



PROYECTO DE LEY No.

“Por medio de la cual se crea la concertación minera y de Hidrocarburos y se dictan otras disposiciones”

* * *

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Competencia. En ejercicio de la definición de usos del suelo y ordenamiento territorial que se encuentra en cabeza de los municipios y distritos estos podrán restringir, prohibir o permitir el desarrollo de actividades de minería o de hidrocarburos.

Parágrafo 1. Esta competencia es adicional y diferente a las contenidas en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 685 de 2001, especialmente en sus artículos 35 y 35.

Parágrafo 2. Los municipios y distritos para la definición de áreas prohibidas, restringidas o permitidas en relación a las actividades de minería o de hidrocarburos en sus planes de ordenamiento territorial o equivalentes, podrán consultar a la población a través de cualquier mecanismo de participación ciudadana y su resultado deberá ser incluido en el establecimiento del uso del suelo.

Artículo 2°. Concertación. Una vez definidos los usos del suelo por parte de los municipios o distritos bien sea a través de mecanismos de participación ciudadana o a través del alcalde y/o el concejo municipal, el ente territorial podrá concertar con la nación en cabeza de la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos las áreas en las que se proyecte realizar actividades de exploración y explotación minera y exploración y explotación de hidrocarburos en su municipio o distrito, las cuales deberán incluirse en el Plan de Ordenamiento Territorial. En todos los casos el proceso de concertación será obligatorio.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así: “Artículo 24°. En ejercicio de la definición de usos del suelo y ordenamiento territorial, el alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. En todo caso, antes de la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial a consideración del concejo distrital o municipal, deberá tenerse en cuenta la siguiente información:

1. La información aportada tanto por la Agencia Nacional de Minería, como por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, según el caso, que podrán enviar el potencial de recursos naturales no renovables disponible del municipio y la

propuesta de áreas destinadas a la actividad minera y de hidrocarburos al alcalde con el fin que este la estudio para el establecimiento de los usos del suelo. La información aportada por la Nación no obliga a los municipios o distritos, sino que será un insumo adicional para el ejercicio de ordenamiento.

2. Si las entidades del orden nacional lo desean podrán abrir escenarios en los cuales, en un lenguaje asequible, simple y completo expongan a los mandatarios locales y a la población en general el contenido técnico de dicho potencial.
3. Las autoridades ambientales por su parte remitirán las determinantes ambientales para que sean incluidas de manera obligatoria en el ejercicio de ordenación del territorio.
4. Una vez definido por el municipio o distrito su ordenamiento territorial en donde se vean las áreas prohibidas, restringidas y permitidas de actividades extractivas podrá concertarse entre la nación y el ente territorial y durante treinta (30) días hábiles el desarrollo particular de proyectos mineros y/o de hidrocarburos.

Artículo 4°. Adiciónese el numeral 6 al artículo 28 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así: A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde o el concejo municipal de manera excepcional, podrán revisar y ajustar por una vez los Planes de Ordenamiento Territorial o sus equivalentes, durante su periodo de vigencia, con el objeto definir las áreas prohibidas, restringidas o permitidas de actividades extractivas y de ser el caso realizar la concertación y el procedimiento descrito en esta ley.

Artículo 5°. Vigencia y Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Código de Minas:

Artículo 34. Zonas excluibles de la minería. *No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales.*

Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero. Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos

naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras. No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o solo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.

Artículo 35. Zonas de minería restringida. *Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:*

a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras de acuerdo con dichas normas;

b) En las áreas ocupadas por construcciones rurales, incluyendo sus huertas, jardines y solares anexos, siempre y cuando se cuente con el consentimiento de su dueño o poseedor y no haya peligro para la salud e integridad de sus moradores;

c) En las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente;

d) En las playas, zonas de bajamar y en los trayectos fluviales servidos por empresas públicas de transporte y cuya utilización continua haya sido establecida por la autoridad competente, si esta autoridad, bajo ciertas condiciones técnicas y operativas, que ella misma señale, permite previamente que tales actividades se realicen en dichos trayectos;

e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público siempre y cuando: i. Cuente con el permiso previo de la persona a cuyo cargo estén el uso y gestión de la obra o servicio; ii. Que las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatibles con la actividad minera por ejecutarse y iii. Que el ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio.

f) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;

g) En las zonas constituidas como zonas mineras de comunidades negras siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;

h) En las zonas constituidas como zonas mineras mixtas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a 10 dispuesto por el Capítulo XIV de este Código. Una vez consultadas las entidades a que se refiere este artículo, los funcionarios a quienes se formule la correspondiente solicitud deberán resolverla en el término improrrogable de treinta (30) días, so pena de incurrir en falta disciplinaria. Pasado este término la autoridad competente resolverá lo pertinente.

Artículo 36. Efectos de la exclusión o restricción. En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. **Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos fueron ocupados por obras o labores del concesionario, la autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso cuando a ello hubiere lugar.**

De los Honorables Congresistas,

Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Catalina Ortiz Lalinde
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Cesar Zorro
Representante a la Cámara
Alianza Verde



Antanas Mockus

Senador de la República
Alianza Verde

Jorge Londoño

Senador de la República
Alianza Verde

Inti Raúl Asprilla

Representante a la Cámara
Alianza Verde

Wilmer Leal Pérez

Representante a la Cámara
Alianza Verde

José Polo

Senador de la República
Alianza Verde

Iván Marulanda

Senador de la República
Alianza Verde

Antonio Sanguino

Senador de la República
Alianza Verde

Juan Castro

Senador de la República
Alianza Verde

Mauricio Andrés Toro Orjuela

Representante a la Cámara
Alianza Verde

Neyla Ruiz Correa

Representante a la Cámara
Alianza Verde

León Fredy Muñoz Lopera

Representante a la Cámara

Iván Name

Senador de la República

Alianza Verde

Alianza Verde

Sandra Ortiz

Senadora de la República

Alianza Verde

PROYECTO DE LEY No.

“Por medio de la cual se crea la Concertación Minera y de Hidrocarburos y se dictan otras disposiciones”

* * *

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Contexto

Según el Environmental Justice Atlas, Colombia es el segundo país en el ranking mundial de conflictos socio-ambientales¹. Cada vez son mayores los conflictos por acceso a los recursos naturales a lo largo del territorio nacional ocasionados por diversas causas como la imposición unilateral de una actividad productiva, la autorización de exploración y explotación minera no concertada con las autoridades locales, conflictos por el uso de la tierra, conflictos con la industria, problemas con la gestión del agua, construcción de infraestructura, entre otras actividades, que resultan incompatibles con el uso sostenible del territorio y la conservación de la biodiversidad.

Muchos de estos conflictos se deben a la existencia de tensión de principios constitucionales y de vacíos jurídicos referentes a la forma de dirimir conflictos cuando hay traslape de competencias correspondientes a las autoridades municipales y competencias propias de las entidades del nivel nacional. En el caso de la minería, concretamente, hay una tensión latente entre dos principios constitucionales. Por un lado, la Constitución Política dispone que “el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”² y por otro lado, dispone que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa corresponde, entre otras funciones, “ordenar el desarrollo de su territorio”³. Esta última función se materializa según el contenido del artículo 313 de la Constitución, en la facultad que tienen los concejos municipales de “7. Reglamentar los usos del suelo”.

Esta situación se materializa en la práctica en la concesión de títulos mineros en zonas en las que los usos del suelo no necesariamente responden a una vocación minera, lo que ha generado el surgimiento de diversos conflictos socio-ambientales a lo largo y ancho del territorio nacional.

¹ <http://ejatlas.org/>

² Constitución Política de Colombia. Artículo 332.

³ Constitución Política de Colombia. Artículo 311.

Dicho vacío normativo y la falta de espacios e instrumentos eficaces que garanticen la participación de las comunidades se ha traducido en los últimos años en la realización de consultas populares por parte de varios municipios que quieren expresar a partir de un mecanismo de participación su inconformidad con la realización de proyectos mineros y petroleros en su territorio, que se oponen a los usos del suelo que se tienen previstos para el mismo. Se trata de un mecanismo legítimo al que pueden acudir las comunidades en la defensa de su derecho a la participación en las decisiones que los afectan y a la protección del ambiente sano. Con las consultas populares no se suple de manera completa la necesidad de estructurar espacios y mecanismos transparentes y reglados de participación, dentro del proceso de identificación y decisión sobre la autorización, definición y delimitación de un proyecto minero o petrolero en su territorio, pues esta suele ocurrir una vez se ha autorizado la realización de una actividad minera en determinada zona del municipio. Entre algunos ejemplos se encuentra la consulta popular de Piedras (Tolima, 2012), Tauramena (Casanare, 2013), Monterrey (Casanare, 2013) y otras que se encuentran en trámite para ser realizadas como la de Ibagué (Tolima).

Como se verá más adelante en la presente exposición de motivos, el papel de la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido fundamental en la formulación de lineamientos que permitan llenar el mencionado vacío legal. Decisiones como la C-123 de 2014, C-035 de 2016 y C-273 de 2016 han sentado las bases jurisprudenciales para formular las normas necesarias para que se logre esclarecer la tensión entre los principios constitucionales de Estado unitario y autonomía territorial y para que la decisión sobre la realización de un proyecto de exploración y explotación minera en un territorio no continúe siendo un factor de generación de conflictos en los municipios colombianos.

El presente proyecto de ley entiende que la minería es una actividad cuya autorización se proyecta para el mediano y largo plazo⁴ y en este sentido, cualquier decisión sobre la realización de la misma debe darse de forma reglada a través de instrumentos que respondan también al mediano y largo plazo. En este sentido, el presente proyecto de ley propone dos artículos, el primero contiene el principio de concertación minera entre las autoridades municipales y las autoridades del nivel nacional en la delimitación y declaración de las zonas donde se habilita la realización de actividades mineras –que no deja sin efectos y en ningún caso limita la posibilidad de activar los mecanismos de participación popular previstos en la ley; el segundo artículo propone la modificación del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 en la medida en que el momento idóneo para concertar la autorización de minería en un territorio es en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial por tratarse

⁴ En este sentido el artículo 70 de la Ley 685 de 2001 “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones” establece “Duración total. El contrato de concesión se pactará por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de treinta (30) años. Dicha duración se contará desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero”.

del instrumento que orienta el desarrollo del territorio bajo la jurisdicción de un municipio y regula la utilización, transformación y ocupación del espacio “de acuerdo con las estrategias de desarrollo socio-económico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”⁵, además de definir las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo.

Marco Normativo

a. Constitución Política de 1991

La Constitución Política de 1991 establece en su articulado la distribución de competencias normativas entre la Nación y las entidades territoriales. Así, el artículo 332 establece que “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes” como parte del principio de Estado unitario contenido en el artículo 1° de la Carta.

A su vez, el artículo 311 de la Constitución consagra a los municipios como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado a la que le corresponde, entre otras funciones, “ordenar el desarrollo de su territorio”. Esta función se concreta en lo consagrado en el artículo 313 de la Constitución sobre las competencias de los concejos, pues en su numeral 7 establece que corresponde a éstos “reglamentar los usos del suelo”. Frente a esta tensión, la Corte Constitucional ha fijado los lineamientos generales que permiten armonizar las competencias de las autoridades municipales con las autoridades del nivel nacional, como se desarrollará más adelante cuando se analice la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre esta materia.

b. Ley 388 de 1997

La Ley 388 de 1997 establece entre sus objetivos principales “el establecimiento de mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial (...)”. Asimismo, la Ley 388 busca “promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”. En este sentido, para el Legislador en la formulación de la Ley 388 de 1997 fue claro que

⁵ Ley 388 de 1997, Artículo 5°.

debe haber armonía entre el ejercicio de la autonomía por parte de los municipios y las competencias concurrentes entre éstos y la Nación.

Según el artículo 9° de la misma ley, el plan de ordenamiento territorial “es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. En cuanto al componente general del plan de ordenamiento, el artículo 12° establece que éste debe contener los objetivos y estrategias de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, entre otros aspectos, la “adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales”.

Cabe resaltar que la Constitución Política hace mención a los dos tipos de recursos naturales, consagra que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en general. Específicamente establece que el Estado es propietario de los recursos naturales no renovables y menciona que hay unas entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, las Corporaciones Autónomas Regionales y los demás miembros del Sistema Nacional Ambiental consagrados en la Ley 99 de 1993. Es importante tener presente dicha distinción pues la Ley 388 al establecer que el Plan de Ordenamiento territorial es el instrumento que adoptará a largo plazo el manejo del conjunto de los recursos naturales no limita la planificación exclusivamente a los recursos naturales renovables sino que consagra una norma abierta en la que puede entenderse que se encuentran incluidos los recursos naturales no renovables.

Adicionalmente, el artículo 14° de la misma ley establece que el componente rural del plan de ordenamiento territorial “es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal” que debe contener, entre otros elementos, “el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o **minera**” (subrayado fuera de texto).

En este sentido, la planificación del manejo de los recursos naturales en general, lo que comprende tanto renovables como no renovables y el señalamiento de condiciones de las zonas de producción minera no son temas ajenos a los planes de ordenamiento territorial pues la misma Ley 388 de 1997 los menciona en su articulado.

c. Ley 1454 de 2011

En armonía con la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones” contiene entre sus objetivos el de definir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial y establecer las normas generales para la organización territorial⁶. Dicha ley define concretamente el concepto y finalidad del ordenamiento territorial como un “instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”⁷. Dicha ley también reconoce que la finalidad del ordenamiento territorial es propiciar “las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional”⁸.

El presente proyecto de ley propone la adición de directrices para la concertación minera entre las entidades territoriales y las autoridades del nivel nacional bajo el entendido que la ley orgánica de ordenamiento territorial “constituye un marco normativo general de principios rectores que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios y entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio”⁹.

Asimismo, la ley 1454 de 2011 que dicta las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial establece entre sus principios la sostenibilidad y la participación. Con respecto a la sostenibilidad señala que “el ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población”¹⁰ y respecto a la participación consagra que “la política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos

⁶ Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Artículo 1. Objeto de la ley.

⁷ Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Artículo 2°. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.

⁸ Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Artículo 2°. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.

⁹ Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Artículo 2°.

¹⁰ Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Artículo 3°.

tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial¹¹.

Una de las decisiones que incide en la orientación y organización territorial sin duda es la decisión sobre realizar actividades de explotación de recursos naturales no renovables en un territorio, concretamente minería. Como se mencionó anteriormente hay una tensión presente entre el principio de Estado unitario y el principio de autonomía territorial que se traduce en la tensión de competencias entre Nación y entidades territoriales. Frente a esta tensión, el artículo 27 establece varios principios que rigen el ejercicio de las competencias y que deben ser tenidos en cuenta en caso de conflictos entre los que se encuentran:

Principio	Definición
Coordinación	La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.
Concurrencia	La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.
Subsidiariedad	La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

Como se verá en el siguiente apartado, los principios contenidos en la Ley 1454 de 2011 son retomados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la decisión sobre la tensión sobre la autorización de minería en los territorios.

d. Ley 685 de 2011 Código de Minas

¹¹ Ibid.

Durante la administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) se sancionó la ley que actualmente rige el sector minero en el país. La reforma al antiguo Código se justificó por la necesidad de ajustarlo a la Constitución de 1991 y a las leyes que la reglamentan, amén de las presiones por parte de las empresas privadas y los gremios para que se modificara¹².

Desde 1996 la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional –ACDI- apoyó con asistencia técnica al gobierno colombiano en un proyecto para la reforma de la legislación minera (Mining Watch Canadá y CENSAT, 2009); en 1997 se celebró el convenio entre el Ministerio de Minas y Energía y el Canadian Energy Research Institute (CERI) para asesorar la formulación de políticas y normativa minera en Colombia. La Contraloría General de la República advirtió sobre la inconveniencia de esta relación señalando que si Canadá invertía una cuantía importante de recursos para fortalecer las instituciones del Estado era lógico que éste país espera obtener algún beneficio de la nueva legislación. Concluía que “se presenta por lo menos en la primera etapa del proyecto una importante salida de información geocientífica y ambiental cuyo potencial de conocimiento se pierde para el país” (Contraloría General de la República, 2000 citado por Fierro 2012: 37). Producto de este convenio, fue diseñado el nuevo código de minas y aprobado por el Congreso mediante la Ley 685 de 2001. Luego fueron expedidos sus decretos reglamentarios, cuya redacción fue asesorada por abogados que representaban varias compañías mineras¹³ que en ese momento correspondía a la mitad de las empresas inscritas en el Registro Minero Nacional¹⁴.

Este código cambió sustancialmente las pautas con las que se venía rigiendo el sector, introduciendo aspectos que muestran serias incompatibilidades con el espíritu de la Constitución Política de 1991. En efecto, la ley 685 de 2001 contraría los principios constitucionales en tres sentidos: 1) desestima la noción del Estado Social de Derecho; 2) rompe la estructura descentralizada del Estado; y 3) define una reglamentación propia para el manejo ambiental, desconociendo la Ley General Ambiental del país (Ley 99 de 1993)¹⁵.

e. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

i. Sentencia C-123 de 2014

La sentencia C-123 de 2014 en la que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 37 del Código de Minas que consagra una

¹² Fundación Foro Nacional por Colombia (2013). La Normativa Minera en Colombia. Bogotá .

¹³ Según Mining Watch Canada y CENSAT (2009), éstas fueron: HOLCIM, CEMEX y Ladrillera Santafé.

¹⁴ Fierro M, J. (2012). “Políticas mineras en Colombia”, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA, con el auspicio del Comité Catholique contre la faim et pour le développement - CCFD Terre Solidaire, Digiprint Editores EU, Colombia.

¹⁵ Fundación Foro Nacional por Colombia (2013). La Normativa Minera en Colombia. Bogotá .

prohibición legal según la cual ninguna autoridad regional, seccional o local podría establecer zonas del territorio que quedarán permanente o transitoriamente excluidas de la minería, prohibición que incluía, además, los planes de ordenamiento territorial. En dicha ocasión, la Corte Constitucional estableció los primeros lineamientos frente al tema de la participación ciudadana y de las autoridades locales en la autorización de minería en su jurisdicción

La Corte Constitucional resolvió la demanda interpuesta contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, la cual presentó cargos por la vulneración del principio de autonomía territorial, concretamente, la competencia de los concejos para regular los usos del suelo en el territorio del municipio o distrito (artículo 313 numeral 7 de la Constitución) y por desconocimiento del derecho constitucional a gozar de un ambiente sano (artículo 79 de la Constitución). En dicha ocasión, la Corte resaltó que en el caso de la exploración y explotación minera los principios fundamentales del ordenamiento constitucional pueden entrar en tensión. En este sentido, destacó que en el caso de la minería si bien puede interpretarse que hay un privilegio por el principio constitucional de organización unitaria del Estado (artículo 1 de la Constitución) y los artículos 332 y 334 de la Constitución que privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales; también es necesario tener en cuenta otras disposiciones constitucionales “de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses-artículo 287 de la Constitución, y de coordinación y concurrencia-artículo 288 ibídem-, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos”¹⁶.

En este fallo, la Corte Constitucional destacó la necesidad de encontrar una solución que permitiera aplicar de manera armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión y concluyó que en “el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera- cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, **una autorización al respecto deberá dar la oportunidad a las entidades municipales o distritales involucradas de participar activa y eficazmente en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de las comunidades**”¹⁷ (subrayado fuera de texto).

Entonces, de esta decisión de la Corte Constitucional pueden resaltarse cuatro elementos: en primer lugar, la Corte reconoce la tensión de principios

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014.

¹⁷ Ibid.

constitucionales presente en la autorización sobre exploración y explotación minera; en segundo lugar, establece el momento en que debe darse la participación, esto es, en la autorización de la actividad minera; en tercer lugar, establece el instrumento que materializará dicha participación, es decir, acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas, salubridad de la población, desarrollo económico, social y cultural de las comunidades y por último, determina los actores concretos que participarán: las entidades municipales o distritales y las autoridades del nivel nacional. Elementos que guían el articulado propuesto en el presente proyecto de ley.

ii. Sentencia C-035 de 2016

En la sentencia C-035 de 2016 la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, sobre Áreas de Reserva para el desarrollo minero. En esta ocasión, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de dicha disposición legal “con fundamento en la **necesidad de armonizar la tensión constitucional entre las facultades del Estado para extraer recursos de su propiedad, y la autonomía de las entidades territoriales, en especial para reglamentar los usos del suelo**” (subrayado fuera de texto). La Corte resaltó, nuevamente, que el artículo 332 de la Constitución establece que el Estado es propietario de los recursos del subsuelo, mientras que los artículos 287 y 288 de la Carta disponen la autonomía de los municipios en el manejo de los asuntos que los afectan, la capacidad de planificar el desarrollo local y la facultad para reglamentar los usos del suelo dentro del municipio en cabeza de los concejos municipales.

Resulta de gran relevancia la aclaración que hizo la Corte Constitucional en este fallo en el sentido de sostener que “**si bien es cierto que el Estado es propietario de los recursos del subsuelo, la extracción de dichos recursos también afecta el uso del suelo**”¹⁸ (subrayado fuera de texto) y la selección y oferta de áreas de reserva minera “pueden alterar la vocación de uso del suelo”¹⁹. La Corte también señaló que la disposición demandada, el artículo 20 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “no consagra un mecanismo para preservar la autonomía de las entidades territoriales para adoptar decisiones en las cuestiones que las afecten, ni su capacidad para reglamentar los usos del suelo, ni garantiza la participación ciudadana en las decisiones que los afectan”. En ese sentido, la Corte Constitucional consideró que para “**garantizar la armonización de las facultades de la nación y de los municipios conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas deben concertar la selección de las áreas de reserva especial minera**

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016.

¹⁹ Ibid.

con las autoridades municipales²⁰. Siempre bajo el entendido de que debe garantizarse que la selección y oferta de las áreas de reserva especial minera “no sean incompatibles con los instrumentos de planeación de las entidades municipales donde están ubicadas, es decir, con los planes de ordenamiento territorial”.

iii. Sentencia C-273 de 2016

La sentencia C-273 de 2016 de la Corte Constitucional analizó la tensión entre el Estado como propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y los municipios y concejos municipales como encargados de la reglamentación de los usos del suelo. En esta ocasión, la Corte Constitucional decidió la inexecutable del artículo 37 del Código de Minas (cuya executable condicionada había sido decretada anteriormente en la Sentencia C-123 de 2014) por vicios materiales.

La Corte Constitucional analizó los cargos de los demandantes según los cuales la prohibición legal del artículo 37 del Código de Minas se oponía al artículo 151 de la Constitución Política. Concretamente, los demandantes argumentaban que una disposición de la ley ordinaria no puede restringir la competencia de los territorios en una materia de gran importancia para su planeación social y económica, como es la decisión sobre la autorización de minería en su territorio, pues la asignación de competencias a entidades territoriales corresponde a la ley orgánica. En este caso el problema jurídico resuelto por la Corte era si “¿se vulnera la reserva de ley orgánica cuando en una disposición contenida en una ley ordinaria el Congreso prohíbe a las autoridades del orden territorial establecer zonas excluidas de la minería, inclusive en los planes de ordenamiento territorial?”²¹.

En esa ocasión, la Corte Constitucional destacó los principios rectores para el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales y de la Nación entre los que destacan los principios de coordinación, según el cual la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica y el principio de concurrencia según el cual debe haber acciones conjuntas entre la Nación y las entidades territoriales en busca de un objetivo común cuando así esté establecido con respecto de su autonomía. Esto, con el fin de decir que hay materias especialmente valiosas desde el punto de vista constitucional cuya regulación se reserva a determinados tipos de leyes, cuya expedición está sujeta a requisitos específicos. En este sentido, el constituyente dispuso una clasificación específica en el artículo 151 de la Constitución según el cual la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales está sujeta a reserva de ley orgánica

²⁰ Ibid.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016.

La reserva de ley orgánica supone en la práctica una doble restricción, por un lado, impone unas mayorías específicas para su aprobación, específicamente, requiere mayorías absolutas de los miembros de una y otra cámara y por otro lado, el propósito de las leyes orgánicas es regular las normas a las que debe sujetarse el ejercicio de la actividad legislativa, es decir, se trata de normas que rigen la adopción de otras normas y que demarcan los límites sustantivos y procedimentales a las autoridades que tienen a su cargo el cumplimiento de funciones legislativas. Con esto, la Corte establece que una ley orgánica solo se puede sustituir por otra ley de igual o superior nivel.

Destacó la Corte que las leyes orgánicas tienen por propósito “establecer de manera general las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas por lo cual este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones toda vez que si lo hace estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata en consecuencia de una “ley de trámites” sobre la legislación”²².

La Corte Constitucional determinó, entonces, la inexecutable del artículo 37 del Código de Minas y además expresó que:

“(…) la organización del territorio a partir de su potencial minero, por sí mismo, corresponde al ejercicio de una actividad propia de la administración nacional, que se ajusta al carácter unitario del Estado. Sin embargo, el ejercicio de esta actividad de ordenación del territorio de manera exclusiva por una entidad del nivel central sí puede tener un impacto significativo sobre la autonomía de las autoridades municipales para planificar y ordenar sus territorios. La extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo sino también modifica la vocación general del territorio, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo. En esa medida tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía”²³(subrayado fuera de texto).

Asimismo, cabe resaltar que la sentencia T-445 de 2016 precisa que “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”. Esa jurisprudencia resulta relevante, pues, en la concertación si bien se tiene la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre la

²² Ibid.

²³ Ibid.

identificación de áreas para la realización de minería, persiste la opción de prohibir dicha actividad.

5. Contenido de la Iniciativa

El proyecto de ley consta de cinco (5) artículos, en los cuales se establece:

Artículo 1°. Competencia. En este artículo se resalta que los municipios y distritos podrán restringir, prohibir o permitir el desarrollo de actividades de minería o de hidrocarburos.

Parágrafo 1. se establece que esta competencia es adicional y diferente a las contenidas en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 685 de 2001, especialmente en sus artículo 35 y 35.

Parágrafo 2. Los municipios y distritos podrán consultar a la población a través de cualquier mecanismo de participación ciudadana y su resultado deberá ser incluido en el establecimiento del uso del suelo.

Artículo 2°. Concertación. Se fija que una vez definidos los usos del suelo por parte de los municipios o distritos bien sea a través de mecanismos de participación ciudadana o a través del alcalde y/o el concejo municipal, el ente territorial podrá concertar con la nación en cabeza de la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos las áreas en las que se proyecte realizar actividades de exploración y explotación minera y exploración y explotación de hidrocarburos en su municipio o distrito, las cuales deberán incluirse en el Plan de Ordenamiento Territorial. En todos los casos el proceso de concertación será obligatorio.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así: “Artículo 24°. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. En todo caso, antes de la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial a consideración del concejo distrital o municipal, deberá tenerse en cuenta la siguiente información:

1. La información aportada tanto por la Agencia Nacional de Minería, como por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, según el caso, que podrán enviar el potencial de recursos naturales no renovables disponible del municipio y la propuesta de áreas destinadas a la actividad minera y de hidrocarburos al alcalde con el fin que este la estudio para el establecimiento de los usos del suelo. La información aportada por la Nación no obliga a los municipios o distritos, sino que será un insumo adicional para el ejercicio de ordenamiento.

2. Si las entidades del orden nacional lo desean podrán abrir escenarios en los cuales, en un lenguaje asequible, simple y completo expongan a los mandatarios locales y a la población en general el contenido técnico de dicho potencial.
3. Las autoridades ambientales por su parte remitirán las determinantes ambientales para que sean incluidas de manera obligatoria en el ejercicio de ordenación del territorio.
4. Una vez definido por el municipio o distrito su ordenamiento territorial en donde se vean las áreas prohibidas, restringidas y permitidas de actividades extractivas podrá concertarse entre la nación y el ente territorial y durante treinta (30) días hábiles el desarrollo particular de proyectos mineros y/o de hidrocarburos.

Artículo 4°. Adiciónese el numeral 6 al artículo 28 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así: A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde o el concejo municipal de manera excepcional, podrán revisar y ajustar por una vez los Planes de Ordenamiento Territorial o sus equivalentes, durante su periodo de vigencia, con el objeto definir las áreas prohibidas, restringidas o permitidas de actividades extractivas y de ser el caso realizar la concertación y el procedimiento descrito en esta ley.

Artículo 5°. Vigencia y Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

De los Honorables Congresistas,

Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Catalina Ortiz Lalinde
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Cesar Zorro
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Antanas Mockus

Senador de la República
Alianza Verde

Jorge Londoño

Senador de la República
Alianza Verde

Inti Raúl Asprilla

Representante a la Cámara
Alianza Verde

Wilmer Leal Pérez

Representante a la Cámara
Alianza Verde

José Polo

Senador de la República
Alianza Verde

Iván Marulanda

Senador de la República
Alianza Verde

Antonio Sanguino

Senador de la República
Alianza Verde

Juan Castro

Senador de la República
Alianza Verde

Mauricio Andrés Toro Orjuela

Representante a la Cámara
Alianza Verde

Neyla Ruiz Correa

Representante a la Cámara
Alianza Verde

León Fredy Muñoz Lopera
Representante a la Cámara
Alianza Verde

Iván Name
Senador de la República
Alianza Verde

Sandra Ortiz
Senadora de la República
Alianza Verde
