

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020

“POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA, SE CREAN LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y CONCURRENCIA ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y TERRITORIALES Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL SUBSUELO Y DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

“EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA”

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo Primero. Objeto. La presente Ley tiene por objeto fortalecer las competencias en materia de planeación estratégica para la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables; establecer los instrumentos de coordinación y concurrencia entre las autoridades nacionales y territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables, así como crear los mecanismos de participación ciudadana para la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

Artículo Segundo. Ámbito de aplicación. Las normas estipuladas en la presente Ley se aplicarán en los diferentes procesos y etapas de exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

Artículo Tercero. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se deberán considerar las siguientes definiciones:

- **Área de influencia:** Para los efectos de lo dispuesto en esta ley, el área de influencia de las actividades y proyectos de exploración y explotación del

subsuelo y de los recursos naturales no renovables será el determinado por la Agencia Nacional de Minería - ANM, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, o quienes hagan sus veces, para la asignación de áreas en los respectivos contratos de concesión minera, en los contratos de hidrocarburos, en la regulación aplicable al proyecto o actividad y, en general, según el marco reglamentario contractual y normativo aplicable a cada contrato o convenio en específico.

- **Asuntos prioritarios de desarrollo territorial:** Son las líneas estratégicas incluidas en los instrumentos de planeación del territorio, regional y/o local, que deberán ser priorizadas en los instrumentos de gestión social y en las cláusulas sociales de los títulos mineros, contratos de hidrocarburos, así como de cualquier otra figura o instrumento que por mandato legal autorice la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, según corresponda, y en las inversiones con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.
- **Caracterización técnica:** Análisis mediante el cual la ANM y la ANH, o quienes hagan sus veces, identifican las áreas con potencial para la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables en la jurisdicción de los municipios, así como aquella información complementaria relevante de carácter económico, ambiental, social, entre otras, que podría generar restricciones para el desarrollo de las actividades mineras o de hidrocarburos.
- **Instrumentos de gestión social:** Son los programas, proyectos, actividades e inversiones sociales que se incluyan en los contratos suscritos por la ANM o la ANH, o quienes hagan sus veces, para la exploración o explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, para garantizar el desarrollo sostenible en los territorios, según la regulación que establezca cada agencia para tal fin.

Artículo Cuarto. Criterios constitucionales. Para la interpretación de la presente Ley, se deberán aplicar, entre otros, los siguientes criterios constitucionales: participación ciudadana y pluralidad; coordinación y concurrencia entre la nación y el territorio; inexistencia de poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables; diferencialidad y gradualidad; enfoque territorial; legitimidad y representatividad; información previa, permanente, transparente, clara y suficiente; desarrollo

sostenible; diálogo, comunicación y confianza; respeto, protección y garantía de los derechos humanos; coordinación y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y territorial; buena fe y sostenibilidad fiscal.

Artículo Quinto. Exploración y explotación incluyente. La exploración y explotación de los recursos naturales no renovables deberá garantizar el desarrollo regional y nacional, incluyendo en el proceso de adjudicación, planificación y ejecución a la comunidad y a las autoridades locales y nacionales de acuerdo con los instrumentos y mecanismos establecidos mediante la presente Ley.

TÍTULO II

COORDINACIÓN Y CONCURRENCIA

Artículo Sexto. Mesa general y particular de coordinación y concurrencia. Créanse las Mesas Generales y Particulares de Coordinación y Concurrencia por departamento, con el fin de promover la coordinación y la concurrencia de las competencias entre las autoridades nacionales y territoriales, para la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

La Secretaría Técnica de las Mesas Generales y Particulares de Coordinación y Concurrencia estarán a cargo de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME. El Ministerio de Minas y Energía reglamentará las funciones de la Secretaría Técnica.

Artículo Séptimo. Integrantes de la mesa general. La Mesa General de Coordinación y Concurrencia estará integrada por los gobernadores y alcaldes municipales y distritales del respectivo departamento, un representante del Ministerio de Minas y Energía, la ANM y la ANH, o quien haga sus veces, y la autoridad ambiental competente. El Ministerio Público se convocará en calidad de garante.

Parágrafo Primero. El Servicio Geológico Colombiano - SGC proveerá la información técnica y geológica necesaria y disponible durante los procesos y escenarios de coordinación, concurrencia y participación ciudadana, y podrá asistir a las mesas de coordinación para brindar el soporte correspondiente.

Parágrafo Segundo. La Unidad de Planeación Minero Energética - UPME proveerá la información en materia de planeación estratégica sectorial durante los procesos y escenarios de coordinación, concurrencia y participación ciudadana.

Artículo Octavo. Asuntos a tratar en la mesa general de coordinación y concurrencia. En la Mesa General de Coordinación y Concurrencia se expondrán y discutirán los siguientes asuntos relacionados con la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables:

1. Rendición de cuentas de las sesiones y consensos de las Mesas Particulares de Coordinación y Concurrencia de las que trata el artículo noveno de la presente Ley.
2. Seguimiento asuntos prioritarios de desarrollo territorial determinados en el año anterior.
3. Avances en instrumentos de gestión social, relacionados con los asuntos prioritarios de desarrollo territorial, en el marco de la fiscalización y seguimiento a los proyectos mineros y de hidrocarburos.
4. Los demás asuntos de desarrollo territorial asociados a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables y del subsuelo que la Mesa decida discutir.

Artículo Noveno. Mesas particulares de coordinación y concurrencia. La Mesa de Coordinación y Concurrencia se deberá convocar de manera particular para tratar los temas a los que se refiere el artículo décimo de la presente Ley, para lo cual sólo serán convocados el gobernador, los alcaldes del área de influencia, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH o la Agencia Nacional de Minería - ANM, o quien haga sus veces, según el tema a tratar, y a la autoridad ambiental competente.

Para sesionar, deberán estar presentes los alcaldes convocados, el representante de la ANH o de la ANM, o quien haga sus veces, según el asunto a tratar.

Parágrafo. La inasistencia injustificada a la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia de los alcaldes convocados, de los representantes del Ministerio de Minas y Energía y/o la ANM y/o la ANH, o quien haga sus veces, dará lugar a las investigaciones correspondientes y no interrumpirá el proceso de coordinación y concurrencia. De su inasistencia se dejará constancia en el Acta y se continuará con el proceso establecido en la presente Ley.

Artículo Décimo. Asuntos a tratar en la mesa particular de coordinación y concurrencia. La Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia tratará los siguientes asuntos relacionados con la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables:

a) Presentación y discusión de las áreas con potencial minero o de hidrocarburos y definición de asuntos prioritarios de desarrollo.

Para la asignación de áreas relacionadas con la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, la ANM o la ANH, o quien haga sus veces, deberán solicitar a la Secretaría Técnica la activación de la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia, con el fin de presentar y discutir la caracterización técnica de las áreas susceptibles de contratación, de conformidad con los protocolos y/o procedimientos que cada agencia, o quien haga sus veces, adopte para tal fin.

Con al menos quince (15) días calendario de anticipación a la fecha de celebración de la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia, la ANM o la ANH, o quien haga sus veces, enviará o dará acceso a la caracterización técnica y a toda la información soporte a los demás integrantes de la Mesa y a los invitados.

En este escenario, el alcalde o su delegado, expondrá las variables técnicas en el marco de sus competencias, y una propuesta de asuntos prioritarios de desarrollo territorial que considere pertinentes de sus planes de ordenamiento territorial, según lo dispuesto en la Ley de 388 de 1997 y demás normas aplicables. En caso de que se vayan a tratar aspectos del Plan de Ordenamiento Departamental, el gobernador hará su presentación respectiva.

Los demás integrantes podrán exponer la información técnica en el marco de sus competencias que consideren pertinente.

De manera previa a la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia, la ANM o la ANH, o quien haga sus veces, deberá adelantar la Audiencia Pública Regional para asuntos prioritarios de desarrollo de la que trata el artículo decimosexto de la presente Ley y deberá aportar el acta que se derive de la misma como insumo para la toma de decisiones sobre asuntos prioritarios de desarrollo en la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia.

Con la información suministrada, los integrantes de la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia definirán los asuntos prioritarios de desarrollo territorial que, posteriormente, en coordinación y análisis con la ANM o la ANH, o quien haga sus veces, deberán ser tenidos en cuenta en los instrumentos de gestión social, y en las cláusulas de los títulos mineros, contratos de hidrocarburos, así como en cualquier otra figura o instrumento que autorice la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables,

según corresponda, y podrán ser insumo para las inversiones con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

Los asuntos prioritarios de desarrollo territorial serán proporcionales y acordes a las características de los proyectos y sus ciclos, a la dimensión del proyecto minero o de hidrocarburos, a las características del territorio, a la viabilidad técnica, operativa y económica de los proyectos y al respeto de la sostenibilidad fiscal.

b) Conflictividad y diálogo asociado a la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables.

La Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia se convocará para sesionar como escenario de diálogo temprano para la solución de controversias sociales que involucren la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Para atender dichas situaciones, los integrantes de la Mesa solicitarán a la Secretaría Técnica convocar a los actores que consideren relevantes para tal fin. El objeto de la Mesa será proponer un plan de acompañamiento para resolver la controversia. De ser el caso, las actas que se suscriban en desarrollo de esta Mesa servirán de insumo y antecedente para la posterior solución de la controversia por parte de la autoridad competente.

c) Ordenamiento territorial.

La Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia deberá ser convocada cuando el alcalde o gobernador, en la formulación, adopción, adecuación, revisión o ajuste de los planes de ordenamiento territorial, pretenda incidir, restringir o limitar la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y sesionará y se registrará por lo dispuesto en el Título III de la presente ley.

Parágrafo Primero. La Secretaría Técnica podrá suspender o aplazar la sesión, por una sola vez, debiéndose reanudar la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia dentro de los treinta (30) días calendario siguientes, donde se presentará por parte de la ANM o la ANH, o quien haga sus veces, el informe técnico final con los análisis técnicos solicitados. En caso de inasistencia de los gobernadores o de los alcaldes convocados a la reanudación de la mesa técnica, o de sus representantes, el área susceptible de contratación para el desarrollo de actividades y proyectos para la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, se podrá continuar con los procesos de asignación y contratación minera o de hidrocarburos.

Parágrafo Segundo. La información técnica y las Actas de Coordinación y Concurrencia suscritas en la Mesa harán parte de los respectivos procedimientos administrativos para la contratación minera o de hidrocarburos. Asimismo, el Acta que se suscriba en la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia constituirá un insumo técnico para los planes de ordenamiento territorial, departamental, municipal o distrital, y en los Planes de Desarrollo, departamental, municipal o distrital, en los términos establecidos en esta Ley y en las demás Leyes pertinentes y concordantes.

Parágrafo Tercero. Los asuntos prioritarios de desarrollo territorial pactados deberán ser revisados por la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia cada cinco (5) años. En caso de realizarse ajustes, estos deberán ser consagrados en Acta que servirá de insumo para la construcción de los instrumentos de gestión social, que no hayan sido aprobados por la ANM o la ANH, o quien haga sus veces.

Artículo Decimoprimer. Convocatoria. La Mesa General de Coordinación y Concurrencia se reunirá, como mínimo, una (1) vez al año, sin perjuicio de que cualquiera de los integrantes pueda solicitar a la Secretaría Técnica reuniones extraordinarias o reuniones de las Mesas Particulares de Coordinación y Concurrencia, las cuales se convocarán siguiendo los principios de necesidad, eficacia y economía.

La Secretaría Técnica de las Mesas realizará la convocatoria de las Mesas de Coordinación y Concurrencia a las que se refieren los artículos sexto y noveno de la presente Ley, y definirá la fecha y lugar de celebración de estas, las cuales se llevarán a cabo dentro de los sesenta (60) días calendario siguiente a su convocatoria.

El gobernador deberá estar presente en las Mesas de Coordinación y Concurrencia, cuando los asuntos a tratar versen sobre el Plan de Ordenamiento Departamental.

Los gobernadores y alcaldes convocados a las Mesas de Coordinación y Concurrencia podrán delegar su participación a quienes ostenten la calidad de secretario de despacho conforme a la Ley y con plenos efectos vinculantes.

A las sesiones de la Mesa General de Coordinación y Concurrencia deberán ser convocados los representantes de la comunidad designados en las Audiencias Públicas Regionales de Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial de las que trata el artículo decimosexto de la presente ley.

Parágrafo Primero. Para proyectos conjuntos de minería e hidrocarburos, podrá convocarse de manera independiente la mesa para la exploración y explotación de recursos mineros y para la exploración y producción de hidrocarburos, según considere la Secretaría Técnica.

Parágrafo Segundo. En virtud del principio de eficiencia y economía, las Mesas de Coordinación y Concurrencia podrá ser convocadas conjuntamente para dos o más departamentos.

Artículo Decimosegundo. Acta de coordinación y concurrencia. Los asuntos tratados en las Mesas de Coordinación y Concurrencia deberán ser consignados en el Acta de Coordinación y Concurrencia, la cual deberá suscribirse por sus integrantes. En caso de que los asuntos versen sobre el plan de ordenamiento departamental, el Acta debe suscribirse también por el gobernador o su delegado. En caso de que un miembro de la Mesa no suscriba el acta, tal situación y las razones por las cuales no la suscribe, deberán consignarse en la misma.

Para el caso del literal a) del artículo décimo, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la celebración de la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia, o de su reanudación, el contenido del acta será adoptado mediante resolución por la ANM y/o por la ANH, o quien haga sus veces, y continuará el proceso de asignación de áreas y/o de contratación minera o de hidrocarburos.

TÍTULO III

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo Decimotercero. Acta de coordinación y concurrencia en los planes de ordenamiento territorial. Realizada la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia de la que trata el literal c del artículo décimo, y suscrita el Acta, esta será un insumo obligatorio para los municipios o departamentos en los procesos de formulación, adopción, adecuación, revisión o ajuste de su respectivo plan de ordenamiento territorial conforme a la ley.

Artículo Decimocuarto. Formulación, adopción, adecuación, revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial. En el momento en que un alcalde o gobernador inicie la formulación, adopción, adecuación, revisión y ajustes de los planes de ordenamiento territorial, deberá comunicarlo de oficio a la Secretaría Técnica de la Mesa General de Coordinación y Concurrencia.

En caso que el alcalde o gobernador en la formulación, adopción, adecuación, revisión o ajuste de los planes de ordenamiento territorial, pretenda incidir, restringir o limitar la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin importar su iniciativa, se deberá atender el siguiente procedimiento:

- 1.** De forma previa a la etapa de concertación ambiental, el alcalde o gobernador deberá notificar por escrito a la Secretaría Técnica de la Mesa de Coordinación y Concurrencia, y adjuntar un informe técnico que incluya todos los soportes del plan de ordenamiento territorial propuesto, con el fin de que se convoque a la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia para realizar la respectiva discusión técnica, dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la fecha de notificación.
- 2.** Hasta tanto no se lleve a cabo la sesión de la Mesa Particular convocada, el alcalde o gobernador no podrá presentar el proyecto de plan de ordenamiento territorial al Concejo Municipal o Distrital o a la Asamblea Departamental, con las variables que pretendan incidir, restringir o limitar la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.
- 3.** Dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a la convocatoria, los demás integrantes de la Mesa Particular, previo a la sesión, deberán remitir la información técnica relativa a las compatibilidades de la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, con los demás usos del suelo.
- 4.** La Mesa Particular revisará el proyecto de plan de ordenamiento territorial con fundamento en los análisis técnicos presentados por los integrantes de esta Mesa, con el fin de definir su viabilidad técnica y jurídica. Una vez haya un acuerdo, se suscribirá el Acta de Coordinación y Concurrencia.
- 5.** Cuando en la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia no se llegue a un consenso técnico en el plazo establecido sobre las restricciones o limitaciones sugeridas en el proyecto de plan de ordenamiento territorial, el alcalde o el gobernador que insistan en ellas, deberá presentar ante la Secretaría Técnica en un término de diez (10) días calendario contados a partir de que se levante la sesión de la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia, una actualización del informe técnico, con las justificaciones técnicas adicionales, sobre las restricciones o limitaciones que se pretenden establecer. El Ministerio de Minas y Energía deberá pronunciarse mediante acto administrativo dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la presentación del informe técnico, con base en

los criterios establecidos en la presente Ley. La decisión será vinculante para la adopción de los planes de ordenamiento territorial correspondientes.

6. Una vez suscrita el Acta de Coordinación y Concurrencia en la que esté consignado el acuerdo, o en firme la resolución del Ministerio de Minas y Energía para el caso en que no hubo acuerdo, el alcalde o el gobernador podrá continuar con el trámite para la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial ante el Concejo Municipal o Distrital o la Asamblea Departamental, según corresponda, incluyendo lo definido en el Acta de Coordinación y Concurrencia, o en la resolución del Ministerio de Minas y Energía.

7. En caso de que el Concejo Municipal Distrital o la Asamblea Departamental pretendan modificar el contenido del proyecto del plan de ordenamiento territorial, según lo definido en el Acta de Coordinación y Concurrencia o en la resolución del Ministerio de Minas y Energía, deberá comunicarlo por escrito a la Secretaría Técnica de la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia, y adjuntar un informe técnico justificando su propuesta dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la comunicación enviada a la Secretaría Técnica y deberá invitar al Ministerio de Minas y Energía, quien podrá invitar a quienes considere convenientes, a una sesión del Concejo Municipal o Distrital o la Asamblea Departamental, con el fin de discutir las modificaciones que se pretende incluir al proyecto de plan de ordenamiento territorial.

8. En caso de que después de la sesión del Concejo Municipal o Distrital o de la Asamblea Departamental, no se llegue a un acuerdo, el Ministerio de Minas y Energía deberá pronunciarse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes, con base en los criterios establecidos en la presente ley, y la decisión que tome será vinculante para la adopción de los planes de ordenamiento territorial correspondientes, en lo que se refiere a la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables.

Parágrafo Primero. El acto administrativo del Ministerio de Minas y Energía deberá ser motivado y evaluar expresamente las razones por las cuales se aceptan o no los argumentos expuestos por los interesados dentro del procedimiento establecido en la presente Ley.

Parágrafo Segundo. Las Actas de Coordinación y Concurrencia o la decisión adoptada por el Ministerio de Minas y Energía, según corresponda, se tendrán en cuenta para la concertación ambiental prevista en la Ley 388 de 1997.

Artículo Decimoquinto. Criterios técnicos para la toma de decisiones. El acto administrativo que expida el Ministerio de Minas y Energía, cuando deba pronunciarse sobre un proyecto de plan de ordenamiento territorial que pretenda incidir, restringir o limitar la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, deberá motivarse en los siguientes criterios técnicos:

1. Pertinencia de los argumentos técnicos presentados, así como la suficiencia de la información aportada a la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia.
2. Compatibilidad de la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables sobre los usos del suelo.
3. Sostenibilidad fiscal, entendida como la posibilidad de generar ingresos para los municipios y para la Nación, con el fin de alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.
4. Determinantes del ordenamiento territorial previstos en el artículo 10 de la Ley 388 de 1998, y demás normas que la complementen, aclaren, modifiquen, adicionen y sustituyan.
5. Exclusiones y restricciones previstas en la Ley para la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.
6. Articulación con instrumentos de planeación territorial.
7. Desarrollo sostenible, entendido como el equilibrio del crecimiento económico, el bienestar social y la protección del medio ambiente.
8. Mitigación del riesgo y exigencias técnicas para la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

TÍTULO IV

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo Decimosexto. Audiencia pública regional de asuntos prioritarios de desarrollo. Créase la Audiencia Pública Regional de Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial, como mecanismo de participación ciudadana de carácter

obligatorio, en la cual se identificarán por parte de los asistentes, los asuntos prioritarios de desarrollo, los cuales serán de observancia para la toma de decisiones por parte de las Mesas de Coordinación y Concurrencia de las que tratan los artículos sexto y noveno de la presente Ley, cuando estas sesionen para definir estos asuntos.

Cuando la ANM o la ANH, o quien haga sus veces, sea informada sobre la convocatoria a la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia para la definición de Asuntos Prioritarios de Desarrollo, tendrá quince (15) días calendario para convocar a la Audiencia Pública Regional para Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial, que deberá llevarse a cabo de manera posterior los treinta (30) días calendario siguientes.

La Secretaría Técnica de la audiencia pública será ejercida por la UPME.

Parágrafo Primero. Serán convocados a participar, entre otros, la ciudadanía en general, y sus representantes legítimos, organizaciones sin ánimo de lucro, la academia y representantes de los concejos municipales o distritales y asambleas departamentales, quienes deberán surtir un proceso de inscripción. Será obligatoria la participación de los gobernadores y los alcaldes o sus delegados, de los municipios ubicados en el área con potencial para la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, objeto de la caracterización técnica, conforme a lo establecido en la presente Ley. También deberán invitar a participar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio Público.

Parágrafo Segundo. La inasistencia injustificada a la audiencia pública regional de asuntos prioritarios de desarrollo de alguno de los participantes con asistencia obligatoria, dará lugar a las investigaciones correspondientes y no interrumpirá la realización de esta. De su inasistencia se dejará constancia en el acta y se continuará con el proceso establecido en la presente Ley.

Parágrafo Tercero. El desarrollo de la audiencia pública de Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial será reglamentado por parte del Ministerio de Minas y Energía.

Parágrafo Cuarto. La audiencia pública de Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial podrá llevarse a cabo de manera virtual con ayuda de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Para el efecto, la Secretaría Técnica en coordinación con los integrantes de la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia, pondrá a disposición de los interesados los medios electrónicos y

virtuales necesarios para el recibo, envío y difusión de la información, así como para la realización y retransmisión de las audiencias y reuniones, de acuerdo con lo reglamentado por el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo Decimoséptimo. Audiencia en la etapa de explotación y producción.

Créase la audiencia pública en la etapa de explotación para proyectos de gran minería y de producción para los proyectos de hidrocarburos, como mecanismo de participación ciudadana obligatorio, que tendrá como objetivo servir de insumo para la construcción de los instrumentos de gestión social, en el marco de los Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial definidos por la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia.

La ANM o la ANH, o quien haga sus veces, celebrará la Audiencia dentro de los primeros ciento ochenta (180) días calendario antes de finalizar la fase de explotación en el caso de los proyectos mineros, y de producción para los proyectos de hidrocarburos. La Audiencia en la etapa de explotación y producción, según corresponda, se convocará con una antelación mínima de treinta (30) días calendario a la fecha de su celebración.

La ANM o la ANH, o quien haga sus veces, celebrará la Audiencia dentro de los primeros ciento ochenta (180) días calendario antes de finalizar la fase de exploración. La Audiencia en la etapa de explotación y producción, según corresponda, se convocará con una antelación mínima de treinta (30) días calendario a la fecha de su celebración.

Parágrafo Primero. Serán convocados a participar, entre otros, la ciudadanía en general, y sus representantes legítimos, organizaciones sin ánimo de lucro y la academia, quienes deberán surtir el proceso de inscripción establecido. También podrán participar sin necesidad de registro, el Ministerio Público, las autoridades competentes, los Gobernadores, o sus delegados, y los alcaldes, o sus delegados, de los municipios ubicados en el área de influencia del proyecto de gran minería o de hidrocarburos.

Parágrafo Segundo. Para efectos de definir los proyectos a incluirse dentro de los instrumentos de gestión social, se deberán tener en cuenta los lineamientos estipulados en la Ley 2045 de 2020, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación en ella previsto, y las demás que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo Decimoctavo. Desarrollo de la audiencia en la etapa de explotación y producción. La Audiencia Pública en la etapa de explotación y producción será presidida por el representante de la ANM o la ANH, o quien haga sus veces. La

Secretaría Técnica estará cargo de la UPME. En esta audiencia, el titular y/o contratista de derechos de explotación minera de gran minería o de producción de hidrocarburos, explicará el proyecto a los asistentes, lo cual servirá de insumo para los instrumentos de gestión social en el marco de las necesidades prioritarias de desarrollo territorial. El desarrollo de la Audiencia constará en medios electrónicos y de su contenido se dejará constancia en acta suscrita por la Secretaria Técnica de la audiencia con las principales conclusiones e inquietudes presentadas.

Parágrafo Primero. El desarrollo de la Audiencia pública en la etapa de explotación y producción será reglamentado por el Ministerio de Minas y Energía, y no es de aplicación para los contratos mineros o de hidrocarburos que al momento de entrada en vigencia de la presente ley, ya se encuentren en etapa de explotación o producción.

Parágrafo Segundo. La audiencia pública en la etapa de explotación y producción podrá llevarse a cabo de manera virtual con ayuda de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Para el efecto, la Secretaría Técnica en coordinación con los integrantes de la Mesa Particular de Coordinación y Concurrencia, pondrá a disposición de los interesados los medios electrónicos y virtuales necesarios para el recibo, envío y difusión de la información, así como para la realización y retransmisión de las audiencias y reuniones, de acuerdo con lo reglamentado por el Ministerio de Minas y Energía.

TÍTULO V

SOSTENIBILIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN Y CONCURRENCIA

Artículo Decimonoveno. Tasa para la financiación de las audiencias públicas regionales. Créase el Fondo de Coordinación y Concurrencia como un patrimonio autónomo, con el objeto de cofinanciar los costos de la preparación de la información, convocatoria, logística, ejecución y seguimiento en que incurra la Secretaría Técnica de la Mesa de Coordinación y Concurrencia, y la ANM o ANH, o quien haga sus veces, por concepto del Seguimiento de los Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial por parte de las Mesas de Coordinación y Concurrencia de que trata la presente Ley. Dicho Fondo será reglamentado por el Ministerio de Minas y Energía y administrado por una fiducia que seleccione el Ministerio de Minas y Energía para tal fin.

Para el efecto se crea una tasa con destino al Fondo, que será asumida por la persona natural o jurídica a quien se le otorgue un contrato de concesión minera de gran minería o de contratos para la exploración y producción de hidrocarburos.

La tasa será recaudada por la ANM o la ANH, o quién haga sus veces, según el caso, al momento de la suscripción del contrato, y será girada al Fondo de Coordinación y Concurrencia, creado mediante el presente artículo.

El hecho generador será el otorgamiento de un contrato de concesión minera de gran minería o de un contrato para la exploración y producción de hidrocarburos. Procederá también cuando en un contrato ya existente, contando con licencia ambiental, se dé el cambio de etapa en el ciclo minero o de hidrocarburos.

La base para la liquidación de la tasa estará determinada por la extensión del área objeto del contrato de concesión minera de gran minería o del contrato para la exploración y producción de hidrocarburos, o por el área de su prórroga.

La tarifa será equivalente a un (1) salario mínimo diario legal vigente por hectárea; a uno punto veinticinco (1.25) salarios mínimos diarios legales vigentes por hectárea para cambio de etapa; y a uno punto cinco (1.5) salarios mínimos diarios legales vigentes por hectárea para las prórrogas de los contratos.

Parágrafo Primero. En todo caso, el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas podrán disponer de recursos de su presupuesto para llevar a cabo las Mesas de Coordinación y Concurrencia y las Audiencias Públicas Regionales de Asuntos Prioritarios de Desarrollo Territorial.

Parágrafo Segundo. En los contratos de exploración y producción de hidrocarburos, se tendrán en cuenta las devoluciones de área previstas contractualmente, con el fin de determinar la base gravable y la tarifa que se aplicará para el presente tributo.

TÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

Artículo Vigésimo. Proyectos y actividades en ejecución. Podrán acogerse voluntariamente a las disposiciones de esta ley, los titulares de contratos, licencias o derechos mineros o de hidrocarburos de cualquier modalidad que se encuentre en ejecución.

Artículo Vigésimoprimer. Consulta previa. La presente Ley se aplicará sin perjuicio de los procesos de consulta previa que se deban realizar en las actividades y proyectos de exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

Artículo Vigésimosegundo. Inexistencia de poder de veto. Las entidades territoriales no podrán prohibir unilateralmente la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables en su jurisdicción mediante ningún instrumento jurídico o político.

La participación de las entidades territoriales en la definición de la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables sólo se podrá realizar en los escenarios de coordinación y concurrencia dispuestos por esta ley.

Parágrafo. La exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables se entenderán permitidos, siempre que no exista una exclusión legal, o no hayan sido condicionadas conforme a las disposiciones de la presente ley, aun cuando los planes de ordenamiento territorial no contemplen expresamente la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

Artículo Vigésimotercero. Incorporación en los procedimientos de la ANH y la ANM. Dentro de los seis (6) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley, la ANH y la ANM deberán incorporar las disposiciones de la presente Ley dentro de sus procedimientos para la celebración de contratos y/o convenios de exploración o explotación de recursos naturales no renovables.

Artículo Vigésimocuarto. Vigencia. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su sanción y promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.



HECTOR VERGARA SIERRA
H. Representante a la Cámara
Autor



JAIMÉ RODRÍGUEZ CONTRERAS
H. Representante a la Cámara
Autor



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
H. Representante a la Cámara
Autor



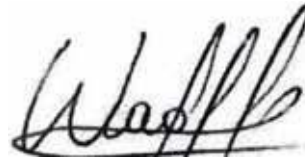
ALFREDO DELUQUE ZULETA
H. Representante a la Cámara
Autor



EDWIN BALLESTEROS ARCHILA
H. Representante a la Cámara
Autor



ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
H. Representante a la Cámara
Autor



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
H. Representante a la Cámara
Autor

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL MECANISMO DE COORDINACIÓN Y CONCURRENCIA NACIÓN – TERRITORIO Y EL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL SUBSUELO Y DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. INICIATIVAS LEGISLATIVAS.

El artículo 150° de la Constitución Política establece:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes (...).”

Así mismo, el mismo texto constitucional consagra en su artículo 154° lo que sigue:

“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (...).” (Subrayado fuera de texto).

En el desarrollo legal, la Ley 5ta de 1992 estableció en su artículo 140°, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica:

Pueden presentar proyectos de ley:

- 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.*
- 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.*
- 3. La Corte Constitucional.*
- 4. El Consejo Superior de la Judicatura.*
- 5. La Corte Suprema de Justicia.*
- 6. El Consejo de Estado.*
- 7. El Consejo Nacional Electoral.*
- 8. El Procurador General de la Nación.*
- 9. El Contralor General de la República.*
- 10. El Fiscal General de la Nación.*
- 11. El Defensor del Pueblo.*

(Subrayado fuera de texto).

2. ANTECEDENTES

2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El artículo 1 de la carta constitucional colombiana establece que Colombia es un Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales.

Asimismo indica en su artículo 288 que las competencias de la Nación y de las autoridades territoriales descentralizadas deben armonizarse a la luz de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El artículo 332 de la constitución política de Colombia consagra que el Estado es propietario de los recursos del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, propiedad que es reiterada en los artículos 5° y 7° de la Ley 685 del 2001.

El artículo 334 dispone que el Estado intervendrá, por mandato legal, en la explotación de los recursos naturales para racionalizar la economía con el fin de mejorar, en el plano nacional y territorial, la calidad de vida de sus habitantes.

El artículo 360, además del artículo 361, establece que la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

El artículo 80 de la constitución política dispone que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

El artículo 286 de la Constitución Política de Colombia indica que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, y el artículo 287 señala que los entes territoriales tienen autonomía para la gestión de sus intereses con las limitaciones que establezcan la Constitución y a la ley.

De manera complementaria, el artículo 288 declara que la Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

En lo que se refiere a los departamentos, el artículo 298 indica que los departamentos tienen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y la unidad municipal y de prestación de los servicios que determine la Constitución y la ley, y aclara que será la ley quien reglamente dichas atribuciones otorgadas por la Constitución.

El artículo 40 de la Carta Política de 1991, establece que *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática”*.

De manera complementaria, el artículo 103 señala que *“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”*.

El artículo 104 se refiere a la consulta popular nacional y el 105 a la posibilidad de los alcaldes y gobernadores de realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

Por su parte, el artículo 79 superior, señala que en materia ambiental la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que le afecten. Y, por otro lado, también se ha entendido a la participación como un deber ciudadano con el objeto de aportar a la construcción de sociedad y de país desde el artículo 95 de la Constitución.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la Ley.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

En cuanto a la organización departamental, la Constitución Política de 1991 señala que en cada municipio habrá un gobernador como jefe de la administración seccional, que ejercerá su representación legal, y será elegido popularmente (artículo 303 de la Constitución), cuyas atribuciones están enlistadas en el artículo 305, dentro de las que destacan *“cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales”*.

Así mismo, indica también que habrá una corporación político administrativa elegida popularmente denominada asamblea departamental (artículo 299 de la Constitución). Sus funciones se encuentran incorporadas en el artículo 300.

Por otro lado, el artículo 311 de la Constitución Política, señala que a los municipios les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

En cuanto a la organización del municipio, la Constitución Política de 1991 señala que en cada municipio habrá un alcalde elegido popularmente como jefe de la administración local y que ejercerá su representación legal (artículo 314 de la Constitución), cuyas atribuciones están enlistadas en el artículo 315, dentro de las que destacan “cumplir y hacer cumplir la Constitución, de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”.

A su vez, habrá una corporación político administrativa elegida popularmente, denominada concejo municipal (artículo 312 de la Constitución). Las competencias de los concejos municipales están enunciadas en el artículo 313 de la Constitución Política, dentro de las que destacan: “(...) 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (...) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.”

El artículo 40 de la Carta Política de 1991, establece que *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática”*.

De manera complementaria, el artículo 103 señala que *“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el*

referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”.

El artículo 104 se refiere a la consulta popular nacional y el 105 a la posibilidad de los alcaldes y gobernadores de realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

Por su parte, el artículo 79 superior, señala que en materia ambiental la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que le afecten. Y, por otro lado, también se ha entendido a la participación como un deber ciudadano con el objeto de aportar a la construcción de sociedad y de país desde el artículo 95 de la Constitución.

2.2. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional, máximo guardián de la Constitución Política de Colombia, ha estructurado una clara línea jurisprudencial (sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-273 de 2016, C-389 de 2016, SU-095 de 2018, C-053 de 2019, C-096 de 2020, A-281 de 2019, T-342 de 2019) para resolver la tensión entre los principios de estado unitario y autonomía territorial, en la que ha dejado claro que las entidades territoriales no pueden vetar unilateralmente las actividades de exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y del subsuelo.

Dentro de esta línea, la Corte Constitucional profirió la sentencia SU-095 del 11 de octubre de 2018, mediante la cual unificó su jurisprudencia y se apartó en forma definitiva de la sentencia T-445-2016, señalando contundentemente que los entes territoriales no tienen competencia o facultad constitucional o legal para prohibir en forma autónoma las actividades mineras y de hidrocarburos en su territorio, ni para restringirlas de manera unilateral, en tanto implican el aprovechamiento de recursos naturales no renovables y del subsuelo, razón por la cual, existen competencias concurrentes con la Nación que deben armonizarse.

Así las cosas, la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó en el precitado fallo que, “(...) *de conformidad con las competencias atribuidas por la Constitución Política a la nación y a las entidades territoriales, las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo, deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades*

*nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley*¹.

A su vez, la Corte Constitucional señaló que “[n]i la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR; así, **las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de RNNR, de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática de la Constitución**”² (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Estas consideraciones se concretan en la sentencia SU-095 de 2018 en una serie de criterios constitucionales³ que debe ser aplicado por el legislador, el gobierno nacional central y las autoridades locales en el desarrollo de acciones para la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables y del subsuelo⁴, principalmente en la *“inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables”*⁵.

Se resalta que esta sentencia no se refiere de manera exclusiva al mecanismo de participación de consulta popular, **también hace alusión directa a la necesidad de que las autoridades del orden nacional y territorial, dentro de los diferentes mecanismos que establece la ley, de manera coordinada y concurrente, definan las actividades mineras y de hidrocarburos que se van a desarrollar en los territorios.**

En tal sentido, la sentencia SU-095 de 2018 indicó que:

“(…) De igual manera, consideró la Sala que pese a que la Constitución reconoce en cabeza de las entidades territoriales la competencia para

¹ Sentencia SU-095 de 2018.

² *Ibidem*.

³ 1. Participación ciudadana y pluralidad; 2. Coordinación y concurrencia entre la nación y el territorio; 3. Inexistencia de poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables; 4. Diferencialidad y gradualidad; 5. Enfoque territorial; 6. Legitimidad y representatividad; 7. Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente; 8. Desarrollo sostenible; diálogo, comunicación y confianza; 9. Respeto, protección y garantía de los derechos humanos; 10. Coordinación y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y territorial; 11. Buena fe; y 12. Sostenibilidad fiscal.

⁴ Sentencia SU-095 de 2018. Octubre 11 de 2018, Sala Plena. Corte Constitucional Colombia.

⁵ Sentencia SU-095 de 2018. “(…) 3. **inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables. De acuerdo con los postulados constitucionales que prevén la explotación del subsuelo y los RNNR, su propiedad en cabeza del Estado y las competencias de las entidades territoriales y de la nación –gobierno nacional central- sobre el suelo, el ordenamiento territorial, el subsuelo y los RNNR, las entidades territoriales no pueden prohibir el desarrollo de actividades y operaciones para tales fines en su jurisdicción**”⁵. (Subrayado y negrilla fuera del original).

establecer el uso del suelo, esta función propia debe ejercerse de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación. Así mismo la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos. (...)

(...) Por último, **la Corte resolvió instar a los alcaldes de los municipios del país para que en el marco de sus competencias de ordenamiento territorial, tengan en cuenta los principios de coordinación y concurrencia con las autoridades nacionales** (...)”⁶ (Subrayado y negrilla fuera del original).

Conforme a lo anterior, al analizar en esta sentencia específicamente la competencia de los municipios sobre el uso del suelo, la Corte Constitucional indicó que aunque las entidades territoriales municipales cuentan con el Plan de Ordenamiento Territorial que se constituye en un instrumento de planificación económica y social, con fundamento en la dimensión territorial (artículo 9 de la ley 388 de 1997), estos instrumentos también deben atender los mandatos constitucionales (sobre la coordinación y concurrencia del artículo 288 superior) y legales sobre las diferentes materias, con el propósito de no interferir en la ejecución de funciones y atribuciones de otros organismos, **lo que se traduce en la inexistencia de un poder de veto también en los acuerdos y planes de ordenamiento territorial.**

Las anteriores consideraciones fueron reiteradas en la sentencia T-342 del 30 de julio de 2019, mediante la cual la Corte Constitucional revocó la sentencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado del 04 de octubre de 2018 en el caso Urrao y reafirmó los postulados constitucionales, según los cuales las autoridades locales y nacionales deben ejercer sus competencias de acuerdo con los principios de coordinación y concurrencia (artículo 288 CP), así:

“(...) Por lo anterior, **se deben armonizar las políticas de ordenamiento del suelo con el desarrollo de proyectos de minería, e incorporar de manera concertada el componente minero en los instrumentos de ordenamiento territorial, en cumplimiento de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia.** En ese sentido, la concertación debe ser un diálogo permanente entre la autoridad territorial y la autoridad minera y ambiental para el desarrollo de las actividades de minería, con el fin de

⁶ Ibidem.

armonizar el ejercicio de las competencias entre el gobierno nacional central y las autoridades territoriales”.⁷ (Subrayado y negrilla fuera de texto).

A su vez, dicha sentencia reitera que no es posible para las entidades territoriales vetar las actividades del sector minero y de hidrocarburos en su territorio:

“(…) En otras palabras, “de acuerdo con los postulados constitucionales que prevén la explotación del subsuelo y los [recursos naturales no renovables], su propiedad en cabeza del Estado y las competencias de las entidades territoriales y de la nación –gobierno nacional central- sobre el suelo, el ordenamiento territorial, el subsuelo y los [recursos naturales no renovables], las entidades territoriales no pueden prohibir el desarrollo de actividades y operaciones para tales fines en su jurisdicción.”⁸ (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Tal y como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia de unificación SU-095 de 2018 y en la sentencia T-342 de 2019, las entidades territoriales no pueden prohibir ni restringir el ejercicio de actividades sobre el subsuelo, aún en ejercicio de sus competencias sobre el suelo, con desconocimiento de las demás autoridades habilitadas y con competencias para tomar decisiones en el sector, por lo que un acuerdo municipal que prohíba las actividades de exploración y explotación de minería e hidrocarburos, sería contrario a lo dispuesto por las referidas sentencias, y en esa medida, también contrario a la Constitución Política, permitiendo incluso que se aplique la excepción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 4 superior.

Así las cosas, esta prohibición de veto abarca todos los mecanismos e instrumentos jurídicos y políticos que establezca la Ley, incluidos tanto las consultas populares, como los acuerdos municipales, los planes de ordenamiento territorial, los instrumentos de planeación, entre otros.

Por otro lado, es importante indicar que la sentencia C-053 del 13 de febrero de 2019, la cual hizo tránsito a cosa juzgada constitucional de acuerdo con el artículo 243 superior, posteriormente confirmada por la sentencia C-096 de 2020, declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, señalaba en su tenor literal que:

“ARTÍCULO 33. *Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un*

⁷ Sentencia T-342 de 2019.

⁸ *Ibidem.*

municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.

PARÁGRAFO. *En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal.”*

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional en las sentencias C-053 de 2019 y C-096 de 2020 previamente referenciadas, observó que la Ley 136 de 1994 fue tramitada como ley ordinaria y su tema general se refería a la adopción de normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. No obstante, al hacer un análisis del artículo 33 concluyó que la dicha norma se refería a asuntos que, por expresa disposición del artículo 105 superior, requerían aprobación a través de una ley orgánica.

Así mismo, luego de hacer un amplio recuento normativo, la Corte infirió la imposibilidad de realizar consultas populares sobre asuntos ajenos a las competencias de las entidades territoriales o sobre aquellos que tuvieran incidencia en los asuntos nacionales o departamentales. Frente al artículo 33 analizado, el Alto Tribunal consideró que la redacción abierta de la norma implicaba la interferencia en competencias en las que confluyen entidades territoriales y también nacionales.

Lo anterior en línea con lo indicado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-095 de 2018 previamente referenciada, en la cual se indicó que las consultas populares no son el mecanismo para definir la existencia o no de actividades minero hidrocarburíferas en los municipios, señalando expresamente que no existe poder de veto en cabeza de las entidades territoriales frente a estas actividades.

Conforme a lo anterior, siguiendo el precedente jurisprudencial⁹, **la Nación y las entidades territoriales deben ejercer sus competencias en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad**, y los municipios no pueden prohibir unilateralmente las actividades mineras y de hidrocarburos en sus territorios, por lo que cualquier disposición que contraríe dichos presupuestos, sería inconstitucional.

2.3. FUNDAMENTOS LEGALES

⁹ Sentencias C-123 de 2014; C-035 de 2016; C-273 de 2016; C-389 de 2016; SU-095 de 2018; C-053 de 2019; A-281 de 2019; T-342 de 2019.

El Artículo 27 de la ley 1454 de 2011 (ley orgánica de ordenamiento territorial) presenta los principios del ejercicio de competencias.

El inciso uno (1) del artículo 27 de la ley 1454 de 2011 establece el principio de 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.*

El inciso dos (2) del artículo 27 de la ley 1454 de 2011 establece el principio de 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.*

El inciso tres (3) del artículo 27 de la ley 1454 de 2011 establece el principio de 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 rectoras de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.*

El Artículo 01 de la ley 685 de 2001 (Código de minas) dicta como objetivo de interés público del código de minas fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.

El artículo 5 de la Ley 681 de 2001 establece que los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado. Asimismo, el artículo 6 de la misma normatividad indica que la propiedad estatal de los recursos naturales no renovables es inalienable e imprescriptible.

El Artículo 13 del Código de Minas y Energías, en desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declara de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto, podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en el Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.

El Artículo 37 del Código de Minas, establece que con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 (zonas excluibles de minería) y 35 (zonas de minería restringida), ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas de territorio queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

El Artículo 278 del Código de Minas atribuye a la autoridad minera la competencia para adoptar los términos de referencia y guías aplicables a la elaboración, presentación y aprobación de los estudios mineros, guías técnicas para adelantar los trabajos y obras mineras en el marco de los proyectos mineros, así como los procedimientos de seguimiento y evaluación para el ejercicio de la fiscalización.

El Artículo 317 del Código de Minas señala que la Autoridad Minera o concedente, sin otra denominación adicional, se entenderá hecha al Ministerio de Minas y Energía o, en su defecto, a la autoridad nacional, que de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, tenga a su cargo la administración de los recursos mineros.

El Artículo 318 del Código de Minas establece la obligación de la Autoridad Minera en la fiscalización y vigilancia de la forma en que se ejecuta el contrato de concesión, tanto por los aspectos técnicos, como operativos y ambientales.

La ley 134 de 1994¹⁰, de acuerdo con el artículo 1, tiene por objeto regular “(...) *la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto (...)*” e igualmente el de establecer “(...) *las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles (...)*”. El citado artículo estipula además que “(...) *[l]a regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural,*

¹⁰ Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley”.

Por otro lado, la Ley Estatutaria 1757 de 2015¹¹, tiene por objeto promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político, regulando también los mecanismos de participación contemplados en el artículo 103 de la Constitución, de manera complementaria a lo estipulado en la Ley 134 de 1994, además de incorporar nuevos mecanismos como las alianzas para la prosperidad, reiterando que en todo caso, la regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.

Específicamente en lo que se refiere al sector minero y de hidrocarburos, el ordenamiento jurídico ha contemplado espacios de participación ciudadana como la audiencia pública ambiental, definida en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993; la intervención en los procedimientos administrativos (artículo 69 de la Ley 99 de 1993); el derecho de petición (artículo 74 de la Ley 99 de 1993); la consulta previa en casos de comunidades indígenas y étnicas (artículo 76 de la Ley 99 de 1993) y las alianzas para la prosperidad (artículo 105 de la Ley 1757 de 2015).

Las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, así como aquellas normas que las modifican y adicionan, contienen las disposiciones relativas al régimen municipal.

El artículo 2 de la Ley 134 de 1994 señala en el literal a) que, en materia de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y los regímenes de planeación y presupuestal, el régimen municipal está definido por las correspondientes leyes orgánicas, de conformidad por lo dispuesto en los artículos 288, 342 y 352 de la Constitución Política.

Así mismo, el artículo 3 señala las funciones de los municipios y el artículo 4 indica que, para el ejercicio de las competencias, los municipios se sujetarán entre otros, a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

¹¹ Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática

Es importante resaltar que el numeral 3 del artículo 41 de la ley 136 de 1994, prohíbe a los concejos “intervenir en asuntos que no sean de su competencia, por medio de acuerdos o de resoluciones”.

A su vez, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012, reconoce a los concejos otras atribuciones adicionales a las funciones que señalan en la Constitución y la ley, dentro de las cuales, no se observan competencias sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables.

Los numerales 1, 2 y 3 del artículo 4° del Decreto ley 4134 de 2011, estipulan que la Agencia Nacional de Minería ejerce las funciones de autoridad minera o concedente en el territorio nacional, en ejercicio de las cuales deberá promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros, para la exploración y explotación de minerales de propiedad del estado.

El numeral 8.6 del Artículo 8 del Decreto Ley 1760 de 2003, indica que *corresponde al consejo directivo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos aprobar los modelos de nuevos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la nación, establecer las reglas y criterios de administración y seguimiento de los mismos y definir los parámetros para la realización de programas en beneficio de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de los correspondientes contratos.*

El Artículo 2 del Decreto 0714 de 2012 establece que la Agencia Nacional de Hidrocarburos tiene como objetivo administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarburíferas de propiedad de la Nación; y que debe contribuir a la seguridad energética nacional.

El numeral 3 del Artículo 3 del Decreto 0714 de 2012 dicta como función de la Agencia Nacional de Hidrocarburos *Diseñar, promover, negociar, celebrar y administrar los contratos y convenios de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación, con excepción de los contratos de asociación que celebró Ecopetrol hasta el 31 de Diciembre de 2003.*

En el año 2015, el Ministerio de Minas y Energía publicó el “Protocolo de comunicación para Proyectos de Mineros” como una herramienta para la buena comunicación entre las empresas, la comunidad y demás grupos de interés en los proyectos mineros.

El 17 de septiembre de 2014 fue radicada la Guía Técnica Colombiana (GTC) de buenas prácticas sociales para la exploración y explotación de hidrocarburos, la cual surge como iniciativa del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energías, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y el Fondo Financiero de proyectos de Desarrollo (FONADE), con el propósito de apoyar a las organizaciones del sector de hidrocarburos a fortalecer su desempeño social.

El Artículo 4° del Decreto 1056 de 1953 declara de utilidad pública la industria del petróleo en sus ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución. Por tanto, podrán decretarse por el Ministerio del ramo, a petición de parte legítimamente interesada, las expropiaciones necesarias para el ejercicio y desarrollo de tal industria. Adicionalmente, declara de utilidad pública la industria petrolera en las etapas de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución.

El Artículo 2° del Decreto 1056 de 1953 dicta que el petróleo de propiedad de la nación solo podrá explotarse en virtud de los contratos vigentes celebrados con anterioridad a este código y de contratos que se inicien y se perfeccionen de conformidad con él.

El Decreto 1073 de 2015 Decreto Único Reglamentario del sector Minero Energético, compila la diferente normatividad sobre las instituciones de la administración pública del orden nacional a las que les han sido asignadas competencias y funciones relacionadas con formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles, como es el caso del Ministerio de Minas y Energía, y de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM), que cuentan con competencias especializadas técnicamente y de ejecución.

A partir de la anterior estructura se define la política pública del sector minero energético, teniendo en cuenta que los recursos del subsuelo y los recursos naturales no renovables se encuentran en yacimientos que superan los límites político administrativos definidos para las entidades territoriales, y así representan intereses nacionales de todo el país y aportes para la población en general¹², como indicó la Corte Constitucional con relación al aprovechamiento del subsuelo

¹² Cfr. Sentencia SU-095 de 2018.

que *“comporta buena parte de la riqueza pública de la Nación y del Estado, que debe ser aprovechada en beneficio de la sociedad.”*

Para los fines que interesan al presente proyecto, es importante resaltar que conforme a los artículos 1 y 2 del Decreto 0381 de 2012¹³, el Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía y está encargada de la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía, así como de aquella en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles.

Así mismo, tiene a su cargo la formulación de la política relacionada con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables, formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables y adoptar los planes de desarrollo del sector minero energético del país en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional, entre otras.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 3 de Decreto 1258 de 2013, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), *“(...) es la entidad encargada de planear en forma integral, indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector minero energético, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos mineros y energéticos; producir y divulgar la información requerida para la formulación de política y toma de decisiones; y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en el logro de sus objetivos y metas.”*

El Decreto 1333 de 1986 se contiene disposiciones del Código de Régimen Municipal que comprende los siguientes Títulos: el Municipio como entidad territorial; condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento; planeación municipal; concejos; acuerdos; alcaldes; personeros; tesoreros; entidades descentralizadas; bienes y rentas municipales; presupuesto; contratos; personal; control fiscal; divisiones administrativas de los municipios; asociaciones de municipios; áreas metropolitanas; participación comunitaria y disposiciones varias.

¹³ Decreto 0381 de 2012, “por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía.

En él se incorporan las normas constitucionales relativas a la organización y el funcionamiento de la administración municipal y se codifican las disposiciones legales vigentes sobre las mismas materias.

3. SITUACIÓN ACTUAL

Colombia cuenta con una ubicación privilegiada desde el punto de vista metalogénico debido al marco geológico que la caracteriza, con presencia de dos grandes provincias geotectónicas: el Cinturón Andino y el Escudo Amazónico, ambas propicias para la exploración de recursos naturales y con probabilidad de generar proyectos de gran importancia económica que generen desarrollo en las regiones, principalmente en aquellas donde se desarrollen.

En el marco de la regulación Minero-Energética, el Decreto 1073 de 2015 establece la estructura del sector, dividiéndolo en sector central y sector descentralizado, definiendo como cabeza del sector central al Ministerio de Minas y Energías (MME), y el sector descentralizado como entidades adscritas, a la unidad de Planeamiento Minero Energética (UPME), el Servicio Geológico colombiano (SGC), la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos. A partir de dicha estructura se define la política pública del sector minero energético, teniendo en cuenta que los recursos del subsuelo y los recursos naturales no renovables se encuentran en yacimientos que superan los límites político-administrativos definidos para las entidades territoriales, y así representan intereses nacionales de todo el país y aportes para la población en general.

En este contexto, la ANH y la ANM, como entidades adscritas al MME, cuentan actualmente con funciones de administración de los recursos del subsuelo y de otorgamiento de concesiones de los mismos. De tal forma, la ANH desde el año 2004, para la concesión de los mencionados recursos, desarrolla dos modalidades de contratación por medio del Contrato de Evaluación Técnica (TEA) y el Contrato de Exploración y producción (E&P) que de acuerdo con el artículo 28 de la ley 1753 de 2015 son públicos, salvo en aquellos aspectos que se encuentren sometidos a reserva legal o amparados contractualmente por confidencialidad, de acuerdo con la Constitución y la ley. Por otra parte, la ANM para administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, y en cumplimiento del artículo 45 del Código de Minas (Ley 685 de 2001), es la autoridad que otorga en concesión los recursos mineros mediante el Contrato Único de Concesión Minera.

Los contratos que suscriben la ANH y la ANM están sujetos a procedimientos previos mediante los cuales se determinan, delimitan y clasifican las áreas para el desarrollo de actividades de exploración y explotación del subsuelo y se evalúan y definen las personas naturales o jurídicas que suscribirán posteriormente los contratos de concesión.

3.1. SECTOR HIDROCARBUROS

En el caso del sector hidrocarburos los procedimientos son de selección objetiva, bajo los principios de transparencia, economía y responsabilidad y son definidos por la ANH, de acuerdo a los artículos 76 de la Ley 80 de 1993 y 28 de la Ley 1753 de 2015. En desarrollo de tal normativa, el Acuerdo 02 de 2017 expedido por la ANH establece dos etapas de la gestión contractual:

- Etapa precontractual; que comprende la etapa de planeación y de selección objetiva y
- Etapa contractual; que se desarrolla mediante las fases de celebración y ejecución. Por último, se lleva a cabo la liquidación contractual, la cual se tomaría como una fase post-contractual.

Adicionalmente, el Acuerdo estipula respecto a las asignaciones de áreas el procedimiento competitivo de selección objetiva de contratistas y excepcionalmente por un Sistema Reglado de Adjudicación Directa.

Estas etapas se encuentran regidas por el principio de publicidad, que establece que las actuaciones contractuales de la ANH serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, salvo aquellos aspectos o materias amparados legalmente por reserva o contractualmente por confidencialidad.

En el artículo 5 del Acuerdo se establece que en la determinación, clasificación, delimitación y/o regulación de áreas susceptibles de asignación para exploración y explotación de hidrocarburos deben tomarse en consideración los procedimientos de consulta y de coordinación con los entes territoriales y con las comunidades o grupos étnicos, que se hubieran adelantado o que se adelanten en las oportunidades legales pertinentes, con arreglo al ordenamiento superior que regule la materia que se trate. Esta normatividad evidencia el cumplimiento de algunos principios constitucionales de ordenamiento del territorio, consulta y coordinación con los entes territoriales y con las comunidades o grupos étnicos,

sin embargo no existe una regulación específica y clara que dé cuenta de la implementación vigorosa de los principios de democracia participativa (artículos 1, 40, 79, 130,105 y 95 constitucionales) y coordinación y concurrencia nación-territorio (artículo 288 constitucional), puesto que en los reglamentos internos de la ANH no existe una norma que materialice de manera armónica los principios de Estado unitario y de autonomía territorial.

3.2. SECTOR MINERO

En lo que respecta al sector de minería, los fundamentos y el proceso para el otorgamiento de un contrato único de concesión minera se encuentran reglados en el Código de Minas (Ley 685 de 2001) y existen diversas formas para acceder a este; una de las más relevantes es la de presentar una propuesta de contrato de concesión minera a la autoridad minera nacional, trámite que se encuentra definido especialmente en los artículos 14,16,270,271,300,301 entre otros, de la Ley 685 de 2001.

Este trámite de concesión minera puede definirse como una modalidad precontractual mediante la cual un interesado solicita la autoridad permiso para explorar y explotar minerales, mediante una propuesta de contrato de concesión que debe cumplir con los requisitos estipulados en el artículo 261 y 271 del Código de Minas (Ley 685 de 2001); esta modalidad se rige por el principio de “primero en el hecho, primero en el derecho”, lo que implica que frente a una solicitud de concesión minera, se rechazan las presentadas con posterioridad cuando ocurra una superposición de áreas e identidad de minerales, por lo que el proponente detenta un derecho de prelación o preferencia para poder obtener dicha concesión.

Una vez radicada la solicitud, la autoridad minera, en aplicación de diversas normas del ordenamiento jurídico colombiano, adelanta un proceso de evaluación de la propuesta de contrato de concesión.

En el trámite expuesto se evidencia que, al igual que en el sector de hidrocarburos, en el sector de la minería no existe una regulación que materialice de manera armónica los principios de participación ciudadana, coordinación y concurrencia nación-territorio.¹⁴

¹⁴ Sentencia SU-095 de 2018 Corte Constitucional

4. CONSULTAS POPULARES ANTIMINERAS

Haciendo un recorrido en el tiempo, nos encontramos con la importancia que para la economía nacional y la inversión extranjera ha tenido la explotación de minerales e hidrocarburos. No obstante, existen varios puntos críticos en el tema del desarrollo de este tipo de actividades que llevaron a que las comunidades se opusieran a la continuidad de las mismas dentro de sus territorios.

Además del daño ambiental, las comunidades ubicadas en territorios de explotación de recursos naturales no renovables sustentaron sus inconformidades en varios estudios que demostraron, entre otras cosas, que no era directamente proporcional la cantidad de recursos extraídos con la disminución de la pobreza. Si bien esta importante actividad en el sector productivo nacional representaba un mayor ingreso por regalías a los territorios productores, dichos ingresos no se reflejaban en progreso y desarrollo, tanto es así que para la contraloría nacional (2014) la pobreza en municipios mineros superaba el 74%, 65% para el caso de explotadores de hidrocarburos, mientras que aquellos territorios que no desarrollaban estas actividades no alcanzaba el 43%. Ello es prueba del mal manejo de los recursos de regalías por parte de los dirigentes.

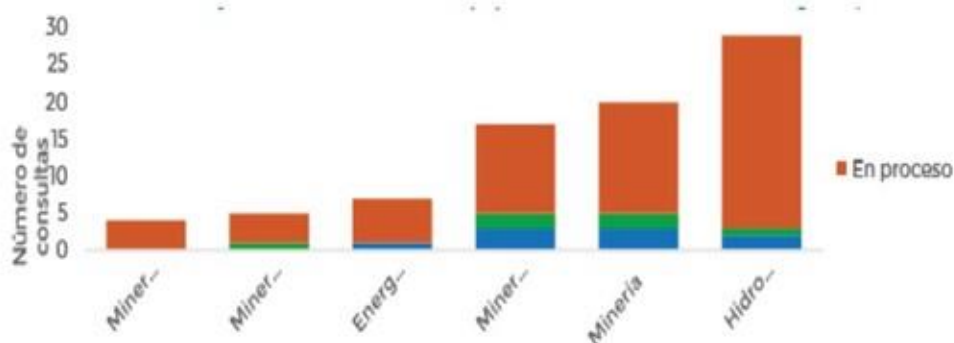
Buscando enfrentar las alarmantes cifras mencionadas y los actos de corrupción, además de procurar por la equidad, aplicando el principio de que los recursos naturales del subsuelo pertenecen al Estado y procurando la equidad al momento de distribuir las regalías entre territorios productores y no productores, durante el primer mandato de Juan Manuel Santos se modificó el artículo 361 superior, lo que llevó a que para los mandatorios locales (que no iban a recibir la misma cantidad de recursos) dejara de ser atractivo el permitir explotar en sus territorios esta clase de recursos. Por ello, sumado a los efectos ambientales y sociales de la explotación minera y de hidrocarburos rechazados por las comunidades, el gobierno nacional con sus políticas públicas productivas con base en el sector empezó a tener problemas con las autoridades locales para seguir siendo atractivos para la inversión y continuar con sus planes de expansión y aumento de producción, lo que se traduciría en más recursos de regalías. Lo anterior por cuanto empezó en Colombia el boom de las consultas populares (con iniciativa popular o de mandatarios y/o concejos municipales) como mecanismo para frenar las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Cobra mucha lógica el hecho de que luego de la disminución de los ingresos por regalías a los municipios productores (año 2012) alcaldes, concejos municipales y comunidad en general comenzaron a presentar ante la Registraduría Nacional iniciativas para llevar a cabo consultas populares en las que se sometiera ante los habitantes la decisión de permitir o no actividades de exploración y explotación. Fue así como en el año 2013, en los municipios de Piedras (Tolima) y Tauramena (Casanare) se utilizó por primera vez el mencionado mecanismo de participación ciudadana obteniendo como resultado un marcado rechazo que fue más allá de la explotación de recursos naturales no renovables, pues dicha decisión amplió la prohibición a las actividades de exploración y hasta de transporte de los recursos.

Esas consultas populares fueron solo el comienzo de una avalancha de solicitudes de inscripción de comités promotores de iniciativas similares en diferentes territorios de la geografía nacional, situación que causó preocupación al gobierno central debido a la posible violación a la seguridad jurídica a las diferentes empresas e inversionistas nacionales y extranjeros a quienes se les habían otorgado títulos y venían realizando actividades (en diferentes etapas) de exploración y explotación.

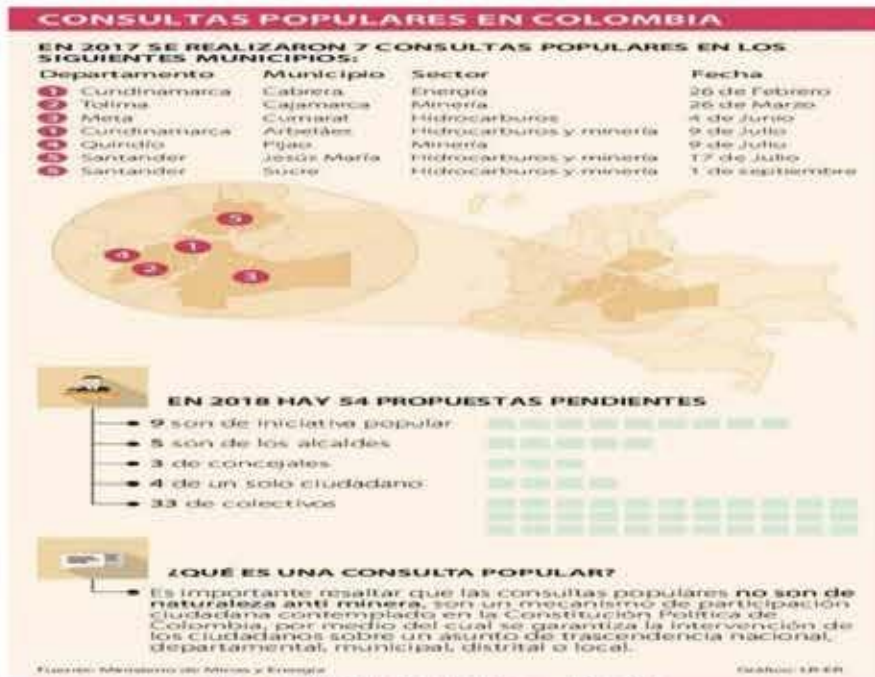
Hasta el año 2018 se superó la barrera de 50 iniciativas presentadas en el mismo sentido. A noviembre de 2018 se habían realizado 9 consultas, 7 se encontraban suspendidas, 19 estaban sin fecha de consulta y 67 se encontraban en proceso).¹⁵

Cantidad y estado de consultas populares del sector minero-energético, 2013-2018



Fuente: MinEnergía, con corte a noviembre 2018.

¹⁵ Documento Anexo Plan Nacional de Desarrollo-2018-2022



Fuente. Ministerio de Minas y Energías.

5. APORTES DEL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO EN EL PIB NACIONAL



La participación de Minas y Canteras fue 5,18% en el PIB total del primer trimestre de 2018, presentó una caída de 10,92%, 8,33%, 11,02%, 11,78%, 3,57%, 5,63%, 6,53% y 10,13%, en comparación con el primero, segundo, tercero y cuarto trimestre de los años 2016 y 2017, al pasar de 11,60, 11,27, 11,61, 11,71, 10,72, 10,95, 11,05 11,50 a 10,33 billones de pesos, de acuerdo con la nueva metodología establecida por el DANE para la valoración del PIB.¹⁶

¹⁶ Análisis Minero, Dirección de Minería Empresarial /MINMINAS

6. OBJETO DEL PROYECTO

La geografía colombiana como gran parte de América latina ha sido privilegiada con recursos naturales renovables y no renovables, razón suficiente para convertirse en una importante alacena de los conquistadores, los cuales vieron en estas tierras una oportunidad para enriquecer sus reinados.

Han sido innumerables las zonas en el territorio colombiano en los cuales se han encontrado minerales e hidrocarburos, recursos estos que desde la costumbre implantada por la corona española son propiedad del Estado. No obstante lo anterior, por la misma costumbre conquistadora, el título minero ha sido la figura utilizada para que sea una persona natural o jurídica diferente al Estado el que obtenga beneficios por la explotación de los mismos, otorgando en todo caso una contraprestación al primero.

La historia colombiana nos muestra que en el siglo XVI, si un colonizador encontraba un terreno rico en minerales, debía solicitar un permiso de explotación por un determinado tiempo a la corona con la condición de pagar a esta el denominado "Quinto real", que no era más que entregar la quinta parte de los minerales extraídos (Muriel, 2012). En esa misma línea fue desarrollándose la legislación aunque con algunos conflictos de competencia, sobre todo en la etapa federal, en donde los Estados federados en muchas ocasiones no tenían en cuenta lo indicado por el gobierno central, situación que se solucionó con la vuelta al sistema republicano.

Ese mismo conflicto de competencias renació con el boom de consultas populares (por iniciativas populares o por las autoridades locales) que se han venido presentando en los últimos años y que han ido en contravía al desarrollo minero energético y al deseo de incentivar la inversión extranjera en el sector mostrado desde el gobierno central.

Si bien es cierto que la explotación de recursos naturales no renovables trae consigo consecuencias adversas al medio ambiente y que para otorgar una adjudicación por parte de la autoridad minera nacional el solicitante debe cumplir con una serie de requisitos, hay que tener presente que el sector minero energético representa un espacio importante para la economía nacional, además de aportar un porcentaje representativo en el producto interno bruto, sin olvidar el trascendental tema de regalías que de la actividad extractiva de esta clase de recursos proviene. Por ello, sin olvidar la importancia del cuidado del medio ambiente, resulta sumamente importante que el gobierno central, las autoridades de los territorios descentralizados y la comunidad en general creen mecanismos

de concertación en donde se lleguen a acuerdos de mitigación de daños ambientales, implementación de programas sociales y una serie de compromisos claros, primando en todo momento el interés general sobre los particulares, otorgando la importancia debida a un importante sector de la economía y a la seguridad jurídica necesaria para posicionar al país como territorio atractivo para la inversión extranjera.

De lo anterior fue consciente la Corte Constitucional en la Sentencia SU 095 del 2018, en la cual, además de considerar que la consulta popular no era el mecanismo para decidir acerca de los temas de políticas de uso de suelos, creyó necesario crear “...*uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio...*”, otorgándole al Congreso de la República la responsabilidad de crear dichas herramientas en pro de respetar los derechos y competencia de los sujetos intervinientes, además de asegurar el desarrollo responsable de la actividad minero energética.

El presente proyecto de ninguna manera pretende convertirse en un obstáculo para la adjudicación de títulos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, al contrario tiene como finalidad que la autoridad minera nacional desarrolle a través de un adecuado mecanismo de coordinación, concurrencia y participación ciudadana una estrategia a corto y largo plazo que permita darle manejo a las crisis sociales ligadas a la ejecución de proyectos extractivos, garantizando que el aprovechamiento de los recursos naturales sea una actividad incluyente, basada en una planificación que involucre insumos de todos los actores involucrados, garantizando así el máximo beneficio posible a las poblaciones.

Pongo en consideración de los Honorables congresistas la presente propuesta, la cual antes que representar un desestimulante a contratistas solicitantes de títulos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, pretende impulsar el desarrollo a lo largo de acciones encaminadas a hacer compatible un desarrollo económico, con la conservación del medio ambiente y el progreso de las sociedades.

7. NECESIDAD DEL PROYECTO

Uno de los principales conflictos sociales que enfrenta el país en la actualidad, radica en la poca aceptación de los proyectos de explotación de recursos naturales no renovables a lo largo de todo el territorio nacional, por parte de las

comunidades ubicadas en las áreas de influencia de dichos proyectos. En los últimos 5 años se ha visto reflejado mucho más el inconformismo de las poblaciones que reciben la afectación tanto ambiental como social de los proyectos extractivos y quienes manifiestan que los principios de explotación racional y desarrollo sostenible consagrados en la constitución política y en el código de Minas no se ven reflejados en sus territorios.

Desde finales de los años noventa, los conflictos relacionados con la minería han aumentado a nivel global, pero ha sido desde el 2013 cuando han tomado un mayor auge en Colombia y se han visto reflejadas en diversas consultas populares convocadas por mandatarios locales y a partir del 2015 también por ciudadanos y grupos sociales quienes manifiestan a través de este mecanismo de participación ciudadana su rechazo para con las exploraciones y explotaciones de recursos naturales no renovables, hecho que ha afectado directamente a la economía nacional y a la confianza inversionista; (En los últimos 10 años la industria de la minería ha aportado el 9% del producto interno colombiano siendo, uno de los mayores aportes realizados).

La gran mayoría de las consultas populares desarrolladas en el país superaron el umbral y dieron como resultado que más del 90% de los participantes votaron en contra de un proyecto minero en específico o del sector minero en general, hechos que han puesto en entre-dicho las competencias de la autoridad minera nacional, y que ha causado inestabilidad jurídica a los inversionistas extranjeros. En todos estos procesos de participación ciudadana es de resaltar que gran parte de las consultas fueron desarrolladas bajo solicitud y/o aprobación de mandatarios locales, lo que refleja una desarticulación en este tema de la rama ejecutiva del poder público (Nación-territorio).

7.1. ACUERDOS MUNICIPALES COMO INSTRUMENTO DE VETO PARA LAS ACTIVIDAD MINERAS E HIDROCARBURÍFERAS

A partir de las primeras consultas populares convocadas para prohibir las actividades del sector, se produjeron también una serie de acuerdos municipales que replicaban la acción, principalmente impulsadas por la sentencia T-445 de 2016.

Fue así como esta iniciativa, se constituyó como el detonante de una seguidilla de más de cinco años de consultas populares y acuerdos municipales, en diversos municipios del país, a través de los cuales, los habitantes de estos territorios buscaron decidir sobre las futuras actividades mineras y de hidrocarburos.

Lo anterior, desencadenó una alta conflictividad entre las competencias del Gobierno Nacional y las autoridades territoriales y departamentales, para prohibir o viabilizar zonas para la actividad minero energética, generando así más de 40 fallos relacionados con el alcance de dichas competencias, propiciando un ambiente de incertidumbre producto de las diferentes posiciones de los Tribunales Administrativos, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, pronunciándose que se prolongó por varios años.

Bajo todo lo anterior y en suma concordancia con el análisis realizado por la corte constitucional a través de la sentencia SU-095 de 2018, se considera necesario la elaboración de una iniciativa legislativa que establezca un mecanismo que refleje los principios de concurrencia y coordinación Nación-Territorio consagrados en la constitución política y en la ley orgánica de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011), pero que además sea un mecanismo incluyente que escuche a las comunidades y que tenga en cuenta sus puntos de vista para la planificación de proyectos extractivos que garanticen un desarrollo sostenible en todas sus etapas.

8. NATURALEZA DEL PROYECTO

El presente proyecto de Ley es de naturaleza mixta por cuanto tiene un componente orgánico en lo referente a la creación del mecanismo de coordinación y concurrencia, en tanto implica la distribución de competencias (artículo 288 constitucional), y un componente estatutario en lo que se refiere a la creación del mecanismo de participación ciudadana, que para el caso de este proyecto de Ley es el mismo mecanismo.

En este sentido, se presenta un proyecto de Ley estatutaria, por abarcar de manera integral y esencial el contenido de una materia reservada a este tipo de Ley como es la creación de uno o varios mecanismos de participación ciudadana, y por ser el trámite estatutario más gravoso que el orgánico y el ordinario.

Cordialmente;



HECTOR VERGARA SIERRA
H. Representante a la Cámara
Autor

H. Representante HECTOR VERGARA SIERRA



JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
H. Representante a la Cámara
Autor



ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
H. Representante a la Cámara
Autor



ALFREDO DELUQUE ZULETA
H. Representante a la Cámara
Autor



EDWIN BALLESTEROS ARCHILA
H. Representante a la Cámara
Autor



ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
H. Representante a la Cámara
Autor



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Autor