

La autonomía de los entes territoriales en la planificación de su territorio, en el desarrollo de proyectos minero energéticos

Brian Alejandro Buriticá Rendón & Óscar Fernando Tamayo Zuluaga  
Julio 2020

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD  
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Proyecto de Grado

**La autonomía de los entes territoriales en la planificación de su territorio, en el desarrollo  
de proyectos minero energéticos**

Brian Alejandro Buriticá Rendón

Óscar Fernando Tamayo Zuluaga

Trabajo de grado para optar por el título de Especialista en Gestión Pública

Directora

Angie Patricia Salas

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Medellín

2020

**Resumen:** El presente trabajo monográfico, busca realizar un recorrido conceptual por la jurisprudencia, la doctrina y las normas que existen en el ordenamiento jurídico colombiano, con respecto a la autonomía de los entes territoriales en la regulación del uso del suelo. Durante el desarrollo del mismo, se pondrá en evidencia los fundamentos que justifican la coordinación entre otras entidades del Estado a la hora de establecer el uso de los suelos en cada municipio y que la autonomía de los entes territoriales puede verse desdibujada de manera casi que total, en tratándose de proyectos minero energéticos, pues se discute si es dable por parte de los Alcaldes y Concejos municipales prohibir dichas actividades en su territorio.

**Palabras clave:** Ordenamiento territorial, licencia ambiental, Corporaciones Autónomas Regionales, autonomía, entes territoriales.

**Abstract:** The present monographic work seeks to carry out a conceptual tour of the jurisprudence, doctrine and laws that exist in the Colombian legal system, with respect to the autonomy of territorial entities in the regulation of land use. During its development, we will figure out that it is justified the coordination among other state entities when establishing land use in each municipality and that the autonomy of territorial entities may be blurred almost totally, in the case of energy and mining projects, as it is discussed whether it is feasible for the Mayors and municipal councils to prohibit such activities in their territory.

**Keywords:** Territorial ordering, environmental license, Regional Autonomous Corporations, autonomy, territorial entities.

**Tabla de contenido**

<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>Planteamiento del problema.....</b>	<b>9</b>
<b>Justificación de la investigación.....</b>	<b>16</b>
<b>Objetivo General .....</b>	<b>18</b>
Objetivos Específicos .....	18
<b>Hipótesis .....</b>	<b>19</b>
<b>Marco Teórico .....</b>	<b>21</b>
<b>Marco Conceptual.....</b>	<b>25</b>
<b>Marco Legal.....</b>	<b>29</b>
<b>Enfoque de investigación.....</b>	<b>32</b>
<b>Tipo y alcance de la investigación.....</b>	<b>33</b>
Municipio de San Luis en el departamento de Antioquia .....	35
Las Corporaciones Autónomas Regionales.....	43
Planes de ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas .....	49
La participación ciudadana en los procesos de licenciamiento ambiental .....	52
Audiencias públicas ambientales. ....	61
Derecho a intervenir en actuaciones administrativas ambientales. ....	63
Derecho de petición.....	65
La consulta popular. ....	68

<b>Análisis de hallazgos y aporte al campo investigado.....</b>	<b>76</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>83</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>85</b>

## Anexos

### Tablas

<b>Tabla 1</b> Tipos de medidas para contrarrestar los impactos ambientales	26
<b>Tabla 2</b> Usos económicos del suelo en la Cuenca Samaná Norte	36
<b>Tabla 3</b> Títulos mineros en el Municipio de San Luis.	38
<b>Tabla 4</b> Centrales hidroeléctricas en el municipio de San Luis	40
<b>Tabla 5</b> Municipios y subregiones que conforman la jurisdicción CORNARE	45
<b>Tabla 6</b> Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, en jurisdicción CORNARE	50
<b>Tabla 7</b> Requisitos en los estudios ambientales con respecto a la Consulta Previa	56
<b>Tabla 8</b> Lineamientos para el manejo de los impactos sociales	58
<b>Tabla 9</b> Consulta Previa y participación ciudadana	59
<b>Tabla 10</b> Momentos para intervenir en trámites ambientales	64
<b>Tabla 11</b> Modalidades del derecho de petición	66
<b>Tabla 12</b> Municipios que han prohibido las actividades extractivas a través de la Consulta Popular	70

**Figuras**

<b>Figura 1</b> Títulos mineros en vigentes en el país	11
<b>Figura 2</b> Generación de energía por departamento en Colombia	12
<b>Figura 3</b> Procesos de licenciamiento realizados por Cornare en el oriente de Antioquia	14
<b>Figura 4</b> Resumen de los principales problemas y sus orígenes detectados en la cuenca de Río Samaná Norte.	42
<b>Figura 5</b> Corporaciones Autónomas Regionales en Colombia	43
<b>Figura 6</b> Jurisdicción Cornare	46
<b>Figura 7</b> Mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental	54
<b>Figura 8</b> Consultas previas sector energético 2010 – 2013	55

## Introducción

De acuerdo a la Carta Magna (1991), “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” y es justamente allí donde se fundamenta el presente trabajo monográfico, puesto que no es un Estado totalmente descentralizado, toda vez que existen numerosas limitaciones de carácter económico, administrativo, de control y evaluación para sus Entidades Territoriales.

En cuanto al pilar de Estado participativo, se analizará el papel de las consultas populares en lo referente a la planeación, desarrollo y ejecución de mega proyectos minero energéticos en diferentes jurisdicciones del país, ilustrando así el impacto y la eficacia de estos instrumentos de participación ciudadana frente a la planeación y ordenamiento del territorio.

Por medio de un amplio estudio normativo, se pretende precisar los lineamientos y la autonomía que tienen los municipios a la hora de planificar el uso del suelo en sus jurisdicciones, abordando temáticas que trascienden las competencias municipales, extendiéndose a niveles regionales, departamentales y nacionales.

El municipio de San Luis Antioquia, será el foco del desarrollo de la presente investigación monográfica, explorando diversos tópicos como las características de su territorio, principales actividades económicas, títulos mineros otorgados y actividades relativas a la generación de energía a partir del uso del recurso hídrico.

No solo se indagará en el papel y las funciones que desarrollan los Entes Territoriales, sino también en las Corporaciones Autónomas Regionales las cuales tienen la competencia para otorgar los permisos, autorizaciones y licencias ambientales para el desarrollo de proyectos

minero energéticos, siendo así la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE la entidad correspondiente para focalizar la investigación en el municipio de estudio.



## Planteamiento del problema

La Ley 388 (1997) contempla el concepto de ordenamiento del territorio de los municipios, distritos y áreas metropolitanas y establece que son todas aquellas acciones político-administrativas de planificación de su jurisdicción que se realizan de manera concertada; procesos que emprenden los Entes Territoriales dentro de los márgenes que fija la normatividad vigente, para regular la ocupación del espacio o usos del suelo.

De lo anterior, queda claro que el ordenamiento del territorio, compete a cada ente territorial, donde este de manera autónoma regula los usos del suelo, la planificación del uso del suelo, a través de determinaciones tendientes a establecer qué actividades se pueden o no desarrollar en su jurisdicción.

No obstante lo anterior, se puede evidenciar cómo en algunos municipios cuya vocación inicial había sido la agricultura, con la llegada de estos proyectos se generan cambios trascendentales en su economía y en calidad de vida de sus habitantes, aspectos a tener en cuenta para entender las consecuencias que trae consigo las actividades a realizar.

A pesar de que la norma establece que son los entes territoriales, los encargados de formular los lineamientos y políticas de aptitud de uso de los suelos en su jurisdicción, incidiendo de manera directa en el rumbo de las dinámicas de sus pobladores, con la llegada de otras actividades productivas relativas a la gran industria, se van generando cambios significativos que al parecer salen de la órbita de la competencia de los municipios, despojándolos en cierta medida del control sobre su gestión administrativa territorial y las esferas sociales en las cuales se desenvuelve su población.

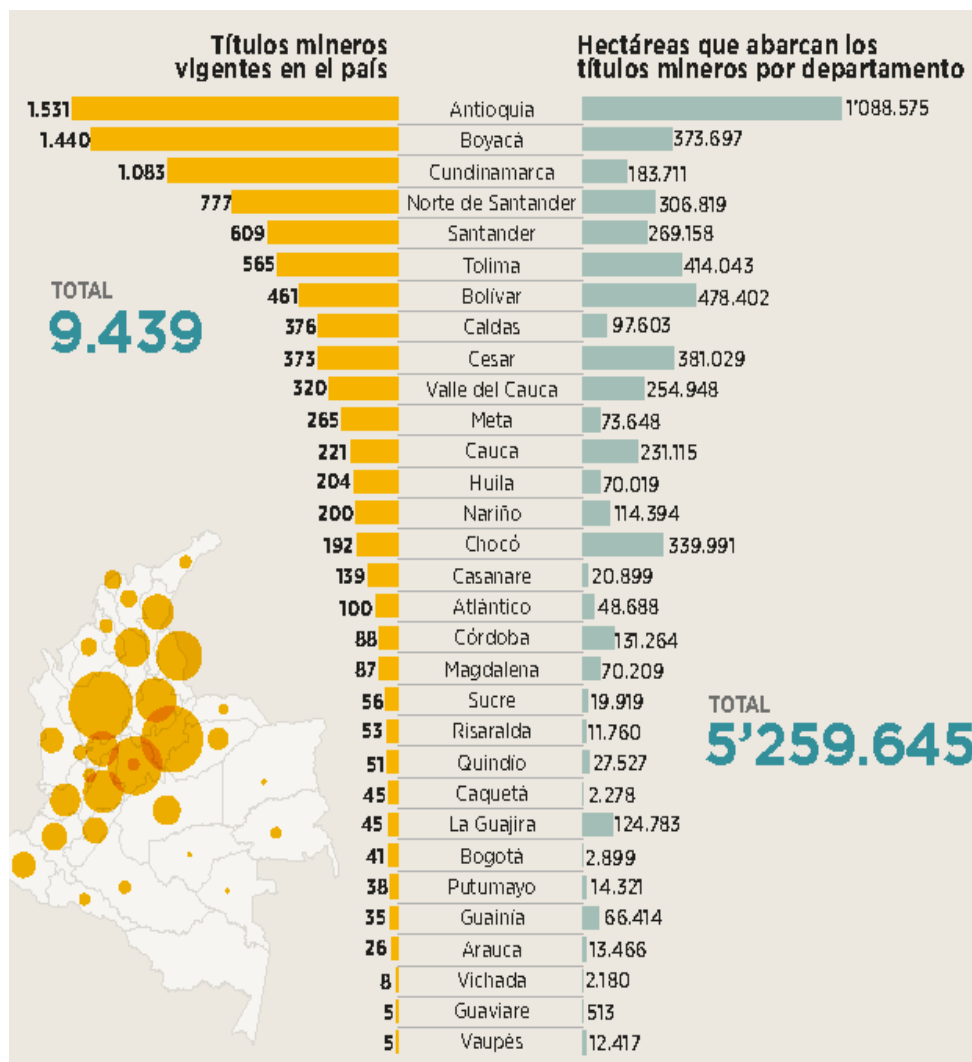
Aunado a lo anterior, existen factores que menguan la autonomía de las Entidades Territoriales, para planificar el uso del suelo en su jurisdicción, y diferentes actores que deben estar involucrados a la hora de desarrollar los estudios relativos a determinar el uso del territorio en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, dado que, “la característica esencial es que sean construidos colectivamente y a partir de un proceso de participación social que permita discutir ese orden deseado que se quiere en el territorio.” (Hernández, 2010, p. 101)

De otro lado, es posible evidenciar que los temas relacionados con el ordenamiento territorial, no son asuntos que incumban exclusivamente a las entidades territoriales, pues tal y como sostiene Vaquer Caballería (citado en Vásquez, 2019), debe presentarse una coexistencia entre medio ambiente, el desarrollo de los municipios y zonas rurales.

Es así como se ha visto desdibujada la autonomía de los entes territoriales, pues ha sido un concepto además menguado por el emplazamiento de megaproyectos como los minero energéticos, que se van asentando en el territorio, generando cambios socioeconómicos en las poblaciones, en el nivel de los empleos, la cultura, en los ecosistemas y las vocaciones económicas de cada municipio.

Según El Espectador (2013), Antioquia ocupa el primer puesto en Colombia en el ranking de los 10 departamentos con más títulos mineros, pues tal y como se desprende de la siguiente imagen, posee el 16% del total de los títulos mineros del país y una ocupación de hectáreas del 20% con respecto a los demás departamentos:

**Figura 1**  
Títulos mineros en vigentes en el país

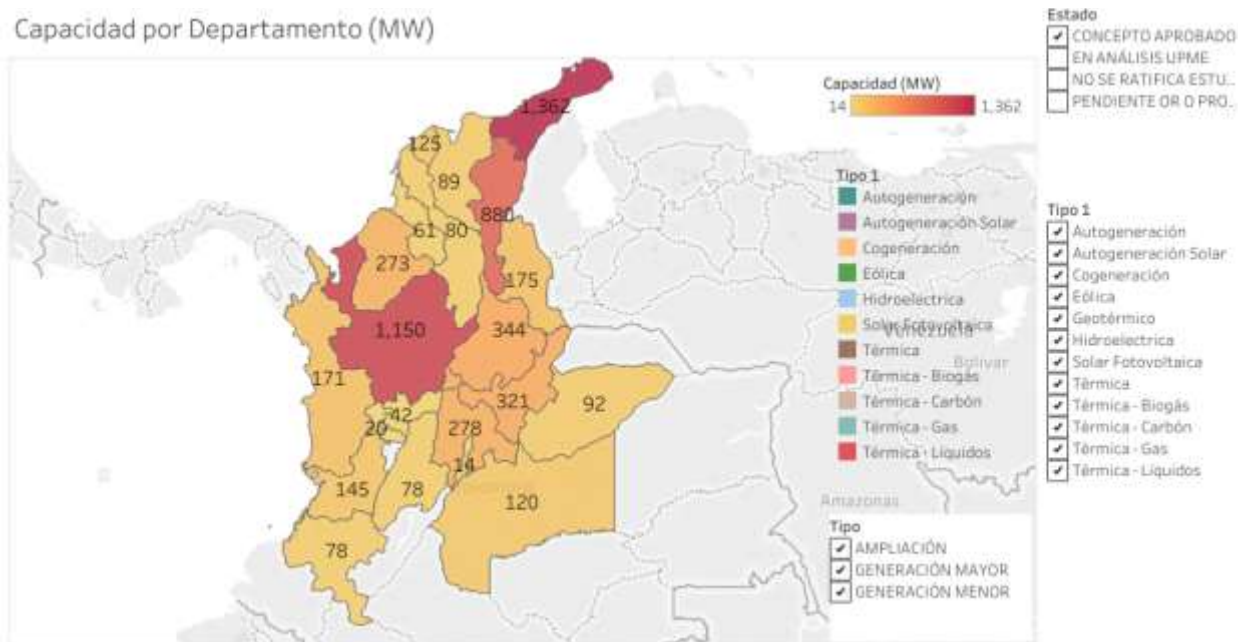


**Nota:** La Figura 1 representa los títulos mineros por departamentos en Colombia. Tomado de El Espectador (2013).

En cuanto al tema de generación de energía, el panorama no es para nada diferente, toda vez que Antioquia se encuentra en el segundo puesto, con un aporte de 1.150 MW al territorio nacional, siendo apenas superado por el departamento de la Guajira, con un aporte de 1.362 MW, según lo sostiene la revista Catorce6 (2018).

**Figura 2**

*Generación de energía por departamento en Colombia.*



**Nota:** En la figura 2 es posible evidenciar el aporte en la generación de energía que realiza cada departamento en Colombia. Tomado de Catorce6 (2018).

Con las estadísticas ya citadas, es importante traer a colación que estos proyectos minero energéticos que se vienen asentando en los territorios, traen implícitas unas afectaciones a los recursos naturales y son los pobladores de la zona de influencia, los que reciben estos impactos tanto de tipo positivo como negativo, generándose unas externalidades importantes que deben ser analizadas desde el punto de vista social, económico y jurídico, pues si un proyecto trae más desventajas que ventajas para las comunidades, lo que se va a crear es el rechazo generalizado de estas y la imposibilidad de proseguir con este tipo de actividades industriales, generándose el cambio de dinámicas en los cimientos poblacionales y la pérdida de dirección por parte de las administraciones municipales, sobre el rumbo de sus territorios.

En la siguiente figura, se establecen los proyectos de generación de energía que ha venido tramitando Cornare dentro de su jurisdicción en el Oriente Antioqueño, los cuales, se encuentran clasificados por aquellos que se archivaron, desistidos, negados, otorgados, revocados, en proceso de desmantelamiento, declarados en caducidad y cuya evaluación se encuentra suspendida.

Es de aclarar que, dentro de estos procesos, también se encuentran concesiones de agua para la generación de energía, cuyos proyectos no fueron sometidos al proceso de licenciamiento ambiental, dado que fueron formulados en transición de normas anteriores al Decreto 1076 (2015), momento en que para algunas generadoras, dada su poca capacidad, no era necesario agotar este trámite.

Para el caso del Municipio de San Luis, en el departamento de Antioquia, se logra evidenciar que se encuentra otorgada una Licencia Ambiental para la generación de energía, cuyo nombre es la “CH San Miguel”, pero como más adelante se verá en próximos capítulos, se vienen una serie de proyectos para la generación de energía en el Municipio, los cuales se encuentran en la fase de Diagnóstico Ambiental de Alternativas y formulación del Estudio de Impacto Ambiental -EIA, por lo que no reposan en la siguiente gráfica:



Realizados los planteamientos anteriores, se ve como necesario, formular la siguiente pregunta de investigación:

¿Son autónomos los entes territoriales en la planificación de su territorio frente a los proyectos minero energéticos que se emplazan en su jurisdicción?

### **Justificación de la investigación**

La problemática que se pretende abordar dentro del escrito monográfico, está encaminada a determinar las competencias en el ordenamiento y planificación del territorio y la autonomía de los entes territoriales, esto es, municipios, distritos y áreas metropolitanas, para establecer el uso del suelos en su correspondiente jurisdicción, y a su vez dar claridad, si estos, pueden o no prohibir las actividades mineroenergéticas en su territorio o si por el contrario están obligados a permitir las y enfrentar sus efectos socioeconómicos y medioambientales.

Es por ello que resulta necesario establecer jurídica y conceptualmente, cuáles son las metodologías, políticas, principios y lineamientos en los cuales se debe enmarcar la planificación del territorio y si las consultas populares establecidas en la normatividad vigente, se constituyen en la herramienta idónea para la toma de las decisiones relativas a la planificación del uso del suelo.

Se debe además, tener claro cuál es el papel de las Autoridades Ambientales a la hora de que los Municipios planifiquen el uso de los suelos, con el fin de procurar la protección de los recursos naturales en la jurisdicción, esto es, especificar las competencias de los demás organismos del Estado, en la planificación del ordenamiento territorial.

Por lo anterior, resulta imprescindible dentro del presente escrito monográfico, establecer los requisitos legales y jurídicos para el desarrollo y emplazamiento de proyectos mineroenergéticos en el territorio, con el fin de tener claros los parámetros de control y seguimiento que las autoridades competentes deben realizar sobre estas actividades. Es decir, determinar cuál es el órgano competente para realizar vigilancia y control sobre este tipo de industria en el evento en que se asienten sobre el territorio.



El escrito monográfico se encuentra enmarcado dentro del campo disciplinar de “políticas públicas” de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD, línea estudios políticos, gobierno y relaciones internacionales - Gestión de políticas públicas – sublínea Desarrollo Territorial.

La relevancia del trabajo investigativo desde el campo profesional, se encuentra materializada en el conocimiento de las políticas públicas de orden nacional, regional y departamental, para regular el uso de los suelos, situación que es importante para la toma de decisiones con respecto al otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones ambientales que se puedan otorgar para la realización de los proyectos mineroenergéticos en la zona.

## **Objetivo General**

Analizar las políticas y lineamientos existentes en la planificación del uso del suelo, para el emplazamiento de proyectos minero energéticos, en el Municipio de San Luis del departamento de Antioquia, en el periodo 2016 – 2019.

## **Objetivos Específicos**

- 1- Identificar en las leyes, decretos, sentencias judiciales y demás instrumentos legales, las competencias de las entidades del Estado en la planificación del territorio.
- 2- Conceptuar acerca de las competencias de los organismos del Estado, sobre la planificación del territorio y la autonomía de los entes territoriales para fijar sus lineamientos urbanísticos.
- 3- Analizar los hallazgos generados en la elaboración del escrito, con el fin de realizar un aporte conceptual al campo investigado.

## Hipótesis

A través de los análisis jurídico-normativos que se realicen, relativos a establecer la competencia de los Entes Territoriales en el ordenamiento de su territorio, será posible determinar que los Municipios y Distritos, tienen la facultad para regular el uso del suelo en su jurisdicción, pero se encontrarán lineamientos y temas específicos que trascienden las competencias municipales, siendo necesario integrar en los procesos de planificación territorial a las autoridades tanto del nivel nacional como regional, en desarrollo del principio del Estado Unitario y menguando el descentralizado; limitándose así la autonomía de las autoridades locales, en la planificación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Con respecto a la concepción del Estado unitario descentralizado, es importante traer a colación la crítica que realiza Penagos (2003), al sostener que a la luz de las normas constitucionales, no existe una verdadera descentralización territorial, dado que: “a. Las entidades territoriales no son verdaderamente autónomas, b. tienen competencias limitadas, c. el patrimonio es limitado, d. están sujetas a un exagerado control, orientación y evaluación general de sus actividades. (p. 14)

Ahora bien, el presente escrito monográfico, en virtud de los objetivos ya establecidos tanto el general como los específicos, tiene un enfoque jurídico, pues busca realizar un análisis de la normatividad y jurisprudencia con respecto al ordenamiento territorial por parte de las Entidades Territoriales y la injerencia que tienen los proyectos minero energéticos en Colombia.

No obstante lo anterior, es importante señalar que, dentro de la investigación, será posible realizar el hallazgo de material, cuyo objeto de análisis se haga desde otros puntos de vista, como el socioeconómico, cultural, familiar, laboral, entre otros, trascendiendo el campo de lo jurídico,

donde se verán marcadas connotaciones de tipo social, que se presentarán como consecuencia del emplazamiento de proyectos minero energéticos.

Finalmente, es muy posible que se responda de manera negativa la pregunta de investigación relativa a si “¿Son autónomos los entes territoriales en la planificación de su territorio frente a los proyectos minero energéticos que se emplazan en su jurisdicción?”, pues la experiencia dicta que, el ordenamiento territorial es un procedimiento en el que participan diferentes instituciones del Estado, las cuales deben coordinar sus fines y funciones para conseguir un objetivo común.

## Marco Teórico

Diferentes teóricos se han referido al ordenamiento territorial, como un instrumento de organización de los usos del suelo, pero otros han ido mucho más allá de una concepción administrativa, argumentando que la sociedad juega un papel determinante a la hora de emprender procesos de planificación, tal y como lo sostiene Hernández (2010), estos procesos deben estar permeados por la participación ciudadana, toda vez que las comunidades conocen su territorio y les es posible aportar ideas para la construcción y planificación de los usos del suelo.

Aunado a lo anterior, se tiene que esos procesos de interacción social en la planificación de los Planes de Ordenamiento Territorial, deben estar permeados por los siguientes lineamientos: participativo, interactivo e iterativo. La primera hace alusión a que los sectores involucrados, deben participar en todas las etapas del proceso. La segunda, pretende la interacción entre los elementos/actores involucrados. La tercera, repite el mismo ciclo, tantas veces sea necesario. (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina., 2014)

Las entidades territoriales, dentro del ámbito de sus competencias, tienen la facultad para realizar la ordenación del uso del suelo, dado que a la luz de lo establecido en la Constitución Política (1991), son entes dotados autonomía administrativa, con la facultad para planificar su territorio, concepto que es desarrollado por la Ley 388 (1997).

La Corte Constitucional (citada en Vásquez, 2019), establece que el ordenamiento territorial por parte de las entidades municipales, es una manifestación clara del principio de autonomía, al sostener que:

la reglamentación de los usos del suelo es la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales por cuanto a través de ella se diseña y direcciona el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio. (p. 271)

Por lo anterior, es necesario tener claridad acerca del concepto de autonomía territorial, que en cuyo caso la Procuraduría General de la Nación (2011), define que tiene unos límites mínimos y máximos. En los límites mínimos, se hace alusión a los derechos, facultades y atribuciones reconocidos en la Constitución Política, para el cumplimiento y ejercicio de sus funciones. Por su parte, los límites máximos, son aquellos que al ser superados, rompe con la estructura jurídica y política del Estado, convirtiéndose en un ente independiente de aquél. (p. 22)

De allí que sea importante hacer alusión a que las Entidades Territoriales, dentro de su competencia, gocen de autonomía para planificar el uso de los suelos en su jurisdicción, teniendo en cuenta otros factores determinantes para su ejecución, tal y como lo sostiene Andrade (citado en Hernández, 2010), el ordenamiento del territorio obedece a un proceso en el cual se pueden evidenciar diferentes actores sociales, que tiene como finalidad alcanzar diferentes metas con respecto a la población, la protección a los recursos naturales y a los contextos socio económicos, denotando así la consolidación de la democracia y la descentralización en los Entes Territoriales.

Tal y como se desprende de lo anterior, los Entes Territoriales no gozan de una autonomía absoluta en sus gestiones administrativas, dado que hay procesos que se deben desarrollar teniendo en cuenta una planificación incluyente, donde se vean involucrados diferentes actores de la sociedad, gremios, sectores económicos y otras entidades del Estado. Tal es el caso de los proyectos minero energéticos, que al parecer tienen primacía sobre el ordenamiento municipal, asentándose en los territorios pese a la oposición de los pobladores y sus gobernantes.

Las actividades minero energéticas actúan directamente sobre el territorio, tanto a nivel del suelo como del subsuelo, lo que hace más compleja su comprensión y articulación con otras actividades económicas, condiciones socioculturales, protección ambiental y aplicación de un régimen de derechos y deberes. (Unidad de Planeación Minero Energética, 2019, p.25)

Según lo sostuvo la Contraloría General de la República (2013), los proyectos minero energéticos se están emplazando en los territorios del país, desconociendo los planes de ordenamiento territorial expedidos por los Municipios y Distritos, vulnerando la autonomía de los entes territoriales para planificar el uso del suelo, pues se considera que algunas áreas que son declaradas como de protección ambiental, con posterioridad son sustraídas para el asentamiento de proyectos mineros y otro tipo de actividades.

Ahondando en los requisitos legales o permisos necesarios, para ejecutar proyectos minero energéticos, se debe resaltar que en tratándose de proyectos mineros, se requiere contar de manera previa con título minero y licencia ambiental (Ley 685, 2001), y para el caso de proyectos de generación de energía, sólo requiere de este último instrumento, que para su consecución es necesaria la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental – EIA (Decreto 1076, 2015).

De otro lado, también se debe hacer referencia a que existen otros mecanismos para la planificación del territorio, como lo son los Planes de Manejo de Ordenación de Cuencas Hidrográficas (Decreto 1076, 2015), cuya planificación y dirección le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, por lo que será pertinente además, estudiar la naturaleza de este instrumento con el fin de determinar si esta herramienta permite que los Entes Territoriales puedan regular el uso de los suelos de manera autónoma.

Ahora bien, dado que la autonomía de los Entes Territoriales para regular el uso del suelo, se encuentra menguada por la participación de otros organismos del Estado, es importante informar que, la participación ciudadana juega un papel determinante a la hora de proyectarse sobre la jurisdicción el emplazamiento de proyectos minero energéticos, dado que estos mecanismos se presentan como un límite al desarrollo de los mismos. Tal y como lo establece la Constitución Política de Colombia (1991), uno de los fines esenciales del Estado es procurar por que los ciudadanos puedan participar en las decisiones que los afecten en la vida social, económica y política.

Los mecanismos de participación ciudadana, se encuentra establecidos en la Constitución Política de Colombia (1991), la Ley 99 (1993) y la Ley 134, (1994), conceptos que serán desarrollados a lo largo del presente escrito monográfico.



## Marco Conceptual

Los proyectos minero energéticos, para su operación, requieren de la obtención de La licencia ambiental, entendida por tal, según el Decreto 1076 (2015), como la autorización que otorga la Autoridad Ambiental competente, para aquellas obras o actividades que de acuerdo con la normatividad vigente, puedan causar un impacto negativo importante a los recursos naturales, por lo que dicho instrumento ambiental contiene todas las medidas de manejo para mitigar estas afectaciones ambientales.

Con el fin de emplazar proyectos minero energéticos, que son susceptibles del instrumento de licenciamiento ambiental, se debe respetar el esquema de ordenamiento territorial que se encuentre vigente en el respectivo municipio. Estos esquemas de ordenamiento territorial o Planes de Ordenamiento Territorial, comprende una serie de procesos administrativos realizados por los Entes Territoriales, con miras a planificar y organizar el uso de los suelos, actividad que debe realizarse de manera concertada y dentro de los límites que fija la ley. (Ley 388, 1997)

Lo anterior, dado que los proyectos minero energéticos necesariamente, traen implícitos una serie de afectaciones o impactos sobre el medio ambiente, por lo que es importante considerar que las actividades a realizar, estén contempladas en el Esquema de Ordenamiento Territorial. De allí que sea importante definir el concepto de impacto ambiental, contemplado en el Decreto 1076 (2015), el cual se traduce en cualquier afectación a los medios biótico, abiótico y socioeconómico, que sea positivo o negativo, que pueda derivarse del desarrollo de una actividad o proyecto.

En concordancia con lo anterior, se establecen diferentes tipos de medidas para contrarrestar los efectos de los impactos ambientales, dentro de las cuales se tienen:

**Tabla 1.***Tipos de medidas para contrarrestar los impactos ambientales*

<b>Medidas de Prevención</b>	<b>Medidas de compensación</b>	<b>Medidas de corrección</b>	<b>Medidas de Mitigación</b>
Encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente	Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural, los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad.	Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad	Son aquellas acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente

**Nota:** Creación propia a partir de la información consignada en Decreto 1076 (2015)

Con el fin de dar aplicación a este tipo de medidas, los gestores de los proyectos minero energético deben presentar ante la autoridad ambiental un plan de manejo ambiental, que a la luz del Decreto 1076 (2015), en este se debe detallar todas las acciones de prevención, compensación, corrección y de mitigación, ya enunciadas.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que, a la hora de llevar a cabo proyectos objeto de licenciamiento ambiental, de manera previa se tuvo que haber indagado si la actividad a realizar se encuentra permitida, es decir, si esta se encuentra en armonía con el uso de los suelos, entendido por tal, “como el dictamen escrito por medio del cual el ente territorial, informa al interesado sobre el uso o usos permitidos en un predio de conformidad con las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial.” (Decreto 1077, 2015)

Una vez cumplidos con los requisitos legales y técnicos necesarios para la formulación del proyecto minero o energético, el usuario deberá presentar ante la Autoridad Ambiental competente, el respectivo Estudio de Impacto Ambiental, que en el caso específico para el

Oriente de Antioquia, es CORNARE, cuya naturaleza corresponde a una Corporación Autónoma Regional.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, según lo expuesto en la Ley 99 (1993), son entes públicos encargados de administrar los recursos naturales dentro de su jurisdicción, que cuentan con autonomía administrativa, financiera, y personería jurídica, cuya finalidad es propender por el desarrollo sostenible de la región.

Por su parte, la Constitución Política (1991), establece cuáles son los entes territoriales, a saber: “son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.”. Es importante tener en cuenta que estos entes deben enmarcar sus procedimientos y proyectos de acuerdo a las Políticas Públicas trazadas por el gobierno tanto departamental como nacional, con el fin de conseguir los objetivos propuestos en las mismas. Los proyectos minero energéticos, juegan un papel determinante en las políticas públicas dictadas por el Gobierno Nacional en torno a la economía, razón por la cual, es importante determinar que una política pública, según Torres y Santander (2013):

Es una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes. (p. 56)

Muchas Entidades Territoriales han acudido a la figura de la Consulta Popular, a la hora de tomar decisiones con respecto a la regulación del uso del suelo en sus territorios y sobre las políticas públicas a crear, pues a través de esta institución, es posible formular una pregunta de

carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, sometido a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. (Ley 134, 1994)

Las gestiones realizadas por los municipios para determinar el uso de los suelos, se enmarcan dentro del principio denominado autonomía administrativa, que según Mostacero (2006) el concepto hace referencia a “La capacidad que tiene cualquier institución para gestionar y resolver los asuntos propios de su competencia y organización interna, sin la intervención de otras instituciones o intervención de autoridades, contando con facultades normativas para regular esos temas.” (p. 6)

## Marco Legal

El artículo 1 de la Constitución Política (1991), consagra la organización y estructura del Estado colombiano, sosteniendo que es un Estado Social de derecho, en forma de República Unitaria, cuyos entes territoriales cuenta con autonomía para gestionar sus propios asuntos, donde prima el interés general de la comunidad.

Ahora bien, dentro de los fines esenciales del Estado, consagrados en la Carta Magna, es posible evidenciar la participación de la comunidad en las decisiones que los afectan, en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y además, sostiene que otro de sus fines, es mantener la integridad territorial.

Otro de los principios estructurales del Estado colombiano, establecido en el artículo 58, es la primacía del interés general sobre el particular, otorgando a la propiedad privada una función ecológica, desprendiéndose de ello la posibilidad de que sea posible expropiar bienes privados para la realización de proyectos que sean declarados de utilidad pública.

No obstante lo anterior, se debe contemplar además, la especial protección al medio ambiente, para ello el artículo 79 de la Constitución, prevé que la comunidad puede participar en las decisiones que puedan afectarlo. Es decir, se debe pugnar por el desarrollo de proyectos en aras de la primacía del interés general sobre el particular, pero dando participación a la comunidad en la protección de los recursos naturales.

Para ello, el artículo 80 estipula que el Estado está en la obligación de planificar y administrar, el aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de controlar los factores de deterioro ambiental. (Constitución Política, 1991).

Ahora bien, la Ley 99 (1993), por la cual se crea el Ministerio de Ambiente y se organiza el Sistema Nacional Ambiental – SINA, del cual forman parte las Corporaciones Autónomas Regionales, como Cornare. Dicha norma dentro de su articulado, desarrolla algunos de los mecanismos de participación ciudadana, que contempla a su vez Ley 134 (1994), como la Consulta Popular, que se constituyó en un mecanismo utilizado por los entes territoriales para intentar prohibir las actividades extractivas en su jurisdicción.

De otro lado, también la Ley 136 (1994), contiene un articulado relacionado con las mencionada consultas populares, que fueron objeto de revisión por la Honorable Corte Constitucional y que será desarrollado en el presente escrito monográfico.

- Ley 388 (1997), por la cual se dictan disposiciones relativas al ordenamiento y planificación territorial, por lo que contiene las políticas establecidas por el Estado en lo atinente al ordenamiento de los usos del suelo, otorga competencia a las entidades territoriales y marca una ruta metodológica para el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT.
- Ley 685 (2001), por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones, tema que se constituye en uno de los fundamentos más importantes para el desarrollo de la investigación, dado que los proyectos mineros, generan alto impacto en los territorios.
- Ley 1333 (2009), por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, constituyéndose en una norma determinante a la hora de imponer las sanciones correspondientes a los infractores de la normatividad ambiental.
- Ley 1715 ( 2014), por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional, generando unos incentivos importantes a las personas que pretendan gestar esta clase de proyectos.

- Decreto 3600 (2007), dicta normas relativas a la planificación del suelo rural y la construcción de parcelaciones.
- Decreto 1076 (2015), por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, contiene los procedimientos y trámites para el otorgamiento de los permisos, licencias y autorizaciones que se deben obtener, para el desarrollo de megaproyectos en el Estado colombiano.
- (Decreto 1077, 2015), por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, contiene un capítulo de mucha relevancia, relativo al ordenamiento del territorio.
- Sentencia C-520/94 (1994), la Corte Constitucional, determina el alcance del concepto de autonomía de las entidades territoriales, indicando que esta facultad no es absoluta y debe estar con consonancia con los intereses nacionales.
- (Sentencia 11001-03-15-000-2017-02829-00, 2018), se analizan las competencias concurrentes entre la Nación y los entes territoriales en materia minera y la causal de procedibilidad de violación directa de la Constitución.
- (Sentencia C-273/16, 2016), demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.
- (Sentencia C-053/19, 2019), demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, instrumento jurídico determinante para llegar a las conclusiones que queremos plantear en la investigación.
- (Resolución 112-4703, 2014), reglamentó el procedimiento interno para concertar con la Autoridad Ambiental – CORNARE, los planes de ordenamiento territorial y planes

parciales en la región. Este acto administrativo, es relevante, toda vez que denota una dependencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, para que los entes territoriales puedan adoptar sus Planes de Ordenamiento Territorial.

- Acuerdo municipal N° 04 (2017), por medio del cual se adopta el ajuste al Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Luis en el departamento de Antioquia, dando especial relevancia a la Consulta Popular, como prerequisite para el emplazamiento de proyectos hidroeléctricos en su jurisdicción.

### **Enfoque de investigación**

El enfoque del presente escrito monográfico, es el inductivo asociado a la investigación cualitativa, dado que busca describir el objeto desde sus cualidades y características, partiendo de lo particular, a lo general; pues a través del análisis de la doctrina, jurisprudencia y la norma vigente, se procederá a establecer en qué medida las Entidades Territoriales, tienen autonomía para determinar el uso de los suelos en su jurisdicción.

Finalmente, es importante resaltar que se cuenta con la herramienta denominada ZOTERO como gestor bibliográfico, la cual permite administrar y sistematizar los documentos que son objeto del escrito monográfico, generando un orden de la información y facilitando la citación de los textos, con su respectiva referencia bibliográfica.



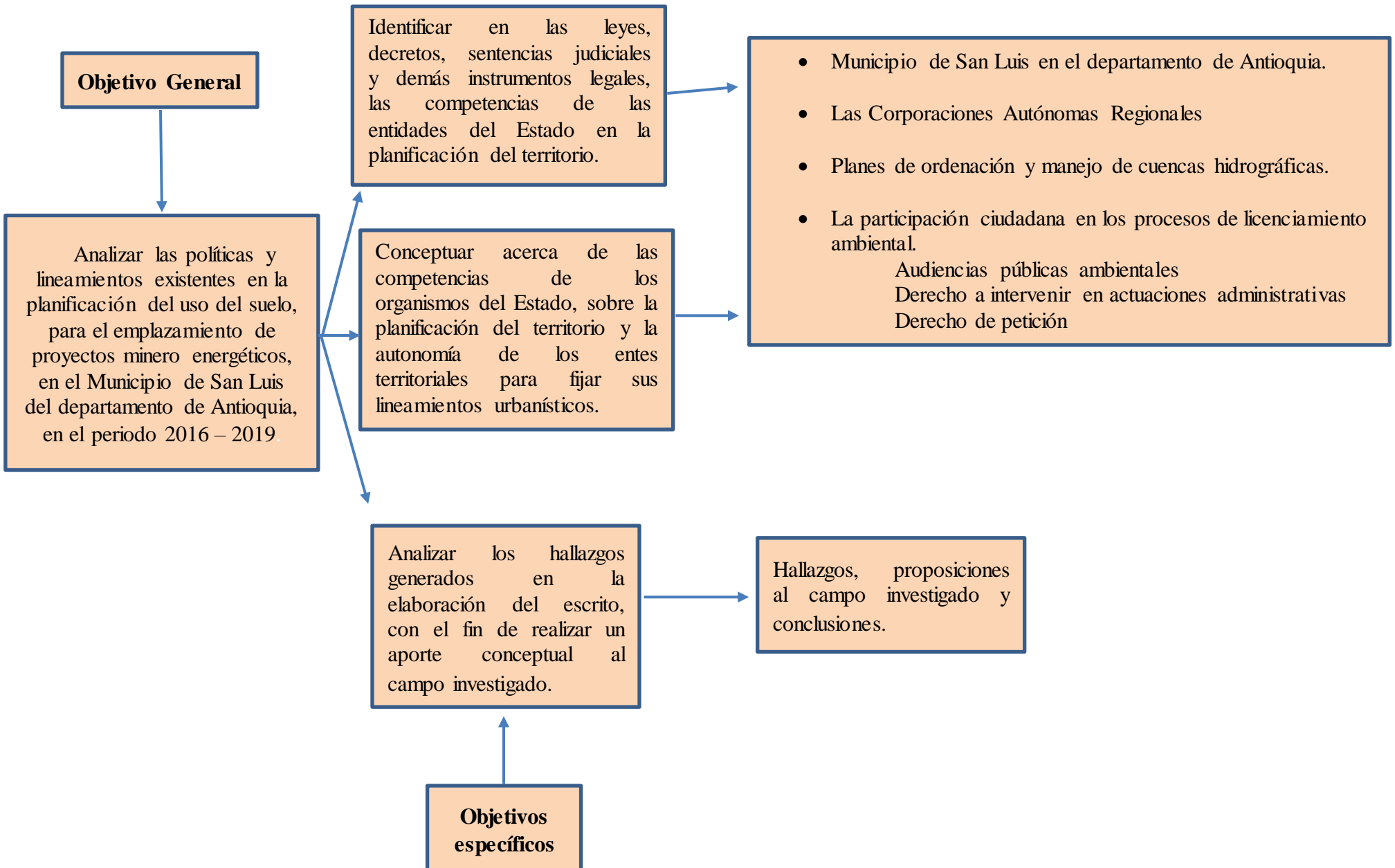
### **Tipo y alcance de la investigación**

El diseño de la investigación del escrito monográfico es de tipo descriptivo, pues se limita a describir el objeto de estudio, sin influir en la forma en que se encuentra constituido, pero sí pretende realizar algunos aportes conceptuales a partir del análisis de la información hallada.

Jiménez (1998), expresó acerca de los estudios descriptivos, que “En estos casos el problema científico ha alcanzado cierto nivel de claridad pero aún se necesita información para poder llegar a establecer caminos que conduzcan al esclarecimiento de relaciones causales.” (p. 12)

El presente escrito monográfico, pretende acudir a la doctrina, jurisprudencia y normatividad, para explorar los postulados principales del ordenamiento territorial, pero partiendo de un eje transversal cuyo pilar es la autonomía de los entes territoriales y la tendencia a que el nuevo ordenamiento jurídico vaya tornando tenue esta facultad municipal, con el emplazamiento de proyectos minero energéticos de interés nacional, que se van gestando en el territorio.

**Esquema Desarrollo de la Monografía**



## Municipio de San Luis en el departamento de Antioquia

El Municipio de San Luis se encuentra ubicado en el departamento de Antioquia, sobre la arteria vial de la Autopista Medellín – Bogotá, a 124 kilómetros de la ciudad de Medellín, con una temperatura de 24 grados Celsius y según CORNARE (2019), “existe una diferencia entre los datos de la población total reportada por la administración municipal y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de 3.761 personas” (p. 5), dado que el primero reporta 14.684 habitantes y el segundo 10.923. La Corporación Autónoma Regional sostiene que, dicha diferencia pudo presentarse por la metodología de proyección en el censo del año 2005 y a causa del conflicto armado que se vivió en la zona. De otro lado, sostiene que el saneamiento urbano cuenta con una cobertura del 93%, en la zona rural se cuenta con el 27% en alcantarillados y en pozos sépticos se cubre para el año 2018, el 45%.

En cuanto a su enfoque económico, se desarrolla a través del “sector agrícola, con una fortaleza en los cultivos de café y caña panelera, con mucha importancia, cacao, maíz, frutales de clima medio y caliente, en menor medida y transitorios de pan coger, con cultivos de aguacate, plátano, banano, bocadillo y yuca” (Wikipedia, La Enciclopedia Libre, 2020)

Aunado a lo anterior, es preciso destacar que no solo en el Municipio de San Luis, sino en los municipios limítrofes, se comparten actividades económicas dada la cercanía con la Región Aguas, a saber:

En la región de Bosques Central y Aguas los sectores productivos se centran en la agricultura (cacao, tubérculos, café, caña y frutales), minería (aurífera y material de construcción), ganadería (bovino, porcino, piscícola), sector energético (zonas de embalses y PCH) y turismo (ecológico, recreativo e histórico). (Consortio POMCAS Oriente Antioqueño, 2016, p. 355)

En cuanto a los usos económicos del suelo en el municipio de San Luis, con respecto a los demás municipios que forman parte de la Cuenca del Río Samaná Norte, se desprenden los siguientes:

**Tabla 2**

*Usos económicos del suelo en la Cuenca Samaná Norte*

Municipio/ uso del suelo	Asentamiento Rural	Bosques	Cuerpos de aguas	Cultivos permanentes	Cultivos transitorios	Infraestructura	Minería	Otros usos	Pastos	Plantación forestales	Tejido Urbano	Total
Cocorná	64,5	11.289,2	208,9	1.581,0	851,8	92,2	5,1	8,3	10.105,4	3,3	35,7	24.245,4
El Carmen de Viboral	4,5	23.688,2	137,5	144,7	135,0	3,1		29,3	6.616,2	304,3		31.062,9
El Santuario	9,0	782,6	12,2	45,1	314,9	5,0			1.620,6	10,8		2.800,4
Granada	6,8	8.564,3	173,3	263,3	499,4	2,5		5,0	9.231,4	135,0	26,2	18.907,2
Puerto Nare	4,5	2.675,9	23,2		2,4			2,4	4.046,8	4,7		6.759,9
San Carlos	7,0	20.805,4	135,8	17,5	13,4			51,6	6.409,0			27.439,7
San Francisco	32,1	18.574,3	104,3	148,5	213,1	14,2			3.728,1		8,5	22.823,2
San Luis	26,1	26.824,5	281,5	210,4	212,6	62,6		122,0	8.987,8	3,8	47,8	36.778,9
Sonsón	2,3	24.432,5	230,9	670,8	25,0			108,7	4.194,2			29.664,5
<b>Total</b>	<b>156,9</b>	<b>137.636,8</b>	<b>1.307,8</b>	<b>3.081,2</b>	<b>2.267,6</b>	<b>179,6</b>	<b>5,1</b>	<b>327,3</b>	<b>54.939,5</b>	<b>461,9</b>	<b>118,3</b>	<b>200.482,0</b>

**Nota:** Recuperado de CORNARE y CORANTIOQUIA (2017, p. 1298)

Se encuentra que en la cuenca el mayor uso económico del suelo corresponde a bosques, con el 68,7% (137.636ha), siendo los municipios de Sonsón (82,4%) y San Francisco (81,4%), los que mayor área en pastos le aportan a la cuenca. En segundo nivel de importancia por uso económico, están los pastos, con el 27,4% (54.939ha) de área de la cuenca. El Municipio de Cocorná es el que presenta mayor aporte, seguido de los municipios de Granada y San Luis. (CORNARE & CORANTIOQUIA, 2017, p. 1299)

Dado que el Municipio de San Luis cuenta con un territorio tan amplio y rico en recursos naturales, muchos inversionistas han puesto sus ojos en este, con el fin de realizar proyectos de gran envergadura, a través de la explotación del subsuelo y de sus fuentes hídricas.

Al respecto, en el marco de la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Samaná Norte, las comunidades manifestaron las siguientes preocupaciones, con respecto a la destinación que del uso del suelo se viene haciendo en la región: el desconocimiento a las condiciones vocacionales de los territorios, la deforestación, disminución en la calidad del recurso hídrico, los riesgos de deslizamiento. Por lo anterior, se propone pensar en otras alternativas de uso productivo de la tierra. (Consortio POMCAS Oriente Antioqueño, 2016)

Es así como la minería puede verse como una potencialidad para los ámbitos económicos y sociales, pero a su vez, esta puede representar una desventaja para el componente flora y fauna, dado que este tipo de actividades deben realizarse en procura de la protección de los recursos naturales, no solamente en el Municipio de San Luis, sino también en Nariño, El Carmen de Viboral, Granada y Puerto Nare, pues estos entes territoriales también cuentan con títulos mineros vigentes. (CORNARE y CORANTIOQUIA, 2018)

De allí, que sea importante referirse a los títulos mineros con que cuenta el municipio objeto de estudio, lo cual puede generar una idea acerca de la carga que existe sobre los recursos naturales en este territorio:

**Tabla 3***Títulos mineros en el Municipio de San Luis*

<b>Expediente</b>	<b>Fecha</b>	<b>Titulares</b>	<b>Grupo Trabajo</b>	<b>Modalidad</b>
<u>B6908005</u>	19/12/2013 15:13	OMYA ANDINA S.A.	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	CONTRATO DE CONCESION (L 685)
<u>C12502011</u>	4/08/1992 0:00	CALCAREOS INDUSTRIALES Y AGRICOLAS LTDA	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	CONTRATO DE CONCESION (D 2655)
<u>C12700011</u>	17/07/1990 0:00	HOLCIM (COLOMBIA) S A	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	CONTRATO DE CONCESION (D 2655)
<u>ECGD-01</u>	30/05/1990 0:00	SUMINISTROS DE COLOMBIA S.A.S.	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	CONTRATO DE CONCESION (L 685)
<u>H6312005</u>	13/09/2010 10:12	JORGE IVAN TORO NARANJO	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	CONTRATO DE CONCESION (L 685)
<u>H6508005</u>	23/08/2005 8:33	FERNANDO LEON MONSALVE RESTREPO	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	CONTRATO DE CONCESION (L 685)
<u>HHIN-05</u>	17/05/2007 15:36	CONSORCIO SAN FRANCISCO 2006	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	AUTORIZACION TEMPORAL
<u>HHTI-01</u>	26/10/2007 0:00	ROSALIA MONSALVE MARIN  NICOLAS ADONIS TORRES CARDENAS  JAIRO MEJIA ROLDAN	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	CONTRATO DE CONCESION (L 685)
<u>ICQ-14451X</u>	18/05/2010 11:05	INGETIERRAS DE COLOMBIA S.A.	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	CONTRATO DE CONCESION (L 685)
<u>L205005</u>	4/02/1993 0:00	CEMENTOS ARGOS S.A  CEMENTOS DEL VALLE S A	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	LICENCIA DE EXPLORACION
<u>L208005</u>	4/02/1993 0:00	CEMENTOS ARGOS S.A	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	LICENCIA DE EXPLORACION

		CEMENTOS DEL VALLE S A		
<u>L2669005</u>	15/07/1998 0:00	CEMENTOS ARGOS S.A CEMENTOS DEL VALLE S A	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	LICENCIA DE EXPLORACION
		COLOMBIANA DE COLOIDALES S. A.		
<u>L4738005</u>	18/02/2011 0:00	CEMENTOS ARGOS S.A MAURICIO NUÑEZ REMOLINA	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	LICENCIA DE EXPLORACION
		CEMENTOS DEL VALLE S A		
		COLOMBIANA DE COLOIDALES S. A.		
<u>L5391005</u>	12/06/2002 0:00	OMYA ANDINA S.A. MICROMINERALES S.A.S JULIA LEANNE LONDOÑO SULKIN	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	LICENCIA DE EXPLORACION
<u>T14672011</u>	6/05/1991 0:00	CEMENTOS ARGOS S.A CEMENTOS DEL VALLE S A	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	CONTRATO DE CONCESION (L 685)
<u>T14672011C1</u>	13/09/2013 12:23	HOLCIM (COLOMBIA) S A	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	CONTRATO DE CONCESION (L 685)
<u>T14672011C2</u>	13/09/2013 12:27	HOLCIM (COLOMBIA) S A	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	CONTRATO DE CONCESION (L 685)
<u>T195005</u>	1/10/1991 0:00	CEMENTOS ARGOS S.A CEMENTOS DEL VALLE S A	GOBERNACION DE ANTIOQUIA	LICENCIA DE EXPLOTACION

Nota: Recuperado de Catastro Minero Colombiano-CMC (s. f.)

Ahora bien, en cuanto a las actividades relativas a la generación de energía a partir del recurso hídrico en el Municipio de San Luis y otros territorios aledaños, se debe indicar que “En los municipios de Granada, El Santuario, Cocorná, San Luis, San Francisco, Puerto Nare, San Carlos presentará pérdida de la actividad agrícola y de sus áreas conexas de conservación y protección por la llegada de proyectos hidroeléctricos”. (CORNARE y CORANTIOQUIA, 2018, p. 31)

En concordancia con lo anterior, el Municipio de San Luis cuenta con los siguientes proyectos hidroeléctricos, algunos en operación y otros en fase de licenciamiento ambiental:

**Tabla 4**

*Centrales hidroeléctricas en el municipio de San Luis.*

Autoridad Ambiental	Resolución	Empresa	Nombre	Actividad	Estado	Fuente Hídrica
Cornare	112-5075-2010	CH San Miguel SAS ESP	PCH San Miguel	Generación de energía	En operación	Río San Miguel
ANLA	0168-2015	Celsia	Porvenir II	Generación de energía	Suspendido por el Consejo de Estado	Samaná Norte
Cornare	DAA	Taborda Vélez & CIA	Sabaletas I	Generación de energía	En Diagnóstico Ambiental de Alternativas	Río Dormilón
Cornare	DAA En trámite	Praming	Sabaletas III	Generación de energía	En Diagnóstico Ambiental de Alternativas	Río Dormilón

**Nota:** Creación propia.

De lo anterior es posible concluir que, existen un número importante de proyectos a gran escala, que se encuentran en operación, formulación y licenciamiento en el Municipio de San Luis, pues pese a ser un territorio cuya vocación es agropecuaria, la llegada de proyectos minero



energéticos trae consigo el cambio de las dinámicas socio culturales, territoriales y ambientales, tal y como se desprende de lo siguiente:

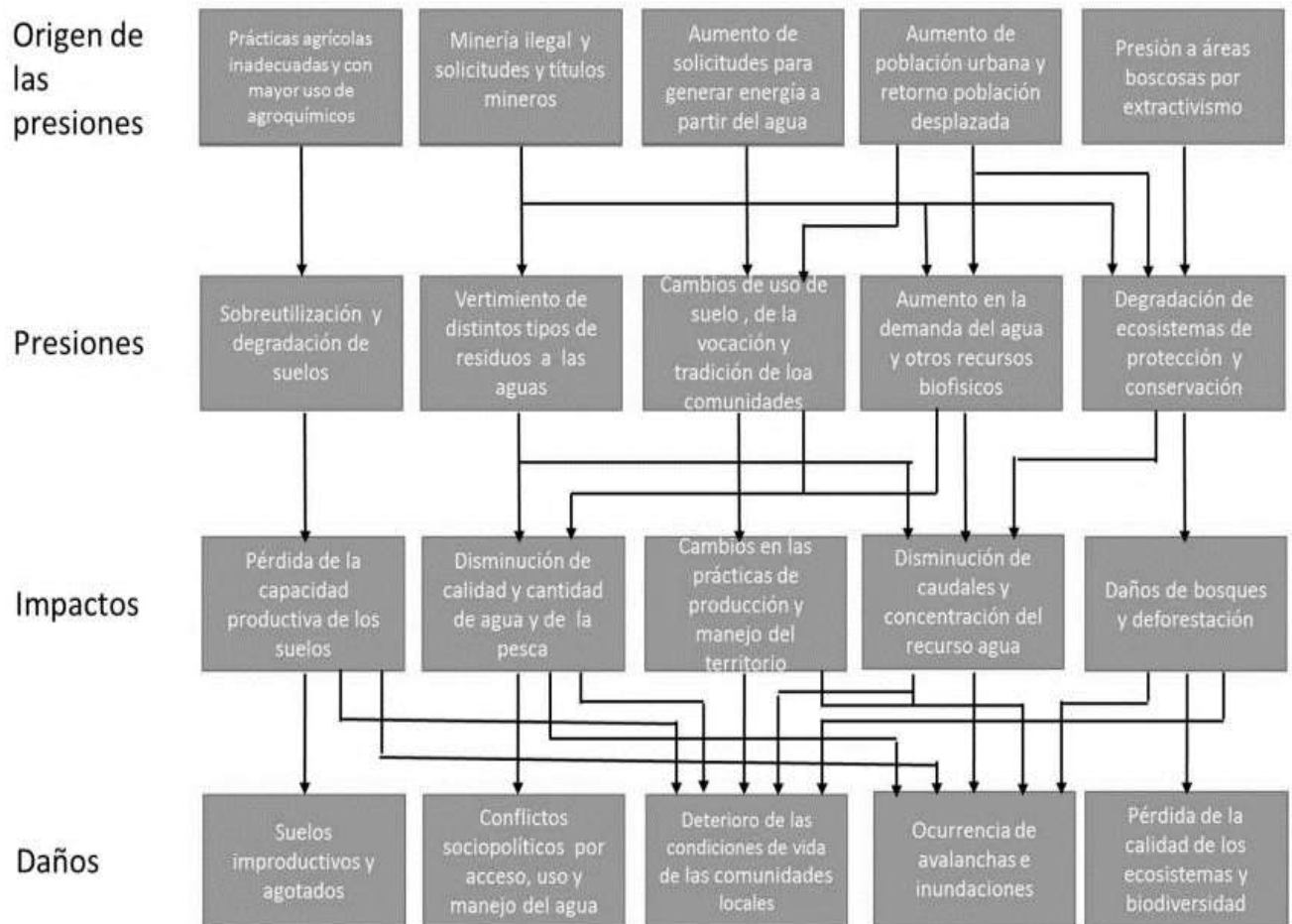
Existe una creciente tensión por parte de las comunidades de la parte baja de San Carlos y parte media de San Luis, que es propiciada por la oposición al proyecto de embalse El Porvenir II. Los análisis cartográficos hacen referencia a procesos negligentes frente a los planes y evaluaciones del territorio que se llevaron a cabo para el licenciamiento del proyecto, argumentando que no se desarrollaron en su totalidad y que no se abrieron espacios de participación suficientes para que la comunidad realizara los aportes pertinentes. (Consortio POMCAS Oriente Antioqueño, 2016, p. 344)

En cuanto a la esfera de empleabilidad, se espera que se generen nuevas plazas de trabajo para la comunidad, pero debido a que estos municipios cuentan con una población con bajas posibilidades de acceso a la educación profesional, en muchos casos los cargos son provistos para personas que residen en otras regiones. Tal y como lo sostiene Díaz (citado en Bautista, P., et al., 2018) “En términos generales, las condiciones de empleo que brinda el sector minero-energético pueden catalogarse como poco favorables. Dada la riqueza natural de las zonas de explotación, se esperaría que a mayor extracción exista una mayor empleabilidad” (p. 20)

Son variados y de diferente índole los conflictos que se presentan en el territorio, específicamente sobre la Cuenca del Río Samaná Norte, la cual tienen una alta representatividad socio económica en la región. Por ello resulta importante, sintetizar estas controversias de la siguiente manera:

**Figura 4**

*Resumen de los principales problemas y sus orígenes detectados en la cuenca de Río Samaná Norte.*



**Nota:** Recuperado de Consorcio POMCAS Oriente Antioqueño (2016)

## Las Corporaciones Autónomas Regionales

Estas Licencias Ambientales, deben ser otorgadas por las respectivas Autoridades Ambientales de la jurisdicción, como lo son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o las Áreas Metropolitanas. Para el caso específico del Oriente antioqueño, tenemos como Autoridad Ambiental la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE

A continuación, en el siguiente esquema se enumeran las Corporaciones Autónomas Regionales, con que cuenta Colombia:

**Figura 5**  
*Corporaciones Autónomas Regionales en Colombia.*



**Nota:** La figura 5 representa la ubicación de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro del territorio colombiano. Tomado de Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (s. f.)

Ahora bien, se debe hacer especial énfasis en Cornare, que como ya se indicó, es la Corporación Autónoma Regional del Oriente de Antioquia, que tiene la competencia para otorgar los permisos, autorizaciones y licencias ambientales para el desarrollo de proyectos minero energéticos.

La Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE, fue creada por el Congreso de la República a través de la Ley 60 (1983), cuyo objeto principal, establecido en el artículo 2, en su momento, era “promover y encauzar el desarrollo económico y social de la región comprendida bajo su jurisdicción, mediante la plena utilización de los recursos humanos, naturales y económicos, a fin de obtener el máximo nivel de vida de la población.”

Es importante resaltar que con la expedición de la Ley 99 (1993), se cambió la naturaleza y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, en todo el territorio nacional, indicando el artículo 23 que, son entidades públicas que ha creado la ley, conformadas por los entes territoriales de su jurisdicción, tienen autonomía administrativa y financiera y les corresponde administrar los recursos naturales para propender por una sostenibilidad ambiental de los territorios.

Una vez aclarada la actual naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, resulta importante determinar la jurisdicción de CORNARE, la cual se encuentra conformada por subregiones y comprende los siguientes municipios, tal y como se ilustra a continuación:

**Tabla 5***Municipios y subregiones que conforman la jurisdicción CORNARE*

Subregiones y Municipios	Población conciliada (2014)			Extensión (km <sup>2</sup> )
	Total	Cabecera	Resto	
<b>Valles de San Nicolás</b>	<b>399.341</b>	<b>259.457</b>	<b>139.884</b>	<b>1766</b>
El Carmen de Viboral	46.166	29.336	16.830	423
El Retiro	18.916	9.801	9.115	268
El Santuario	27.060	21.966	5.094	74
Guarne	46.951	17.195	29.756	163
La Caja	52.089	44.662	7.427	133
La Unión	19.010	10.608	8.402	171
Marinilla	52.599	40.973	11.586	113
Rionegro	118.264	77.404	40.860	196
San Vicente	18.326	7.512	10.814	225
<b>Bosques</b>	<b>52.052</b>	<b>17.443</b>	<b>34.608</b>	<b>1.669</b>
Cocorná	15.390	4.087	11.303	252
Puerto Triunfo	19.656	6.037	13.619	361
San Francisco	5.837	2.487	3.279	479
San Luis	11.239	4.832	6.407	577
<b>Aguas</b>	<b>61.365</b>	<b>30.084</b>	<b>31.281</b>	<b>1.465</b>
El Peñol	16.21	9.209	7.214	148
Granada	9.855	3.839	6.016	189
Guatapé	5.595	4.308	1.287	93
San Carlos	16.036	6.251	9.785	702
San Rafael	13.457	6.478	6.979	332
<b>Porce-Nusa</b>	<b>36.191</b>	<b>11.884</b>	<b>24.307</b>	<b>1.017</b>
Alejandro	3.665	1.885	1.780	123
Concepción	3.850	1.486	2.364	184
San Roque	17.430	6.405	11.241	441
Santo Domingo	11.029	2.108	8.921	269
<b>Páramo</b>	<b>83.858</b>	<b>27.784</b>	<b>56.074</b>	<b>2.402</b>
Abejorral	20.062	6.736	13.326	506
Argelia	9.337	2.734	6.602	252
Nariño	17.099	2.585	14.514	321
Sonsón	37.903	15.729	21.631	1.323
<b>REGIÓN</b>	<b>632.807</b>	<b>346.654</b>	<b>286.153</b>	<b>8.318</b>

*Fuente:* Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE (s. f.)

**Figura 6***Jurisdicción Cornare.*

*Nota:* El gráfico representa la ubicación de la jurisdicción CORNARE tanto en Colombia, como en el departamento de Antioquia. Tomado de CORNARE (s. f.)

A las Corporaciones Autónomas Regionales les asiste una responsabilidad de especial relevancia, en los trámites de formulación los Planes de Ordenamiento Territorial, toda vez que juegan un papel fundamental en la concertación de los determinantes de que deben estar permeados estos instrumentos de ordenación, pues el artículo 10 de la Ley 388 (1997), establece que “los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes” y señala los relativos a la conservación y protección del medio ambiente, regulación sobre preservación y conservación de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural, red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, energía, entre otros.

Para los temas relativos a los proyectos minero energéticos, los determinantes que resultan relevantes para el presente escrito monográfico, son los ambientales, los cuales se enlistan a continuación:

- a) Las normas relativas a la zonificación de uso adecuado del territorio y regulaciones nacionales acerca del uso para aspectos exclusivamente ambientales.
- b) Regulaciones relativas a la conservación, preservación, uso y manejo de los recursos naturales renovables, sustracción de áreas protegidas, manejo y protección de cuencas hidrográficas y zonas de especial importancia ecosistémica.
- c) Las reglamentaciones relativas al funcionamiento de Parques Nacionales y reservas forestales nacionales.
- d) Regulaciones acerca de la prevención de amenazas y riesgos naturales y estrategias de manejo de estas. (Ley 388, 1997)

La Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE, expidió la Resolución 112-4703 (2014), a través de la cual, reglamentó el procedimiento interno de concertación que se debe llevar a cabo entre la Autoridad Ambiental y los entes territoriales de la jurisdicción CORNARE, de los determinantes ambientales que deben estar contenidos en los Planes de Ordenamiento Territorial, poniéndose en evidencia nuevamente la falta de autonomía absoluta por parte de los municipios a la hora de ordenar su territorio, indicándose en el artículo 22 del mencionado acto administrativo, que “Las modificaciones realizadas al POT en materia ambiental, que en el trámite de aprobación del acuerdo municipal realice el Concejo Municipal, deberán ser igualmente concertadas con CORNARE, antes de la adopción del Acuerdo.” (p. 7)

Aunado a lo anterior, la misma Corporación Autónoma Regional, expidió la Resolución 112-1286 (2020), a través de la cual se reglamenta el procedimiento para concertación de los planes de ordenamiento territorial, planes parciales y unidades de planificación rural, dejando sin efectos el protocolo de concertación anterior, indicándose en el artículo 5, que “si durante los

debates que se surtan ante el Concejo Municipal se promueven ajustes a lo concertado, el Alcalde Municipal deberá solicitar concepto a Cornare anexando los documentos técnicos necesarios que así lo sustente”. (p. 11)

Lo anterior nos lleva a concluir que, en el ordenamiento territorial, existen diferentes actores del nivel nacional, regional y municipal, pues la gestión del suelo debe articular diferentes responsabilidades la primera de carácter estratégico, que hace referencia al nivel central, la segunda de carácter regional, que se compadece con el ordenamiento del territorio y la tercera, el urbanismo local. (Vásquez, 2019)



## Planes de ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas

La Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico – PGIRH, como su mismo nombre lo indica, abarca su estudio a nivel de todo el territorio colombiano, pero es importante señalar que trae una serie de obligaciones que se materializan en gestiones que deben ser realizadas desde las regiones, como es la línea de la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCAS. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018)

Es así como, pasamos de una Política Pública de Gestión de Recurso Hídrico de ámbito nacional, a unos mandatos que debe ser aplicados en regiones como la del Oriente de Antioquia, donde recae sobre las Autoridades Ambientales de la jurisdicción la obligación de elaborar los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCAS, para la preservación del recurso hídrico.

El Decreto 1076 (2015), establece en el artículo 2.2.3.1.5.1. el concepto de Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica- POMCA, entendido por tal, como al instrumento de planificación de las cuencas hidrográficas, el cual tiene por finalidad regular el uso de los suelos, en cuanto a los aspectos de la flora y la fauna, que tiene como finalidad la conservación de la estructura físico biótica de las cuencas; el cual busca generar un equilibrio entre los aspectos sociales y económicos.

Una vez determinado el concepto de POMCA, es preciso sostener que producto de la Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico – PGIRH (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010), la Corporación Autónoma Regional – CORNARE, dentro de su jurisdicción, procedió a formular los siguientes Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCAS, dentro de su jurisdicción a saber:

**Tabla 6***Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, en jurisdicción CORNARE*

<b>Nombre del POMCA</b>	<b>Acto administrativo que lo adopta</b>
POMCA del Río Nare	Resolución 112-7294-2017
POMCA del Río Negro	Resolución 112-7296-2017
POMCA del Río Samaná Norte	Resolución 112-7293-2017
POMCA Río Cocorná y directos al Magdalena Medio entre los ríos La Miel y Nare	Resolución 112-7292-2017
POMCA Río Samaná Sur	Resolución 112-7295-2017

Fuente: Creación propia a partir de la información de CORNARE (s. f.).

De allí que estos cinco instrumentos ambientales (POMCAS) que se presentan como cimientos de la Política Pública Nacional, pero que se generaron para el orden regional, son la carta de navegación en la ordenación del territorio para las autoridades y entidades territoriales del Oriente de Antioquia, pues marcan unos lineamientos sobre los cuales debe desarrollarse la planificación del suelo, con miras a la protección de las grandes cuencas, realizando una estricta regulación sobre el aprovechamiento de los recursos naturales de la zona, con el fin de garantizar una sostenibilidad en el tiempo.

Estos instrumentos ambientales, priman sobre los Planes de Ordenamiento Territorial de cada municipio, por lo que deben ser integrados en los mismos, según lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 (1997), como las que hacen referencia a la prevención de desastres, protección del medio ambiente y recursos naturales, a saber: “las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción.”

Para el caso específico del Municipio de San Luis, se formuló el POMCA del Río Samaná Norte, el cual fue acogido a través de la Resolución 112-7293 (2017), en cuyo proceso también participó la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA, dado que también cuenta con municipios que tienen influencia sobre la mencionada cuenca.

De lo anterior es posible concluir que, el POMCA del Río Samaná Norte, el cual fue acogido a través de la Resolución 112-7293 (2017), se convierte en un determinante ambiental que, a la luz del artículo 10 de la Ley 388 (1997), es vinculante para el Municipio de San Luis y se torna en norma de superior jerarquía para ser incorporado dentro de su Plan de Ordenamiento Territorial, que para el caso específico del ente territorial, sería el Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT.

Esta idea nos lleva nuevamente a preguntarnos, qué tan autónomos son los municipios a la hora de ordenar el uso de su territorio y en qué medida tienen la libertad para autodeterminarse como ente territorial, pues como ya se vio, existen otro tipo de instrumentos de ordenación, que son inclusive de mayor jerarquía que los Planes de Ordenamiento Territorial, de que trata la presente monografía, quedando plenamente demostrado que los trámites de ordenación, responden a un proceso en el cual participan diferentes actores tanto del sector privado como público, cuyo propósito es generar sinergias encaminadas a concertar el uso de los suelos dentro de determinada jurisdicción.

## **La participación ciudadana en los procesos de licenciamiento ambiental**

Dado que a lo largo del presente escrito monográfico, ha sido posible establecer que los entes territoriales no tienen plena autonomía para determinar el uso de los suelos en sus territorios, es importante traer a colación los mecanismos relativos a la participación ciudadana, los cuales se convierten en un medio a través del cual a las comunidades les es posible manifestar sus opiniones con respecto a los proyectos minero energéticos, presentar sus inquietudes a las autoridades ambientales y gestores de los mismos y hasta participar en la elaboración de los estudios ambientales para su desarrollo.

La participación ciudadana, cobra especial importancia en materia de licenciamiento ambiental para los proyectos minero energéticos, pues el componente socio económico se enmarca como uno de los pilares fundamentales en el desarrollo de los estudios ambientales para estos proyectos, requisito sin el cual no sería posible autorizar el emplazamiento de estas actividades en el territorio.

Los estudios ambientales a que hacemos referencia, son el Diagnóstico Ambiental de Alternativas – DAA y el Estudio de Impacto Ambiental – EIA, documentos sine qua non para la aprobación de los proyectos, los cuales deben ser sometidos a consideración de la Autoridad Ambiental, para su evaluación, con el fin de determinar si son técnica y jurídicamente viables.

La Constitución Política de Colombia (1991), consagra los fines esenciales del Estado y dentro de ellos se destaca la participación de “todos en las decisiones que afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

Asimismo, el párrafo del artículo 330 de la Carta Magna, consagra que el aprovechamiento de recursos naturales, debe estar en consonancia con la identidad de las comunidades indígenas, por lo que en las decisiones al respecto, debe mediar la participación de sus representantes. (Constitución Política de Colombia, 1991)

En concordancia con lo anterior, la Ley 99 (1993), consagró en su artículo 76, que “las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”

Como ya se ha visto en capítulos anteriores, los proyectos minero energéticos son susceptibles a la obtención previa de la licencia ambiental, tal y como lo establecen los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 (2015), razón por la cual no podrán operar sin este instrumento ambiental.

Dentro del proceso de licenciamiento ambiental, para proyectos minero energéticos y otros susceptibles de este instrumento ambiental, el artículo 2.2.2.3.3.3. del mencionado Decreto, establece el derecho a la participación ciudadana en este tipo de trámites, imponiendo como obligación a los gestores de estos proyectos, realizar una socialización adecuada de los mismos y si es del caso agotar el requisito de la consulta previa.

En la siguiente figura se establecen algunos de los mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental, siendo los más utilizados por parte de las comunidades a la hora de realizar seguimiento a los proyectos minero energéticos:

**Figura 7**

*Mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental.*

Mecanismos de Participación	Norma
Derecho a intervenir en las actuaciones administrativas ambientales	Ley 99 de 1993, Decreto 1076 de 2015.
Derecho de petición	Decreto 019 de 2012; Ley 1755 de 2015.
Audiencia pública ambiental	Ley 99 de 1993, Decreto 1076 de 2015, Decreto 330 del 8 de febrero de 2007.
Consulta previa	Decreto 1066 de 2015 Directiva Presidencial 010 de 2013

**Nota:** Tomada de Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (2018)

***La consulta previa.***

La Consulta Previa constituye un derecho fundamental de las comunidades tribales e indígenas, reconocido por las Naciones Unidas, el cual fue incorporado a la legislación colombiana para la protección de grupos étnicos. (Departamento Nacional de Planeación (2011).

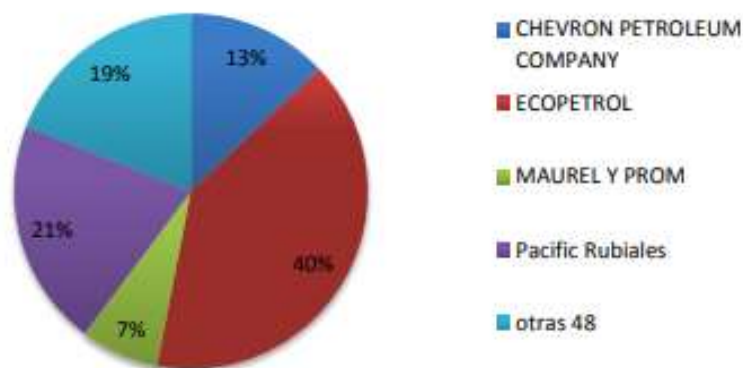
Este derecho a la consulta previa se torna de vital importancia en los procesos de participación ciudadana, siendo posible hacer uso de la acción de tutela ante su desconocimiento, con el fin de que los jueces de la república investiguen su incumplimiento y tomen las medidas para garantizar la efectividad del derecho. Según la Corte Constitucional (citada en Orduz, (2014) el derecho a la consulta previa es considerado un fundamental, que puede ser protegido a través de la acción de tutela.

De otro lado, resulta de vital importancia hacer alusión a que la Ley 1437 (2011), por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece como obligatoria la consulta previa cuando la Constitución o la ley ordenen su realización, so pena de la nulidad de la decisión que se llegare a doptar; es decir, la realización de esta etapa conlleva la legalidad del respectivo acto administrativo que se llegare a generar.

Estos son algunos casos en el sector energético en el país, en los cuales se ha llevado la consulta previa como requisito para el emplazamiento de proyectos:

### Figura 8

*Consultas previas sector energético 2010-2013*



**Nota:** Tomado de Orduz, (2014, p. 17)

La figura de la Consulta Previa, se encuentra regulada en el Decreto 1066 (2015) y en su artículo 2.5.3.1.1. consagra su objeto, a saber “La consulta previa tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio”

De otro lado, la Directiva Presidencial 01 de 2010, (citada en Departamento Nacional de Planeación, 2011), contempla además, los alcances de la Consulta Previa, argumentando que a

los Grupos Étnicos no les es dable prohibir los proyecto, pues en todo caso lo que se busca con ella es llegar a una serie de acuerdos, para mitigar tanto los efectos ambientales como sociales.

Es por ello que, los interesados en llevar a cabo proyectos minero energéticos u otro tipo de proyectos que sean susceptibles del trámite de licenciamiento ambiental y cuyo territorio sea habitado por comunidades étnicas, deberán formular sus estudios ambientales con los requisitos establecidos en el artículo 2.5.3.1.10. del Decreto 1066 (2015), a saber:

**Tabla 7**

*Requisitos en los estudios ambientales con respecto a la Consulta Previa:*

<b>En relación con el componente socioeconómico y cultural, los estudios ambientales deberán contener por lo menos lo siguiente:</b>	
<b>Diagnóstico Ambiental de Alternativas – DAA</b>	<b>Estudio de Impacto Ambiental - EIA</b>
Características de la cultura de las comunidades indígenas y/o negras. Este elemento se tendrá en cuenta por parte de la autoridad ambiental para escoger la alternativa para desarrollar el estudio de impacto ambiental.	<p>Características de la cultura de las comunidades indígenas y/o negras;</p> <p>Los posibles impactos sociales, económicos y culturales que sufrirán las comunidades indígenas y/o negras estudiadas, con la realización del proyecto, obra o actividad;</p> <p>Las medidas que se adoptarán para prevenir, corregir, mitigar, controlar o compensar los impactos que hayan de ocasionarse.</p>

**Nota:** Construcción propia a partir de la información consignada en el Decreto 1066 (2015)

No obstante la Consulta Previa encontrarse reglamentada en el Decreto 1320 (1998), ahora compilada en el Decreto 1066 (2015), estableciendo unos parámetros para garantizar las condiciones adecuadas para su ejecución, esta regulación es criticada, dado que no establece los lineamientos para garantizar el cumplimiento a los acuerdos que eventualmente se pacten, no



tiene en cuenta la permanencia de las comunidades étnicas en los territorios, la consulta sólo está consagrada para las comunidades que cuenten con territorio y finalmente, la norma no fue consultada con las comunidades para su expedición. (Vallejo, 2016)

Ahora bien, resulta imprescindible traer a colación algunos fallos de la Corte Constitucional, con respecto a los alcances de la Consulta Previa y para el caso se cita la Sentencia SU-039/97 (1997), a través de la cual, el alto tribunal indicó que previo al otorgamiento de una licencia ambiental, debía realizarse consulta previa a las comunidades étnicas, dado que se estaba desconociendo los derechos fundamentales de la comunidad U'wa; por lo que ordena su formulación e insta a las comunidades a demandar el acto administrativo que la otorgó.

En el caso citado, fue posible determinar una falencia en el trámite de un proceso de licenciamiento ambiental, dado que se omitió acudir a la Consulta Previa como mecanismo de participación ciudadana la cual era obligatoria en el asunto en comento. Es por ello que resulta importante hacer referencia a las reglas para el manejo de los impactos y que debieron haberse tenido en cuenta para la realización del proyecto:

**Tabla 8**

*Lineamientos para el manejo de los impactos sociales.*

<b>Reglas para el manejo de los impactos de los proyectos objeto de Consulta Previa</b>	
Con el fin de acelerar las acciones gubernamentales, se señalan las siguientes reglas para el manejo de los impactos, las cuales deberán ser cumplidas por todos los actores involucrados en procesos de Consulta Previa.	
<p>Cuando haya lugar a disponer una contratación de personal para trabajar en el diseño, ejecución o participación en cualquier momento del proyecto objeto de Consulta Previa, se dará cumplimiento al artículo 20 del Convenio 169 de la OIT.</p>	<p>Deben acordarse procedimientos especiales para que los recursos económicos apoyen el fortalecimiento de los Grupos Étnicos, sus territorios y las formas de vida que les son propias. En el evento de presentarse indemnizaciones, pagos en efectivo, entrega de medios electrónicos o cualquier otra modalidad que implique la entrega de recursos económicos, deberán tomarse medidas para el goce colectivo del mismo.</p>
<p>Los acuerdos a que se llegue en procesos de Consulta Previa apoyarán procesos colectivos para la adquisición de bienes o servicios y sólo en casos justificados se distribuirá o aceptará la entrega individual de recursos directamente.</p>	<p>En todos los procesos de Consulta Previa se deberán tomar medidas a corto, a mediano y a largo plazo que serán objeto de seguimiento.</p>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información de consignada en Departamento Nacional de Planeación (2011, p. 18)

De otro lado, la Corte Constitucional en Sentencia T-462A/14 (2014), determinó los alcances de la participación ciudadana cuando un proyecto sea susceptible de Consulta Previa y cuando no requiera de este trámite, dado que se presentan escenarios jurídicos diferentes:

Tabla 9

*Consulta Previa y participación ciudadana.*

<b>Alcances de la participación ciudadana en procesos de licenciamiento ambiental</b>	
La participación es indispensable para el diseño de las medidas de compensación y corrección que deben adoptarse en los megaproyectos; éstas deben ser producto de una concertación con las comunidades locales afectadas, según sus intereses	
<b>Proyectos susceptibles de Consulta Previa</b>	<b>Proyectos no susceptibles de Consulta Previa</b>
<p>El proceso de Consulta Previa es prerrequisito del proceso de licenciamiento ambiental.</p> <p>La Consulta Previa implica la participación de la comunidad étnica en el desarrollo de los Estudios Ambientales de los proyectos que se pretenden llevar a cabo.</p> <p>Debe estar orientada a llegar a un acuerdo o a obtener el consentimiento de las comunidades étnicas.</p> <p>El mecanismo de participación no puede limitarse a cumplir una simple función informativa.</p> <p>No necesariamente se debe alcanzar un acuerdo, pues cuando no hay consenso, debe primar el interés general.</p>	<p>El derecho a la participación de comunidades que no son titulares del derecho fundamental a la consulta previa, debe garantizarse por medio de espacios de información y concertación, en los que se manifieste la opinión de la comunidad que se verá afectada, con el fin de establecer medidas de compensación eficientes y que garanticen sus derechos.</p>
<b>Fines de la participación:</b>	
(i) identificar el colectivo que puede resultar eventualmente afectado por el proyecto y su operación en el tiempo, objetivo para el que también es indispensable un proceso de censo adecuado; (ii) identificar los impactos ambientales y socioeconómicos y culturales; (iii) explorar las posibles alternativas, estrategias y medidas de compensación y mitigación.	

**Nota:** Construcción propia a partir de la información consignada en Corte Constitucional (2014).

En el mismo sentido, el Consejo de Estado (2016), determinó otras características adicionales de la Consulta previa, indicando que esta:

Aunque la Consulta Previa sea considerada derecho fundamental, la Corte Constitucional, Sentencia C-891/02 (2002) indicó que esta facultad comporta unos límites de racionalidad y no debe ser utilizada para dilatar los procesos administrativos que se lleven a cabo ante las entidades del Estado, marcando un precedente en este tipo de procesos, pues se deberá privilegiar el interés general.

Aclarado lo anterior, se debe tener presente que la Consulta Previa aplica para el emplazamiento de proyectos cuyo territorio sea habitado por comunidades étnicas, por lo que para aquéllos territorios en los que no existan tales, se debe realizar un proceso de participación ciudadana alterno, por lo que según la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (2018), esta figura únicamente procede cuando “la entidad competente (Ministerio del Interior o quien haga sus veces) certifique la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia de un proyecto, obra o actividad, sujeto a licenciamiento ambiental.” (p. 22)

Para el caso específico del Municipio de San Luis en el departamento de Antioquia, este trámite administrativo de Consulta Previa no sería necesario llevarlo a cabo, dado que en dicho territorio no se encuentran asentadas ningún tipo de comunidades étnicas certificadas por el Ministerio del Interior, razón por la cual, se deben realizar los procesos de socialización a la comunidad, acerca de las afectaciones ambientales que eventualmente llegasen a generar los proyectos; esto con el fin recoger las inquietudes que genera la población y tratar de mitigar los impactos derivados del emplazamiento.

### **Audiencias públicas ambientales.**

La Ley 99 (1993) consagra en el artículo 72, lo relativo a las audiencias públicas ambientales, que podrán ser solicitadas en trámites relativos a permisos o licencia ambiental, para aquellas actividades que puedan generar un impacto a los recursos naturales renovables.

Seguidamente, el mismo artículo también establece que la audiencia pública, puede ser realizada previo al acto administrativo que decida de fondo acerca del otorgamiento de la licencia ambiental y durante la ejecución del proyecto, “cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos exigidos para su otorgamiento o de las normas ambientales”.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.2.4.1.3. del Decreto 1076 (2015), establece los momentos en que puede llevarse a cabo la audiencia pública ambiental y determina como tal, los siguientes: previo al acto que ponga fin a la respectiva actuación administrativa y durante la etapa operativa de los proyectos, cuando fuere evidente la violación a las condiciones en que se otorgó el permiso.

De allí que, el Parágrafo 3 de los artículos 2.2.2.3.6.3. y 2.2.2.3.8.1. del Decreto 1076 (2015), relativo al proceso de licenciamiento ambiental, establezca que en aquellos casos en que se esté tramitando o modificando una licencia para determinado proyecto y que sea necesaria la celebración de una audiencia pública, esta se llevará a cabo de conformidad con el artículo 72 de la Ley 99 (1993), lo cual, suspenderá los términos para decidir de fondo por parte de la Autoridad Ambiental.

Las audiencias públicas ambientales, se constituyen en verdaderos instrumentos de socialización, toda vez que tienen por objeto dar a conocer a las comunidades, la existencia de un

proyecto en cuanto a los impactos que este pueda generar y las medidas de manejo que se proponen para prevenir, mitigar y compensar dichos impactos. (Decreto 1076, 2015)

Las audiencias públicas ambientales, se encuentran regladas por la norma y consagra una serie de protocolos y procedimientos para su realización, razón por la cual, únicamente puede ser solicitada ante la Autoridad Ambiental, por los siguientes actores:

Procurador General de la Nación o el Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, Defensor del Pueblo, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Directores Generales de las demás autoridades ambientales, Gobernadores, alcaldes, cien (100) personas o Tres (3) entidades sin ánimo de lucro. (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, 2018, p. 20)

Una vez celebrada la audiencia pública ambiental, se procederá a decidir de fondo con respecto al otorgamiento de la Licencia Ambiental, por lo que los términos procesales se entienden reanudados.

Para el caso específico de los proyectos minero energéticos que se encuentren asentados o se pretendan asentar en el Municipio de San Luis, sería perfectamente viable solicitar ante la Autoridad Ambiental competente, que en cuyo caso es CORNARE, la realización de una Audiencia Pública Ambiental, con el fin de dar a conocer los impactos que se generan en el desarrollo de las actividades constructivas y operativas, siempre y cuando la licencia ambiental no se haya otorgado o el titular del permiso esté obrando de manera manifiestamente contraria a las obligaciones del mismo.

### **Derecho a intervenir en actuaciones administrativas ambientales.**

La Constitución y diversos tratados internacionales, determinaron los aspectos esenciales del derecho a la participación ciudadana, a saber:

i) el acceso a la información; ii) la participación pública y deliberada de la comunidad.

Inclusive, se reconoció el respeto de las opiniones de los ciudadanos, de modo que el Estado debe tener en cuenta esos aportes al momento de decidir; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos.

(Sentencia T-361/17, 2017)

De allí que, el artículo 69 de la Ley 99 (1993), contemple el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales que se encuentren en trámite y establece cualquier persona, sin que tenga que demostrar interés alguno, podrá intervenir en los procedimientos administrativos ambientales iniciados para la consecución de permisos o la imposición de sanciones y revocación de los mismos.

Seguidamente, el artículo 70 del mismo cuerpo normativo, estipuló que en los trámites administrativos se debe dictar un acto de inicio, el cual deberá ser publicado y tendrá como interesado cualquier persona que así lo manifieste.

De lo anterior, es posible concluir que la intervención en los trámites ambientales, se limita a los siguientes procedimientos:

**Tabla 10***Momentos para intervenir en trámites ambientales*

<b>Etapas para la intervención en trámites ambientales</b>	
Actuaciones administrativas iniciadas para la expedición de instrumentos administrativos de manejo ambiental de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.	Actuaciones administrativas iniciadas para la modificación de dichos instrumentos.
Actuaciones administrativas iniciadas para la cancelación (o revocatoria) de instrumentos administrativos de manejo ambiental de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.	Actuaciones administrativas iniciadas para la cancelación (o revocatoria) de instrumentos administrativos de manejo ambiental de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.
Actuaciones administrativas iniciadas para la revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.	

**Nota:** Creación propia.

Con base en lo anterior, es posible determinar que el derecho de intervención se genera en el acto de inicio del trámite administrativo ambiental, es decir, contempla que se esté llevando a cabo un procedimiento el cual culmina con una decisión fondo.

Asimismo, el artículo 71 de la Ley 99 (1993), consagra el momento en que termina la intervención en los trámites administrativos ambientales, indicando que a la actuación iniciada le corresponde una decisión que le pone fin, momento en que no habrá lugar a realizarse la intervención administrativa por parte de terceros, esto es; cuando el acto administrativo que decida de fondo acerca de trámite, se encuentre debidamente ejecutoriado, a la luz de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1437 (2011).



En conclusión, es posible afirmar que la intervención en los trámites administrativo, no puede ser ejercida en aquellos asuntos en los cuales ya se haya tomado una decisión de fondo, como el otorgamiento de una licencia o permiso ambiental para un proyecto minero energético. Esto no implica que el ciudadano pueda hacer uso de otros mecanismos de participación ciudadana como lo es el derecho fundamental de petición.

### **Derecho de petición.**

La figura del derecho de petición, se encuentra establecida en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia (1991) y como tal constituye un derecho fundamental que puede ser protegido a través de la acción de tutela.

Asimismo, la Ley 1437 (2011), la cual fue modificada por la Ley 1755 (2015), desarrolló dicho artículo constitucional, determinado las siguientes modalidades del derecho de petición:

**Tabla 11***Modalidades del derecho de petición*

MODALIDAD DE PETICION	OBJETO	TERMINO PARA RESOLVERLA
<b>General</b>	Solicitar reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio	Quince (15) días siguientes al recibo
<b>Peticiones de documentos y de información</b>	requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos	Diez (10) días siguientes al recibo Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, aceptado y deberá entregarse las copias dentro de los 3 días siguientes.
<b>Consulta</b>	Peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo	30 días siguientes al recibo
<b>Peticiones entre autoridades</b>	Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra	Deberá resolverse en un término no mayor de diez (10) días.
<b>Traslados por competencia</b>	Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente	Se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Término dentro del cual también se remitirá al competente la petición.  Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.

**Nota:** Recuperado de Superintendencia de Sociedades (2015)

Es importante aclarar que, la Ley 1437 (2011) establece las modalidades de derechos de petición en términos generales, pero no se puede dejar de lado la figura establecida en el artículo 74 de la Ley 99 (1993), el cual consagra una modalidad especial de derecho de petición en materia ambiental, indicando un término particular de 10 días, para dar respuesta a lo solicitado.

Es importante resaltar que, el derecho fundamental de petición encuentra su límite normativo en aquella información que se encuentra sometida bajo reserva o exceptuada de conocimiento, según lo establecido en la Ley 1712 (2014) y el acceso puede ser rechazado porque pudiere causar daño a los siguientes derechos:

- a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad.
- c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales.

Para el caso específico de proyectos minero energéticos, los Estudios de Impacto Ambiental pueden contener secretos industriales cuyo acceso debe estar reservado al conocimiento público, razón por la cual, la autoridad ambiental debe velar por que se mantengan bajo reserva y rechazar de plano cualquier tipo de solicitud encaminada a su acceso, fundamentando de manera suficiente las razones por las cuales no se da a conocer.

Finalmente, se debe sostener que la figura del derecho de petición, como tal, a nuestro juicio no constituye un mecanismo de participación ciudadana, sino que es la vía más primaria para ejercer dicha intervención en los procesos de licenciamiento ambiental, dado que, el ciudadano lo que pretende es únicamente conocer los documentos relativos a determinado asunto y la participación ciudadana realmente se ejerce cuando la persona entiende el contexto y las implicaciones del proyecto y comienza a requerir de la autoridad ambiental gestiones encaminadas a mitigar las afectaciones ambientales.

## **La consulta popular.**

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia (1991), establece los fines esenciales del Estado, dentro de los cuales es posible evidenciar la participación de la comunidad en las decisiones que los afectan, en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

En desarrollo de ese fin esencial del Estado, se han establecido los mecanismos de participación ciudadana, a través de los cuales, el Pueblo puede ser consultado con respecto a temáticas de interés general, con el fin de que se pronuncie al respecto, siendo la decisión que se adopte, por lo general, vinculante para todas las entidades del Estado y la ciudadanía.

El mecanismo de participación ciudadana más utilizado para la toma de decisiones en cuanto a los usos del suelo y ordenación territorial, es la Consulta Popular, establecida en el artículo 8 de la Ley 134 (1994), que sostiene que dicho mecanismo:

Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Ahora bien, la misma norma jurídica, en su artículo 51 consagra que “los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales”, situación que en su momento fue ratificada por el artículo 33 de la Ley 136 (1994), en el ámbito del ordenamiento territorial, al establecer que cuando en desarrollo de proyectos mineros, turísticos o de otro tipo, se amenace con cambiar los usos del suelo drásticamente, se deberá convocar a consulta popular.

El mencionado artículo, sostiene además que, este tipo de decisiones, en el evento en que sean aceptadas por el Pueblo, deben ser aprobadas por el respectivo Concejo Municipal.

Es así como las Consultas Populares, se convirtieron en una herramienta para la toma de decisiones a nivel municipal, tendientes a prohibir las actividades mineras en algunas regiones de Colombia, tal y como se procede a enunciar en el siguiente esquema:

**Tabla 12**

*Municipios que han prohibido las actividades extractivas a través de la Consulta Popular.*

<b>Municipio</b>	<b>Observación</b>
Piedras – Tolima	El 28 de julio de 2013, votó contra las actividades de minería en su territorio. Los resultados fueron avasalladores: la población se negó a las actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte y lavado de materiales provenientes de las actividades de explotación aurífera a gran escala.
Tauramena – Casanare	El 15 de diciembre, se opuso a las actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos en su territorio.
Cabrera – Cundinamarca	El 26 de febrero de 2017, votó en contra de la ejecución de proyectos mineros y/o hidroeléctricos en su zona.
Cajamarca – Tolima	El 26 de marzo de 2017, fue el cuarto territorio en frenar la minería en su jurisdicción.
Cumaral – Meta	El 4 de junio de 2017, rechazó la exploración sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos.
Pijao – Quindío	El 9 de julio de 2017, se negó a que en su territorio se desarrollaran proyectos y actividades de minería de materiales.
Arbelaéz – Cundinamarca	El 9 de julio de 2017, su población se opuso a que se realizaran actividades de exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala.
Jesús María – Santander	Los habitantes se negaron a la realización de actividades de exploración y explotación minera y petrolera en el municipio.

**Nota:** Tomado de El Tiempo (2017)

No obstante, los grandes esfuerzos realizados por los mencionados entes territoriales, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-053/19 (2019), analizando la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, relativo a las Consultas Populares, determinó la inexecutableidad del mismo, al sostener que no es dable acudir a dicha figura cuando se trata de temas que no sean de competencia exclusiva del respectivo ente territorial, pues se estaría desconociendo los principios de coordinación administrativa que debe permear los procesos de planificación y regulación del uso de los suelos.

De lo anterior es posible concluir que, solamente pueden ser sometidos a Consulta Popular en el ámbito municipal, aquéllos asuntos de competencia exclusiva y restrictiva del ente territorial, pero en tratándose de asuntos mineros, es importante tener en cuenta que existen otros organismos del Estado que tienen injerencia directa en su regulación, como el Gobierno Nacional, la Agencia Nacional de Minería, otras entidades del nivel central, las Corporaciones Autónomas Regionales (en el aprovechamiento de recursos naturales), entre otros.

Ahora bien, la misma situación puede ser predicada de los proyectos de generación de energía, dado que se considera, no pueden ser sometidos a Consulta Popular, pues es un tema que interesa no solamente a los entes territoriales, sino que también, como ya se vio, existe una política pública de gestión del recurso hídrico a nivel nacional (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010), que imparte unos lineamientos y mandatos a otras entidades del nivel regional, como son las Corporaciones Autónomas Regionales, para la protección y administración del mismo. Es por ello que, el manejo del recurso hídrico, escapa de la competencia municipal, permeando de manera directa competencias de otras entidades del Estado; razón por la cual, tampoco podría someterse a Consulta Popular, la posible prohibición de proyectos de generación de energía en el territorio.

Llama especialmente la atención, el Acuerdo 04 (2017), a través del cual, el Concejo Municipal del San Luis, adoptó el ajuste al Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), en los componentes general, urbano y rural; toda vez que el artículo 13, relativo al desarrollo de “macroproyectos municipales como activadores del ordenamiento territorial, competitivo y ambientalmente sostenible”, estableció en el acápite tercero, lo siguiente:

La consolidación de toda la cuenca del Río el Dormilón como patrimonio ambiental, cultural, ancestral e industrial y de todas maneras sometido a la consulta popular siempre y cuando sea legal y aplica solo para el tema de micro central.

Con respecto al río Dormilón, Vigías del Río Dormilón (2016), informa que, el Municipio de San Luis, se encuentra ubicado sobre la arteria vial de la Autopista Medellín – Bogotá, a 135 kilómetros de Medellín:

El río Dormilón atraviesa gran parte de su territorio, muy cerca de la zona urbana, y en su recorrido baña varias veredas, hasta desembocar en el río Samaná Norte, en jurisdicción del mismo municipio. A pesar de su corta extensión (20 km), es una de las principales microcuencas de la región.

Ahora bien con respecto a las Consultas Populares, de que trata el artículo 13 del Acuerdo 04 (2017), expedido por el Concejo Municipal de San Luis, se debe realizar el siguiente análisis.

Sea lo primero, indicar que, según lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 1437 (2011), por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, “los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”



De lo anterior, es posible concluir que, los actos administrativos expedidos por las Autoridades Administrativas, deben ser respetados, tanto por particulares, como por las demás Entidades Públicas, dado que gozan de presunción de legalidad, situación que también se debe predicar del acto administrativo expedido por el Concejo Municipal de San Luis (2017), objeto de análisis.

Ahora bien, analizando la redacción del acápite 3 del artículo 13 del mencionado Acto Administrativo (Acuerdo 04, 2017), se puede evidenciar que dicha línea estratégica, contiene vacíos importantes y la proposición se encuentra permeada por la anfibología y muchos vacíos normativos.

Se desdibuja la naturaleza la Consulta Popular, dado que el artículo 8 de la Ley 134 de (1994), consagra que es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general, de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida a consideración del pueblo; y la convocatoria de la Consulta por cada proyecto hidroeléctrico que se pretenda desarrollar, generaría necesariamente, una pregunta de carácter particular.

De otro lado, la Consulta Popular se convertiría en un obstáculo para los proyectos de generación de energía, dado que, la pregunta sometida al pueblo, tiene que haber obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral (Ley 134, 1994) y es de conocimiento público que la comunidad, no participa de manera activa en estos procesos democráticos.

En desarrollo de los fallos de las altas Cortes, es importante traer a colación la Sentencia del Consejo de Estado (2018), con el radicado N° 11001-03-15-000-2017-02829-00 del 23 de abril

(el cual también aplica para recursos naturales renovables, pues pertenecen a la nación), en el sentido de que “las autoridades locales no pueden convocar consultas de esta naturaleza en sus territorios sin antes haber concertado con las autoridades nacionales el desarrollo de una política minero energética”.

Se debe recordar además, el capítulo que desarrolló lo relativo a los Planes de Ordenación de las Cuencas Hidrográficas, donde quedó claramente determinado que obedece a un proceso en el cual se debe contar con la injerencias de muchos actores públicos y privados y que son las Corporaciones Autónomas Regionales las que dirigen dicho procedimiento en su jurisdicción; razón por la cual, a través de la consulta popular, no es posible tomar decisiones que vayan en contra del Plan de Ordenación de la Cuenca del Río Samaná Norte. (Resolución 112-7293, 2017)

De otro lado, con respecto a la sujeción de los Municipios a las normas de carácter superior, el Decreto 2201 (2003), ahora compilado en el Decreto 1077 (2015), estableció que “Los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación, podrán ser adelantados por esta en todo el territorio nacional”

Adicional a ello, el artículo segundo del Decreto 2201 (2003), establece que ningún caso los Planes de Ordenamiento Territorial, serán oponibles a la realización de este tipo de proyectos.

Finalmente, el mencionado Decreto es claro a la hora de determinar que los entes territoriales, deberán incorporar dichos proyectos en el proceso de formulación, concertación, adopción, revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, esto es, los municipios y Distritos no tienen ninguna discrecionalidad para la toma de decisiones al respecto.

En cuanto a los proyectos de generación de energía de fuentes no convencionales, el Congreso de la República, con la expedición de la Ley 1715 (2014), en el artículo 4, declaró como de utilidad pública e interés social, la promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción y utilización de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable y seguidamente establece que:

Esta calificación de utilidad pública o interés social tendrá los efectos oportunos para su primacía en todo lo referente a ordenamiento del territorio, urbanismo, planificación ambiental, fomento económico, valoración positiva en los procedimientos administrativos de concurrencia y selección, así como a efectos de expropiación forzosa. (Ley 1715, 2014)

En consonancia con lo anterior, se debe tener en cuenta que la ley 56 (1981), declaró de utilidad pública e interés social “los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, así como las zonas a ellos afectadas”, es decir, sin tener en cuenta el factor de fuente de generación no convencional o renovable.

De allí que sea posible sostener que, los proyectos hidroeléctricos a pequeña escala, esto son las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas – PCH y las demás fuentes de generación de energía, a través de la norma ya citada, se declararon de utilidad pública e interés social, dándole primacía sobre los Planes de ordenamiento territorial del respectivo municipio.

Es por ello que, es importante hacer referencia al Principio de Gradación Normativa, establecido en el artículo 63 de la Ley 99 (1993), en virtud del cual, en materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en temas relacionados con los recursos naturales, estarán acordes con los lineamientos dictados por autoridades de superior jerarquía.

### **Análisis de hallazgos y aporte al campo investigado**

El principio de coordinación administrativa, se torna como un limitante importante en la autonomía de las entidades territoriales a la hora de regular el uso de los suelos en su territorio, pues a través de este mandato, “las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.” (Ley 1437, 2011).

Esta obligación en cabeza las Entidades Estatales, busca que las políticas públicas dictadas por el Gobierno Nacional, como el Plan Nacional de Desarrollo, sean desarrolladas, coordinadas y aplicadas a nivel departamental, municipal y distrital, razón por la cual, el principio de coordinación administrativa invoca la concurrencia de distintos niveles en la jerarquía de la estructura del Estado, para el desarrollo de los proyectos y programas en los territorios.

Dado lo anterior, resulta importante colegir que, la autonomía de las entidades territoriales encuentran su límite en mecanismos y lineamientos establecidos por otras entidades regulatorias como las Corporaciones Autónomas Regionales, los lineamientos dictados por el Gobierno Nacional y Departamental en materia de Políticas Públicas, los Decretos reglamentarios expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras instancias del Estado; con las cuales se debe concertar la planificación del uso del territorio en cuanto el asentamiento de proyectos minero energéticos.

Es aquí donde los mecanismos de participación ciudadana, se convierten en los medios más importantes para garantizar la participación de las comunidades en la planificación, desarrollo y operación de los proyectos minero energéticos, dado que como se desprende del presente escrito

monográfico, no es posible que este tipo de actividades sean prohibidas por parte de las Entidades Territoriales.

Tal y como se determinó en el capítulo de participación ciudadana, existen diferentes medios por los cuales la ciudadanía puede ejercer diferentes atribuciones contempladas en la Constitución y la Ley, tales como el control, seguimiento y vigilancia de los proyectos, la participación en el planteamiento de los estudios de impacto ambiental (en el caso de la consulta previa), a través del derecho de petición solicitar los documentos relativos a los estudios realizados por las empresas y hasta ser reconocido como tercer interviniente en los procesos de licenciamiento ambiental, facultad que otorga la posibilidad de controvertir los conceptos y situaciones con que no se esté de acuerdo, solicitar aclaraciones y presentar los recursos administrativos de que sea susceptible el acto administrativo que eventualmente otorgue la licencia ambiental para este tipo de actividades.

En cuanto al mecanismo de participación ciudadana referido a la Consulta Popular, es evidente reconocer que no es una institución idónea para perseguir la prohibición de proyectos minero energéticos en los territorios, dado que estos temas no sólo son del resorte de las entidades territoriales, sino de muchas otras instancias del Estado, con las cuales se debe coordinar su desarrollo.

Esta es la conclusión a la que ha llegado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, a la hora de verificar la constitucionalidad de las normas relativas el uso del suelo en el desarrollo de esta clase de proyectos y las consultas populares realizadas en los municipios, pues fue a través de los medios de control establecidos en la Ley 1437 (2011) y la Constitución Política de Colombia (1991), que las Altas Cortes comenzaron a generar jurisprudencia y a determinar los

alcances de la autonomía en la planificación del uso del suelo por parte de las entidades territoriales.

Lo anterior, encuentra su fundamento en que, los temas relativos a la imposibilidad de acudir a la Consulta Popular para prohibir proyectos minero energéticos o contemplar esta prohibición a través de Acuerdo Municipal que aprueba los Esquemas de Ordenamiento Territorial; son de desarrollo novedoso y dinámico, pues nuestro panorama actual se decanta por una negativa a que ello ocurra, pero en el futuro y dependiendo de los contextos sociales, económicos y culturales que se vayan presentando en las regiones, estos conceptos podrían tener un vuelco circunstancial, pues la aplicación de la norma obedece a realidades y necesidades específicas que requieren atención, más no de situaciones estáticas e inamovibles que se tornan permanentes en el tiempo; lo que puede generar panoramas normativos totalmente diferentes a los que tenemos hoy en día, como lo que ha ocurrido con la actual pandemia generada en el marco del Covid – 19, que cambió todo nuestro contexto conocido.

Ahora bien, en cuanto a la hipótesis planteada inicialmente dentro del presente escrito monográfico, es pertinente sostener que esta se ha comprobado en su totalidad, pues los temas relativos a la determinación del uso del suelo en los territorios, trascienden la competencia de las entidades territoriales, convirtiéndose en un proceso metodológico en el cual diferentes actores sociales, económicos y estatales, son determinantes a la hora de su formulación.

Dicha hipótesis también es confirmada, cuando se desarrolló el capítulo de los Planes de Ordenación de Cuencas Hidrográficas, como instrumento alternativo de planificación de los territorios, donde los protagonistas por excelencia en este escenario, son las Autoridades

Ambientales conocidas como Corporaciones Autónomas Regionales y los municipios juegan un papel también importante pero no determinante en esta gestión.

Aunado a lo anterior, con respecto a la concepción del Estado unitario descentralizado, Penagos (2003), sostuvo que a la luz de las normas constitucionales, no existe una verdadera descentralización territorial, dado que: “a. Las entidades territoriales no son verdaderamente autónomas, b. tienen competencias limitadas, c. el patrimonio es limitado, d. están sujetas a un exagerado control, orientación y evaluación general de sus actividades. (p. 14)

En consonancia con lo anterior, la pregunta de investigación formulada en el presente escrito monográfico, relativa a si ¿Son autónomos los entes territoriales en la planificación de su territorio frente a los proyectos minero energéticos que se emplazan en su jurisdicción?, queda plenamente resuelta de manera negativa, tal y como de manera reiterada se ha determinado en el desarrollo del presente escrito monográfico, toda vez que se ha demostrado los municipios dependen en gran medida de los planes, proyectos y políticas públicas que tenga establecidas el Gobierno Nacional, que en la actualidad están encaminadas a potenciar el país en el ámbito económico, a partir del desarrollo de proyectos minero energéticos en las regiones.

Las Corporaciones Autónomas Regionales, entendidas como autoridades ambientales dentro de su jurisdicción, constituyen un actor determinante en el desarrollo de las políticas públicas emanadas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dado que es a través de estas instituciones que se da aplicación desde los Municipios a las mismas, pues son las encargadas de asesorar, coordinar e implementar los planes y proyectos que se gestan desde el Gobierno Nacional en temas relacionados con el medio ambiente, lo cual quedó plenamente demostrado

con la formulación de los Planes de Ordenación de las Cuencas Hidrográficas en el Oriente de Antioquia, política que fue dictada desde la administración central.

El desarrollo del escrito monográfico permitió determinar que existe una discrepancia entre los conceptos de sostenibilidad y economía, pues de un lado está claro que se debe pugnar por la protección de los recursos naturales que se encuentran en nuestro territorio y cuya administración corresponde a la Autoridad Ambiental y de otro lado se evidencia la necesidad de emplazar proyectos de tipo minero energético en el territorio, dado que resultan esenciales para garantizar otros derechos fundamentales en la sociedad, como son los servicios públicos esenciales y productos de diario uso y consumo de vital importancia.

Si se pretende migrar de medios de generación de energía a partir de hidrocarburos, a otros mecanismos alternativos de generación de “energías limpias”, necesariamente se tiene que realizar un aprovechamiento de recursos naturales, que puede implicar un impacto a los ecosistemas, pero en tratándose de un servicio público esencial, se considera que debe ceder el derecho de las comunidades a conservar su territorio indemne, pues a la final resultarán beneficiadas por este tipo de proyectos.

Por lo anterior, resulta necesario conciliar los conceptos de Desarrollo y sostenibilidad o desarrollo sostenible, entendido por tal, según el Informe Brundtland (citado en Gómez, s. f.) “asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (p. 91). Ambos conceptos absolutamente necesarios para garantizar los derechos fundamentales, razón por la cual es indispensable manejar un equilibrio entre ambos, permitiendo el emplazamiento de proyectos minero energéticos en el territorio pero con limitantes que pugnen por la protección de los recursos naturales dentro de



unos márgenes de proporcionalidad y racionalidad; pues la respuesta no consiste en prohibir este tipo de actividades, dado que se estarían vulnerando derechos de categoría similar.

Dado que está claro que los Entes Territoriales no tienen la competencia para prohibir los proyectos minero energéticos dentro de su jurisdicción, como propuesta dentro del campo estudiado se plantea inicialmente para el ámbito hidroeléctrico, realizar un estudio de capacidad de carga de las fuentes hídricas, con el fin de determinar sus características, sus proyecciones para el emplazamiento de proyectos energéticos y la capacidad de ocupación para dicha actividad y así evitar que se genere una sobreexplotación del recurso hídrico que pueda afectar otros usuarios de la fuente.

Este estudio resulta de vital importancia, dado que permitirá determinar si es posible el emplazamiento de nuevos proyectos hidroeléctricos sobre los afluentes de la jurisdicción, constituyéndose en un insumo de vital importancia para la toma de decisiones por parte de las Autoridades Ambientales a la hora de evaluar las solicitudes de licenciamiento ambiental que se presenten en ese sentido.

En cuanto al ámbito minero, se propone la formulación de un Plan Regional de Minería, en el que se tengan plenamente identificadas las zonas a explotar por mineral, con el fin de tener un registro pormenorizado de las actividades extractivas que eventualmente se puedan llegar a realizar en la zona en el corto y mediano plazo, en aras de que sean ofertadas a los proponentes y empresarios de esta industria, que contenga exigencias de tipo social para su postulación como la generación de empleo a partir de la capacitación de las comunidades en este ámbito de desarrollo.

Este Plan Regional de Minería, tiene como propósito, además, trazar los polígonos que pueden ser objeto de explotación y dejar otras zonas sin intervención para que sean destinadas a conservación y recreación de la comunidad.

Otra medida que es de vital importancia tomar y que reduciría mucho la especulación en cuanto al asentamiento de proyectos minero energéticos, es la formulación de campañas de socialización de los proyectos en su área de influencia, con el fin de que la comunidad tenga conocimiento a través de sus gestores, acerca de los impactos y afectaciones que eventualmente se puedan generar a los recursos naturales y a las condiciones socio económicas de la población.

Se debe considerar adicionalmente, modificar los términos de referencia para la elaboración de Estudios Ambientales, tales como el Diagnóstico Ambiental de Alternativas – DAA y el Estudio de Impacto Ambiental - EIA, con el fin de fortalecer el componente socio económico, de manera tal que sea uno de los pilares más importantes dentro de los procesos de licenciamiento ambiental, empoderando realmente a la comunidad de cada una de las etapas en el emplazamiento de estos proyectos.

En consonancia con lo anterior, es importante también considerar que la comunidad participe en la elaboración de los estudios ambientales para los proyectos minero energéticos, pues en la actualidad los gestores únicamente están llegando a las regionales a socializar los proyectos, tomando por sorpresa y desinformados a los pobladores. Si la comunidad participa desde el inicio en la consolidación del Estudio de Impacto Ambiental – EIA, estará plenamente informada acerca de los alcances de cada proyecto, situación que generaría mayor apropiación de los temas por parte de la sociedad, lográndose materializar finalmente una real participación ciudadana.

## Conclusiones

En materia de regulación de los usos del suelo, las Entidades Territoriales son las encargadas de impulsar la formulación del instrumento de planificación territorial, ya sea el Plan de Ordenamiento Territorial-POT, Plan Básico de Ordenamiento Territorial-PBOT, Esquema de Ordenamiento Territorial-EOT, según corresponda; pero esta competencia involucra la injerencia tanto de la comunidad en general, como de diversos agentes del Estado, tanto del nivel nacional, departamental y Regional.

La autonomía de las Entidades Territoriales, no es absoluta, toda vez que únicamente pueden determinar de manera unilateral, aquellos asuntos que sean competencia exclusiva del Municipio, en materias tales como organización del suelo y densidades constructivas, pero específicamente en lo urbano (número de pisos en edificios, actividades permitidas en el parque municipal, ubicación de las carpinterías y actividades semi industriales, entre otras).

Las Entidades Territoriales no tienen la potestad para prohibir las actividades minero energéticas dentro de su territorio, de manera unilateral, toda vez que se trata de temas que competen no solamente a los municipios, sino que también a otras Entidades del Estado.

La Consultas Populares siendo un mecanismo de participación ciudadana, no se constituyen en una herramienta idónea para prohibir las actividades minero energéticas en los municipios, pues como ya se ha pronunciado la Corte Constitucional, esta vía atenta contra la autonomía municipal y las competencias de las demás entidades del Estado.

Las políticas públicas y lineamientos que expidan los Entes Territoriales, deben estar en armonía con los planes, proyectos y directrices que expida el respectivo departamento, y estos a su vez, en concordancia con los que expida el Congreso de la República y el Gobierno Nacional.

Además de los Planes de Ordenamiento Territorial, existen otros instrumentos de planificación del territorio como los Planes de Ordenación y Planificación de Cuencas Hidrográficas-POMCAS, en cuyo desarrollo participan de manera activa actores de la comunidad y entidades del Estado, tanto del ámbito municipal, departamental y nacional.

Dentro de la formulación de los Planes de Ordenación y Planificación de Cuencas Hidrográficas-POMCAS, también se puede evidenciar de manera vehemente, que la autonomía de las Entidades Territoriales es demasiado limitada a la hora de regular el uso de los suelos, dado que estos instrumentos también deben desarrollarse de manera coordinada con las Autoridades Ambientales de la respectiva jurisdicción.

El derecho fundamental de petición, no constituye en un real mecanismo de participación ciudadana, dado que la ciudadanía lo que busca con su ejercicio es obtener información acerca de los proyectos que se están emplazando en la jurisdicción y la verdadera participación se materializa en la exigencia por parte de la comunidad del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los instrumentos de licenciamiento ambiental, que se otorgan a los proyectos minero energéticos.

## Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (1991, julio 6). *Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional.*

<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (s. f.). *Manual de Licencias Ambientales en Colombia.*

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA. (2018). *Guía de participación ciudadana para el Licenciamiento Ambiental.*  
[http://portal.anla.gov.co/sites/default/files/biblioteca\\_web\\_anla\\_pdf/guia\\_participacion\\_ciudadana.pdf](http://portal.anla.gov.co/sites/default/files/biblioteca_web_anla_pdf/guia_participacion_ciudadana.pdf)

Bautista, P., Penagos, J., & Rodríguez, H.,. (2018). *Alternativa al crecimiento minero-energético en Colombia.*

<https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1605&context=economia>

Catastro Minero Colombiano-CMC. (s. f.). *Títulos mineros en el Municipio de San Luis.*

Consulta Títulos. Consultado el 13 de mayo de 2020.  
<http://www.cmc.gov.co:8080/CmcFrontEnd/consulta/busqueda.cmc>

Catorce6. (2018). *Así se moverá el mapa de generación eléctrica de Colombia en los próximos años.*

<https://www.catorce6.com/investigacion/15650-asi-se-movera-el-mapa-de-generacion-electrica-de-colombia-en-los-proximos-anos>

Concejo Municipal de San Luis – Antioquia. (2017, junio 16). *Acuerdo Municipal 04 de 2017.*

*Por medio del cual se adopta el ajuste al Esquema de Ordenamiento Territorial del*

*Municipio de San Luis.* <https://concejosanluis.gov.co/wp-content/uploads/2020/04/ACUERDO-N%C2%AA-04-2017.pdf>

Congreso de la República. (1981, septiembre 1). *Ley 56 de 1981, por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.*

*Diario oficial* 35856.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=279>

Congreso de la República. (1983, diciembre 28). *Ley 60 de 1983, por medio de la cual se crea la Corporación Autónoma Regional Rionegro-Nare, Cornare. Diario oficial 36431.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68473>

Congreso de la República. (1993, diciembre 22). *Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.146.* [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0099\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html)

Congreso de la República. (1994, mayo 31). *Ley 134 de 1994, Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Diario Oficial 41373.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330>

Congreso de la República. (1994, junio 2). *Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario*

*Oficial* No. 41.377.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0136\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html)

Congreso de la República. (1997, julio 7). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091.*  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)

Congreso de la República. (2001, agosto 15). *Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 44.545.*  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0685\\_2001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html)

Congreso de la República. (2009, julio 21). *Ley 1333 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.417.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36879>

Congreso de la Republica. (2011, enero 18). *Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956.* [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

Congreso de la Republica. (2014a, marzo 6). *Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 49084.*  
<http://suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687091#:~:text=Principio%20conforme%20al%20cual%20toda,medios%20y%20procedimientos%20que%20al>

Congreso de la Republica. (2014b, mayo 13). *Ley 1715 de 2014, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional. Diario Oficial N° 49150.*  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57353>

Consejo de Estado. (2016, agosto 30). *Sentencia 11001-03-06-000-2016-00057-00(2290)*  
(Álvaro Namén Vargas. C. P.).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2016-00057-00\(2290\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-06-000-2016-00057-00(2290).pdf)

Consejo de Estado. (2018a, abril 23). *Sentencia 11001-03-15-000-2017-02829-00 (Rocío Araújo Oñate, C.P.)*.

[https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas\\_juridico/2012\\_CE-Rad-2017-02829-00.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/2012_CE-Rad-2017-02829-00.pdf)

Consejo de Estado. (2018b, abril 23). *Sentencia 11001-03-15-000-2017-02829-00 (Rocío Araújo Oñate, C.P.)*.

[http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_31d63182d49b49c1952618db2c6fef02](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_31d63182d49b49c1952618db2c6fef02)

Consortio POMCAS Oriente Antioqueño. (2016). *Formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Samaná Norte*.

[http://www.cornare.gov.co/POMCAS/planes-de-ordenacion/DocumentosFasesSamanaNorte/APRESTAMIENTO\\_Samana%20Norte.pdf](http://www.cornare.gov.co/POMCAS/planes-de-ordenacion/DocumentosFasesSamanaNorte/APRESTAMIENTO_Samana%20Norte.pdf)

Contraloría General de la República. (2013). *Minería en Colombia: Derechos, políticas públicas y Gobernanza*.

[https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472306/01\\_CGR\\_mineria\\_I\\_2013\\_comp.pdf/40d982e6-ceb7-4b2e-8cf2-5d46b5390dad](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472306/01_CGR_mineria_I_2013_comp.pdf/40d982e6-ceb7-4b2e-8cf2-5d46b5390dad)

Cornare. (2014, octubre 2). *Resolución 112-4703 de 2014. Por medio de la cual se reglamenta el procedimiento interno para la transferencia de información, asistencia técnica, evaluación, concertación y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial y planes parciales en la región CORNARE*.



- <http://www.cornare.gov.co/Ordenamiento/Normatividad/RESOLUCION-112-4703-2014.pdf>
- Cornare. (2020). *Procesos de licenciamiento realizados por Cornare en el oriente de Antioquia*. <https://www.cornare.gov.co/documentos-de-interes/>
- CORNARE, & CORANTIOQUIA. (2017). *Diagnóstico—Formulación del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del Samaná Norte*. <http://www.cornare.gov.co/planes-de-ordenacion-y-manejo-de-cuencas-hidrograficas-pomcas/pomca-rio-samana-norte/>
- CORNARE, & CORANTIOQUIA. (2018). *Documento introductorio del POMCA Río Samaná Norte*. [http://www.cornare.gov.co/POMCAS/planes-de-ordenacion/DocumentosFasesSamanaNorte/Resumen\\_ejecutivo\\_Samana\\_Norte.pdf](http://www.cornare.gov.co/POMCAS/planes-de-ordenacion/DocumentosFasesSamanaNorte/Resumen_ejecutivo_Samana_Norte.pdf)
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE. (s. f.-a). *Localización Regional*. <https://www.cornare.gov.co/localizacion-regional/>
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE. (s. f.-b). *Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas—POMCAS*. Consultado el 17 de mayo de 2020. <http://www.cornare.gov.co/planes-de-ordenacion-y-manejo-de-cuencas-hidrograficas-pomcas/>
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE. (2017, diciembre 21). *Resolución 112-7293 de 2017, por medio de la cual se aprueba el Plan de Ordenación y Manejo de La Cuenca Hidrográfica del Río Samaná Norte*.
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE. (2019). *Referentes ambientales para la construcción de los Planes de Desarrollo en los Municipios de la Jurisdicción CORNARE - Municipio de San Luis*.

[http://www.cornare.gov.co/SIAR/REFERENTES\\_AMBIENTALES/2019-2023/SAN\\_LUIS.pdf](http://www.cornare.gov.co/SIAR/REFERENTES_AMBIENTALES/2019-2023/SAN_LUIS.pdf)

Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE. (2020, abril 28). *Resolución 112-1286 de 2020, por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para la concertación de los planes de ordenamiento territorial, planes parciales y unidades de planificación rural.*

Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-520/94 (Hernando Herrera Vergara, M.P.)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-520-94.htm>

Corte Constitucional. (1997, febrero 3). *Sentencia SU-039/97. (Antonio Barrera Carbonell, M.P.)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>

Corte Constitucional. (2002, octubre 22). *Sentencia C-891/02 (Jaima Araujo Rentería, M.P.)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-891-02.htm>

Corte Constitucional. (2014, julio 8). *Sentencia T-462A/14. (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P.)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-462a-14.htm>

Corte Constitucional. (2016, mayo 25). *Sentencia C-273/16 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-273-16.htm>

Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T-361/17 (Alberto Rojas Ríos, M.P.)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm>

Corte Constitucional. (2019a, febrero 13). *Sentencia C-053/19 (Cristina Pardo Schlesinger, M.P.)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-053-19.htm>

Corte Constitucional. (2019b, febrero 13). *Sentencia C-053/19 (Cristina Pardo Schlesinger, M.P.)*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-053-19.htm>

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Apuntes sobre la Consulta Previa con Grupos Étnicos*.

[https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/apuntes\\_sobre\\_consulta\\_previa\\_con\\_grupos\\_etnicos.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/apuntes_sobre_consulta_previa_con_grupos_etnicos.pdf)

El Espectador. (2013). *Así está el mapa minero del país*.

<https://www.elespectador.com/noticias/infografia/asi-esta-el-mapa-minero-del-pais-articulo-414719>

El Tiempo. (2017, septiembre 18). *Los ocho municipios colombianos que le dijeron no a la minería*.

<https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/municipios-de-colombia-que-le-han-dicho-no-a-la-mineria-131988>

Gómez, C. (s. f.). *Desarrollo Sostenible: Conceptos Básicos, Alcance, y Criterios para su evaluación*.

<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Cap3.pdf>

Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Revista Colombiana de Geografía*, 19, 97-109.

Jiménez, R.,. (1998). *Elementos básicos para la investigación clínica*.

[http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/bioestadistica/metodologia\\_de\\_la\\_investigacion\\_1998.pdf](http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/bioestadistica/metodologia_de_la_investigacion_1998.pdf)

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina. (2014). *Ordenamiento Territorial Rural. Conceptos, métodos y experiencias*. <http://www.fao.org/3/a-i4195s.pdf>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*.

[https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Presenci%C3%B3n\\_Pol%C3%ADtica\\_Nacional\\_-\\_Gesti%C3%B3n/libro\\_pol\\_na\\_rec\\_hidrico.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Presenci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_Nacional_-_Gesti%C3%B3n/libro_pol_na_rec_hidrico.pdf)

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). *Informe de seguimiento. Políticas Públicas Ambientales. Cierre 2017*. [https://www.minambiente.gov.co/images/planeacion-y-seguimiento/pdf/Informes\\_de\\_Gesti%C3%B3n/Informes\\_de\\_Seguimiento\\_Pol%C3%ADticas\\_Prioritarias\\_Ambientales/Informe\\_integral\\_de\\_seguimiento\\_Policas\\_2017.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/planeacion-y-seguimiento/pdf/Informes_de_Gesti%C3%B3n/Informes_de_Seguimiento_Pol%C3%ADticas_Prioritarias_Ambientales/Informe_integral_de_seguimiento_Policas_2017.pdf)
- Mostacero, M. (2006). *Autonomía administrativa y financiera de las administraciones tributarias: La experiencia de la Superintendencia Nacional de administración tributaria en Perú*. [https://www.ciat.org/Biblioteca/ConcursosdeMonografia/XIX-2005/xix\\_concurso\\_2do\\_premio\\_mostacero\\_pe.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/ConcursosdeMonografia/XIX-2005/xix_concurso_2do_premio_mostacero_pe.pdf)
- Orduz, N.,. (2014). *La consulta previa en Colombia*. <https://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2014/07/La-Consulta-previa-en-Colombia-Natalia-Orduz.pdf>
- Penagos, G.,. (2003). *La descentralización territorial en el Estado unitario*. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14839/11979>
- Presidencia de la República. (2015, mayo 26). *Decreto 1066 de 2015. Sector Administrativo del Interior*. *Diario Oficial* 49523. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76835>
- Presidente de la República. (2003, agosto 5). *Decreto 2201 de 2003, por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997*. *Diario Oficial* 45270. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11532>

Presidente de la República. (2007, septiembre 20). *Decreto 3600 de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.* Diario Oficial 46.757.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26993>

Presidente de la República de Colombia. (2015a, mayo 26). *Decreto 1076 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.* Diario oficial N° 49.523.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>

Presidente de la República de Colombia. (2015b, mayo 26). *Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.* Diario Oficial N° 49.523.

<http://www.minvivienda.gov.co/NormativaInstitucional/1077%20-%202015.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales.* <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Superintendencia de Sociedades. (2015). *CONOZCA LAS CLASES DE PETICIONES Y LOS TERMINOS EN QUE SE DEBEN ATENDER Ley 1755 30 de junio 2015.* <https://www.supersociedades.gov.co/Documents/Julio%202015/Microsoft%20Word%20-%20MODALIDAD%20DE%20PETICION.PDF>

Torres, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía.*

[https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996\\_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf)

Unidad de Planeación Minero Energética. (2019). *Lineamientos para incorporar la dimensión minero energética en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal.*

[https://www.upme.gov.co/CursoCajaHerramientas/guias/lineaminetos\\_municipal\\_upme.pdf](https://www.upme.gov.co/CursoCajaHerramientas/guias/lineaminetos_municipal_upme.pdf)

Vallejo, F.,. (2016). *El proceso de consulta previa y los fallos de la Corte Constitucional Colombiana.* <https://www.redalyc.org/pdf/820/82049420005.pdf>

Vásquez, I.,. (2019). *Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio.*

<http://eds.b.ebscohost.com/bibliotecavirtual.unad.edu.co/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=ba0cdfb6-5704-49af-b325-a271277590ab%40sessionmgr103>

Vigías del Río Dormilón. (2016). *El Dormilón que nos despertó.* <https://conciudadania.org/images/contenidos/libros/SistematizacionDormilon.pdf>

Wikipedia, La Enciclopedia Libre. (2020). San Luis (Antioquia). En *Wikipedia, La Enciclopedia Libre.* [https://es.wikipedia.org/wiki/San\\_Luis\\_\(Antioquia\)#Econom%C3%ADa](https://es.wikipedia.org/wiki/San_Luis_(Antioquia)#Econom%C3%ADa)