



*"La fuerza del pueblo está en la conciencia de sus derechos. En la conciencia de sus deberes. En la comprensión de que Colombia está iniciando otra época histórica, y que para que en verdad haya un salto cualitativo en la interpretación del país, en el conocimiento de sus realidades y posibilidades, todo colombiano tiene una tarea por cumplir. El más modesto de nuestros compatriotas, lo necesitamos en esta hora de cambio".*

*Luis Carlos Galán Sarmiento*



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:

Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas



### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



## MECANISMOS CONSTITUCIONALES DE REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

*Retos y expectativas para las entidades territoriales en Cundinamarca*

Julián Alfonso González Pérez<sup>1</sup>

**RESUMEN:** En este documento se realiza un análisis conceptual y jurídico-constitucional de la realidad minera del departamento de Cundinamarca en lo que refiere a la explotación de materiales de construcción (Rocas, Arena Gravas, gravillas); dicho análisis plantea en su contenido la disyuntiva inherente al desarrollo de funciones y competencias del estado Colombiano como un modelo descentralizado territorialmente, en el cual la nación se reserva el derecho de concesión de títulos mineros, mientras el departamento y sus municipios limitan su gestión a la creación adecuación y modificación de los planes de ordenamiento territorial, no obstante y ante el incremento progresivo de la industria minera en el departamento, el presente artículo se enfoca de manera específica en los mecanismos constitucionales que tiene la gobernación de Cundinamarca, la Asamblea departamental, las alcaldías y los concejos municipales adscritos al departamento para regular la actividad minera de materiales de construcción dentro del territorio.

**Palabras Claves:** Explotación de materiales de construcción, Plan de ordenamiento territorial, Mecanismos Constitucionales, Departamento de Cundinamarca

---

<sup>1</sup> Sibateño, Egresado de la facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, ha cursado la totalidad de materias establecidas en el pensum suscrito por la facultad para la obtención del título de Abogado, actualmente se desempeña como analista y revisor de tutelas vinculado a la Administradora Colombiana de Pensiones, Teléfono: 3013297783, correo electrónico: gonzalezperezjulian@gmail.com



**ABSTRACT:** In this document a conceptual and juridical-constitutional analysis of the mining reality of the department of Cundinamarca is carried out in what concerns the exploitation of construction materials (Rocks, Gravel Arena, gravel); This analysis raises in its content the inherent dilemma of the development of functions and competencies of the Colombian state as a territorially decentralized model, in which the nation reserves the right to grant mining titles, while the department and its municipalities limit their management to the However, in view of the progressive increase of the mining industry in the department, this article focuses specifically on the constitutional mechanisms of the Cundinamarca governorate, the departmental Assembly, the Municipalities and municipal councils attached to the department to regulate the mining activity of construction materials with in the territory.

**Key words:** exploitation of construction materials territorial planning plans constitutional mechanisms department of Cundinamarca

## Tabla de contenido

Resumen .....	2
Abstract .....	2
Introducción .....	7
1. Constitución de 1991, descentralización y dominio publico .....	10
2. Antecedentes normativos .....	12
2.1 Ley 99 de 1993.....	12
2.2 Ley 141 de 1994.....	13
2.3 Ley 685 de 2001 .....	13
3. Funciones de la gobernaciones, alcaldías y corporaciones .....	13
3.1 Funciones constitucionales de los concejos municipales relacionadas con la actividad minera .....	12
3.2 Funciones legales de los concejos municipales relacionadas con la actividad minera (Ley 136 de 1994).....	12
3.3 Funciones Constitucionales de las asambleas departamentales relacionadas con la actividad minera .....	12
3.4 Funciones legales de las asambleas departamentales relacionadas con la actividad minera .....	12
3.5 Funciones Constitucionales de las alcaldías relacionadas con la actividad minera .....	13
3.6 Funciones legales de las alcaldías relacionadas con la actividad minera .....	13
3.7 Funciones Constitucionales de las gobernaciones departamentales relacionadas con la actividad minera .....	13
4. Precisiones conceptuales .....	15
4.1 Etapas y tiempos estimados en un contrato de concesión minera .....	15
4.2 Materiales de construcción .....	18
4.3 Aplicación de los Materiales de Construcción .....	18
4.4 Clasificación de los materiales de Construcción .....	18
4.5 Materiales de Construcción de canteras .....	19
4.6 Materiales de construcción de arrastre del lecho de ríos .....	19
4.7 Comercialización de los materiales de Construcción .....	19
5. Normatividad Vigente .....	20



6. Realidad minera de Cundinamarca de materiales de construcción (datos y medidas)	21
7. Plan de desarrollo de Cundinamarca, Minería de Materiales de Construcción	24
8. Mecanismos locales de participación ciudadana	25
8.1 Consulta popular	26
8.2 Cabildo abierto	28
9. Sentencia T445/ 2016 “una oportunidad para los municipios del país”	31
9.1 Autonomía territorial y la minería	32
9.2 Justicia Social Ambiental y participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectarlos	34
9.3 Importancia de la Consulta Popular en el Ordenamiento Jurídico Colombiano	34
Conclusiones “reflexiones finales y agenda pendiente”	34
Referencias	35

## INTRODUCCIÓN

Durante los 25 años de vigencia de nuestra carta política y de la modernización de la economía colombiana (Najar, 2006) sobreviniente al gobierno del expresidente Cesar Gaviria, se han presentado importantes cambios de tipo empresarial e industrial, particularmente en el sector de la construcción que a 2016; registró un crecimiento equivalente al 1.6% del Producto interno bruto del país (Dinero, 2017), dichos cambios, suponen en su mayoría la explotación de nuestros recursos naturales con el fin de crear portafolios comerciales sólidos de exportación y atención a la necesidad interna, no obstante, el auge de este nicho económico y consecuentemente de la explotación minera de materiales de construcción; entendida como primera línea en la cadena de consumo, fundamentada en el principio de utilidad pública que otorga total autonomía de disposición al estado respecto del subsuelo de la nación, en la mayoría de los casos riñe con los intereses de naturaleza colectiva de los departamentos y municipios del país, que en su perjuicio observan como empresas nacionales y extranjeras realizan actividades de explotación e intervención en el territorio afectando, fuentes hídricas, flora y fauna nativa sin mencionar los incuantificables daños paisajísticos a las regiones, ahora bien, puntualmente en el departamento de Cundinamarca se tienen registros de 912.846 hectáreas dedicadas a la actividad minera (Radio, 2016), lo cual constituye un factor de especial preocupación habida cuenta que la extensión del departamento asciende a los 2.4 millones de hectáreas siendo en su mayoría predios de vocación agropecuaria, es decir cerca del 38% de la actividad económica de Cundinamarca se da en el sector minero. Por lo anteriormente expuesto se pretende con la tesis planteada dar a las entidades territoriales adscritas al departamento de Cundinamarca y a la misma Gobernación; herramientas constitucionales de defensa del territorio, de igual forma se pretende armonizar el principio de utilidad pública de la explotación minera vs la participación activa de las comunidades en la toma de decisiones.



Verbigracia en el año 2014 mediante la suscripción de la sentencia C-123, la corte constitucional establece de manera expresa que las entidades territoriales gozan en principio, de autonomía de gestión en lo concerniente a la regulación de las situaciones, condiciones y coyunturas que pudieren afectar la circunscripción territorial de los municipios, sin embargo, de manera específica aclara que por efecto de remisión normativa las decisiones tomadas en los niveles locales en cualquier caso deberán estar sujetas a la constitución y la ley; es claro que a 2014 y durante el año inmediatamente posterior el panorama jurisprudencial se caracterizó por ser meramente general y no se detuvo a explicar en detalle los alcances de los mecanismos de participación ciudadana entendidos como un valor absolutamente democrático inherente a los principios encarnados en la carta política del 91, sin embargo se refirió a algunas disfuncionalidades de la unidad territorial básica que se resumen en: (i) la uniformidad del régimen jurídico municipal; (ii) la problemática de los municipios pequeños; (iii) la debilidad de la función subsidiaria del Estado y (iv) la recentralización como política de los años recientes; en conjunto los ítems planteados anteriormente se resumen en la permanente negativa del estado central en la aceptación de que la República de Colombia es estado complejo enmarcado en la diferencia política, económica, ambiental y social de sus gentes en el cual es impensable la uniformidad de los municipios del país. Es hasta el año 2016, 25 años después de la entrada en vigencia de la Constitución política de Colombia que la honorable Corte Constitucional, apelando principios fundamentales inamovibles como el “derecho a gozar de un ambiente sano”, “el derecho a la igualdad” entendido como el acceso equitativo a los bienes ambientales y el reparto de las cargas públicas; esboza una doctrina tendiente a la armonización de la Justicia social ambiental y la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan, en síntesis dicha corporación presenta de una manera específica el derecho de autodeterminación electoral de los municipios del país particularmente en lo que refiere a proyectos extractivos, que pudieren con su ejecución vulnerar derechos elementales.





Por lo anteriormente expuesto a continuación se dará paso a la exposición de las impresiones propias del autor respecto del sector minero de materiales de construcción en el departamento de Cundinamarca en el cual se esbozaran las posturas de tipo conceptual. Normativa y jurisprudencial de una coyuntura de proporciones inmensas y que deberá ser evaluada en los planes de gobierno y desarrollo de los aquellos líderes que pretendan una reivindicación social y política de los pueblos cundinamarqueses.

## 1 CONSTITUCION DE 1991 DESCENTRALIZACIÓN Y DOMINIO PUBLICO

La realidad política de la convulsionada década de los ochentas se caracterizó por la diversificación ideológica de los asociados que oscilaban permanentemente en tesis de izquierda o de derecha asociadas a los partidos liberal y conservador y a una agenda comunista encarnada en los movimientos guerrilleros que alcanzaban, en aquel entonces, determinados logros territoriales militares y políticos. En aquel momento se daba inicio a planteamientos y profundas discusiones en torno al tema de la elección de alcaldes y gobernadores como mecanismo de acercamiento de las gentes de la provincia a la administración nacional del estado, Colombia era entonces una organización territorial fundada en inspecciones comisarias y caseríos, carentes de autonomía política, de autonomía presupuestal, inclusive de presupuesto mismo. Hubo entonces posiciones que enaltecieron la importancia de un pacto nacional que permitiera descentralizar la legitimidad administrativa a las pequeñas democracias locales y cotidianas, el gran orador y artífice de la descentralización territorial fue Luis Carlos Galán Sarmiento que manifestó en algunos de sus discursos, que el país deberá construirse de abajo hacia arriba en consecuencia la primera condición para el empoderamiento nacional será el fortalecimiento y renovación de los municipios (Galán, 1991, pág. 21). Es por ello que la Asamblea Nacional Constituyente en virtud del gran acuerdo nacional, profirió la carta política de 1991, con un fuerte influencia de temáticas ambientales y de sostenibilidad estableciendo dentro de sus principios fundamentales la descentralización territorial y la prevalencia del interés general; lo cual permite inferir, desde una óptica administrativa; que los asambleístas orientaron sus esfuerzos en el desplazamiento de funciones regulatorias del nivel central del estado Colombiano a las diversas regiones del territorio nacional, dichos principios fueron condensados en los artículos 1 y 2 que establecen a la letra: Art 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad



humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. - Art 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política de Colombia, 1991). Aunado a lo anterior, el constituyente estableció en los artículos 101 y 332, en primer lugar las dimensiones del territorio y de manera específica afirmó que el subsuelo forma parte del territorio nacional en consecuencia la soberanía de explotación reside de manera exclusiva en la nación, y en segundo lugar el Art 332 como precepto normativo inicial del régimen económico y de hacienda publica señaló, que el estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. Conforme a lo expuesto anteriormente se puede observar como, de manera expresa que la constitución de 1991 asignó al gobierno nacional la administración de los recursos del subsuelo por lo tanto el ejercicio de su soberanía es inicialmente irrevocable e incontrovertible, en virtud a lo anterior es posible inferir la evidente la postura estatista y centralista de la actividad minera en el país, teniendo en cuenta que es el gobierno nacional quien ostenta de manera excluyente la titularidad del aprovechamiento económico producto de una actividad industrial como la minería, no obstante, y como lo manifestara el profesor Alejandro Vergara Blanco en su texto *“Teoría del dominio Publico y la afectación minera”* El derecho administrativo no debe mirar únicamente al estado, sino también a los particulares en calidad de administrados y en defensa de su libertad (Blanco, 1989, pág. 141), como podrá inferirse no es factible realizar un análisis constitucional de la realidad minera en el departamento sin establecer que el aprovechamiento de los minerales del subsuelo trasciende a al concepto monopólico establecido en nuestra carta política, para tal fin es menester dejar en



claro que los administrados o asociados se vinculan de manera directa a los gobiernos territoriales; debido a su cercanía y su interacción frecuente, distanciados inevitablemente de la administración central, por lo tanto resulta contradictorio que la gestión de la minería resida de forma exclusiva en el gobierno nacional; siendo que la afectación y la implicaciones ambientales, sociales y políticas consecuencia la actividad minera de materiales de construcción tiene sus principales repercusiones en las realidades locales de las comunidades municipales y departamentales.

## 2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

**2.1 Ley 99 de 1993:** creó 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.

**2.2 Ley 141 de 1994:** creó el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

**2.3 Ley 685 de 2001:** Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

### 3. FUNCIONES DE LAS GOBERNACIONES, ALCALDÍAS Y CORPORACIONES

#### **3.1 Funciones Constitucionales de los Concejos Municipales relacionadas con la actividad minera:**

Artículo 313. Funciones de los concejos municipales

1. Adoptar los correspondientes planes y programas de Desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas como la Construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
3. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y Defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

#### **3.2 Funciones Legales de los Concejos Municipales relacionadas con la actividad minera (ley 136 de 1994):**

Establecer programas permanentes para el conocimiento, Promoción y protección de los valores democráticos, constitucionales, Institucionales, cívicos y especialmente el de la solidaridad social de Acuerdo con los derechos fundamentales, los económicos, los sociales y culturales; y los colectivos y del medio ambiente. El Desconocimiento por parte de las autoridades locales de la Participación ciudadana y de la obligación establecida en este Artículo será causal de mal conducta. (Art. 142)

#### **3.3 Funciones Constitucionales de las Asambleas departamentales relacionadas con la actividad minera:**

Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley (Art 300)

#### **3.4 Funciones Legales de las Asambleas departamentales relacionadas con la actividad minera:**

Ordenar y fomentar la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del Departamento y la canalización de los ríos. (Decreto 1222 de 1986)

### **3.5 Funciones Constitucionales de las Alcaldías Municipales relacionadas con la actividad minera:**

Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

### **3.6 Funciones Legales de las Alcaldías Municipales relacionadas con la actividad minera:**

1. Presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio.
2. Desarrollar acciones encaminadas a garantizar la promoción de la solidaridad y la convivencia entre los habitantes del municipio, diseñando mecanismos que permitan la participación de la comunidad en la planeación del desarrollo, la concertación y la toma de decisiones municipales.

### **3.7 Funciones Constitucionales de las Gobernaciones departamentales relacionadas con la actividad minera:**

Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.

Es evidente, en el balance normativo planteado anteriormente que, la ambigüedad y la dispersión constitucional y legal son una constante en el Régimen departamental y municipal, al respecto es preciso señalar que no es posible el establecimiento de funciones específicas asignadas a los gobiernos

locales frente al tema de la regulación de la actividad minera, pese a ser una problemática coyuntural y trascendente en la cotidianidad de las realidades regionales. Prueba de ello es la imposibilidad jurídica que tienen los alcaldes municipales, los gobernadores departamentales, y las corporaciones del mismo orden para promover en el marco de sus funciones legales y constitucionales proyectos de acuerdo, ordenanzas y resoluciones que establezcan las directrices de funcionamiento de las concesiones mineras, ni siquiera en términos de inspección y vigilancia que regulen la actividad realizada, o que en términos de derecho sancionatorio permita un control eficaz sobre los empresarios vinculados o al menos permita a través de los mecanismos técnicos posibles el establecimiento de los perjuicios ambientales generados a una población para que por lo menos se realice algún tipo de reparación a las gentes o al ecosistema mismo. Podemos observar la inobservancia de la legislación ambiental frente a las competencias municipales teniendo en cuenta que nuestro código de minas y energía otorga a las alcaldías y gobernaciones competencias meramente formales carentes de verdadera importancia en la toma de decisiones por ejemplo cuando se habla de registro nacional minero, entendido como aquel instrumento público de información que permite identificar los aspectos más relevantes en cada uno de los títulos mineros otorgados (ANM, 2015, Pág. 13); el artículo 327 establece a la letra: El Registro Minero Nacional es un servicio de cubrimiento nacional, que se prestará desde la capital de la República directamente, o a través de dependencias regionales, departamentales y locales propias o, de las gobernaciones y alcaldías que se comisionen o deleguen.

#### 4. PRECISIONES CONCEPTUALES

Moscol define la minería como el aprovechamiento de todos los minerales e incluso los hidrocarburos a través de un conjunto de etapas, es decir, la minería es un proceso de explotación integrado que va desde la búsqueda de sustancias mineras hasta su venta como materia prima al consumidor (Moscol, 2011 Pág. 8),, no obstante, para dar las impresiones a cerca de lo que representa el derecho

minero para nuestra nación se hará especial referencia al concepto mas cercano a la descentralización territorial y los principios establecidos en la carta política de 1991 conforme a lo anterior es necesario definir el derecho Minero como aquel ordenamiento jurídico Autónomo que con contenido económico y político, regula las relaciones jurídicas de los sujetos intervinientes directa o indirectamente en toda la actividad de exploración, adquisición, producción explotación comercialización, transformación y aprovechamiento de los recursos no renovables estableciendo derechos, obligaciones y procedimientos en armonía con la naturaleza con el objeto de obtener el abastecimiento y beneficios de distribuir equitativamente entre los distintos sectores intervinientes y el desarrollo integral de la sociedad, (Gay, 2014, Pág. 2). Aunado a ello y con el fin de acercarnos a la realidad minera en la republica de Colombia es necesario realizar un análisis conceptual previo; de aquellas constantes que nos permiten precisar cuales son las profundas relaciones existentes entre la legislación minera actual – la explotación de materiales de construcción –y la autonomía de las entidades territoriales para regular el uso y el provecho económico de sus dimensiones terrestres.

#### **4.1 Etapas y tiempos estimados en un contrato de concesión minera:**

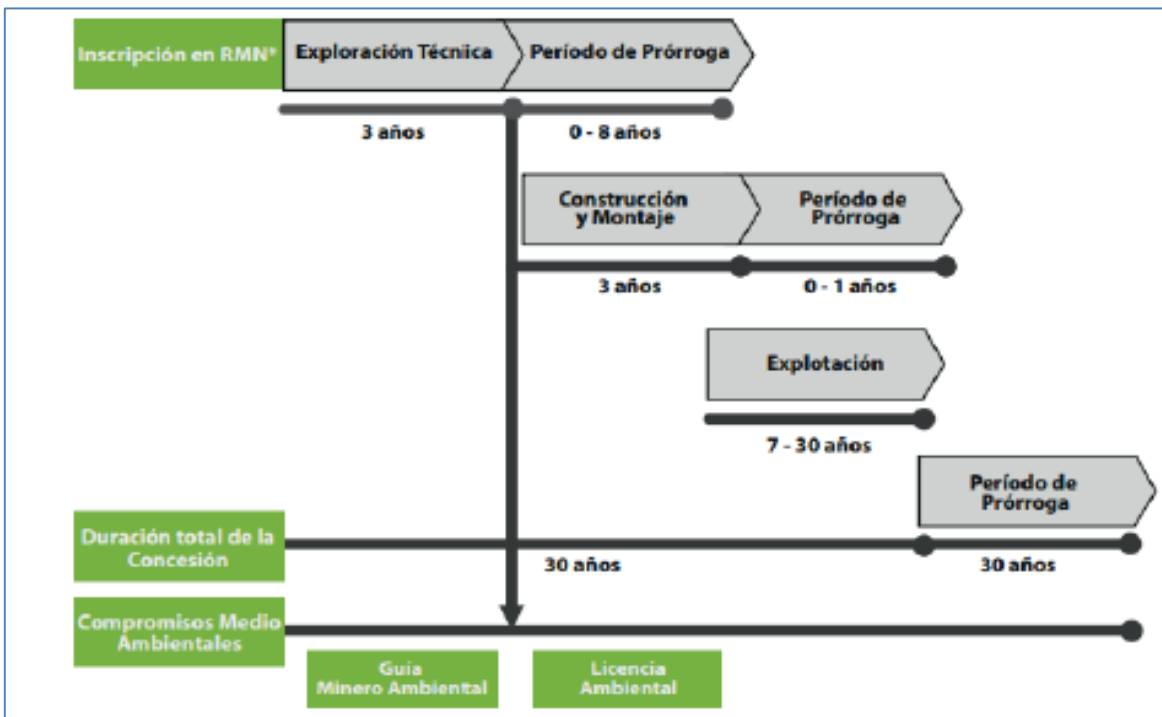
La concesión minera proviene del latín concessio derivado etimológicamente de la palabra concessum que significa conceder, se podría afirmar que la concesión es el medio por el cual el estado, otorga a los particulares una titularidad minera, con el fin de adelantar determinado proyecto, (González, 2014, Pág. 45). Para dimensionar las implicaciones de la concesión minera es necesario tener claro cuales son las etapas y los términos de duración en el tiempo de la asignación de un titulo minero, en tal sentido se puede afirmar que la explotación de los minerales del subsuelo que tienen una condición de rentabilidad económica y viabilidad industrial no será en ningún caso inferior a 30 años conforme a lo establecido en la ley 685 de 2001, de igual manera se establece en la norma en referencia que el proceso minero deberá ser realizado de manera sostenible y



armónica dando cumplimiento a las normas y a los principios de la explotación racional del medio ambiente incluyendo recursos naturales no renovables (ley 685, 2001).

Como se podrá evidenciar en la grafica siguiente nuestra legislación ambiental por una parte promueve los principios de racionalización y ejecución tolerable de los proyectos de minería de pequeño mediano y gran impacto y por otro lado contempla en sus paradigmas normativos procedimientos de largo trayecto y prorrogas bajo la tutela necesariamente del nivel central del gobierno nacional.

Grafica 1. Tiempo de duración estimada de un contrato de concesión minera.



Fuente: (Cortes, 2015)

Por lo anterior y con fundamento en la realidad de la minería en Colombia, se puede inferir que los proyectos de minería requieren para su puesta en marcha la inversión de grandes sumas de dinero y el retorno de la inversión es

necesariamente a largo plazo, de allí se depende una postura absolutamente abierta por parte del estado en términos de seguridad jurídica para aquellos nacionales y extranjeros que tienen interés en iniciar actividades de extracción de minerales del subsuelo (Ministerio de Minas y Energía, 2016), los hechos demuestran que un ordenamiento jurídico estable convierte a nuestro país en un verdadero atractivo minero para los mercados internacionales. Por lo tanto se podría afirmar que el marco jurídico del derecho minero en Colombia se enfoca de manera exclusiva en generar condiciones de confort y tranquilidad para los recursos extranjeros,

**4.2 Materiales de construcción:** Entiéndase por materiales de construcción, los productos pétreos explotados en minas y canteras usados, generalmente, en la industria de la construcción como agregados en la fabricación de piezas de concreto, morteros, pavimentos, obras de tierra y otros productos similares. También, para los mismos efectos, son materiales de construcción, los materiales de arrastre tales como arenas, gravas y las piedras yacentes en el cauce y orillas de las corrientes de agua, vegas de inundación y otros terrenos aluviales (Ley N° 685, 2001).

**4.3 Aplicación de los Materiales de Construcción:** La aplicación y uso de los Materiales de construcción tienen como principal destinación la infraestructura de vías, zonas peatonales y puentes, con una demanda progresiva e inherente al desarrollo urbano de las ciudades y las áreas periféricas (Ministerio de Minas y Energía, 2013, Pág. 8)

Fases de la explotación minera:

1. Prospección: búsqueda de minerales
2. Exploración: Construcción de apiques y pozos
3. Construcción y montaje: construcción de infraestructura minera
4. Obras y trabajos de Explotación

#### **4.4 Clasificación de los materiales de Construcción**

- Materiales de construcción de canteras
- Materiales de construcción de arrastre del lecho de ríos

#### **4.5 Materiales de Construcción de canteras:**

Entiéndase por Cantera los yacimientos de minerales que se presentan a cielo abierto y son explotados principalmente con el objetivo de extraer materiales de construcción, dicha actividad es realizada principalmente en zonas montañosas generalmente situadas en las cordilleras en la república de Colombia encontramos como nichos de explotación el altiplano cundiboyacense, los santanderes, los departamentos del valle del Cauca y Nariño, así como una buena parte de la región antioqueña, esta actividad económica depende de una estructura técnica e industrial compleja caracterizada por la perforación y voladura del material.

#### **4.6 Materiales de construcción de arrastre del lecho de ríos:**

Cuando se trata de la extracción de materiales de construcción de las laderas de los ríos nos remitimos geográficamente a los territorios comprendidos por los departamentos de Casanare, Meta, Arauca, Vichada Guainía, Amazonas y Putumayo, como se podrá inferir las regiones en referencia se caracterizan por estar constituidas en terrenos planos con condiciones climáticas específicas, la explotación minera se realiza en forma de excavaciones que se denominan dársenas.

#### **4.7 Comercialización de los materiales de Construcción:**

La obra civil, en general debe entenderse como un factor de medición del progreso y el crecimiento progresivo de los municipios del país, no en vano las

estimaciones del gobierno nacional proyectan un aumento al 2.4% para la vigencia 2017 (Espectador, 2017), sin embargo la actividad de comercialización, venta, oferta y demanda depende de un sin número de variables tales como los precios de los materiales de construcción, las empresas consumidoras de materiales de construcción la cantidad de explotación de los materiales de construcción para finalmente se pueda establecer cual es el beneficio real para los municipios de Cundinamarca la consecución y promoción de estas actividades.

## 5. NORMATIVIDAD VIGENTE

Desde el punto de vista del derecho positivo y la complejidad de las relaciones humanas entendido como un compendio escrito de directrices de comportamiento propias de la suscripción de normas jurídicas y pautas de comportamiento; cuya finalidad es controlar una actividad específica (Antori, 2016) . Es válido afirmar que la normatividad minera no es más que una agrupación legal destinada a establecer las relaciones del estado colombiano y los titulares mineros en lo atinente a la explotación de materiales de construcción, no obstante y en aras de dar un panorama legal actual suficiente es menester distinguir las dos vertientes normativas inherentes a la actividad minera que son. El marco legal minero y el marco legal ambiental; entiéndase por marco legal minero el conjunto de disposiciones normativas orientadas a regular las condiciones de explotación minera, requisitos técnicos, y características industriales y económicas para el contrato de concesión, por su parte el marco legal ambiental se debe entender como el conjunto de normas, decretos y reglamentos cuya finalidad es garantizar la armonía de la totalidad del ordenamiento jurídico con la salvaguarda y bienestar del medio ambiente. Conforme a lo anterior se podría realizar la siguiente síntesis:

Marco Legal Minero:

1. Ley 685 de 2001
2. Resolución 428 de 2013
3. Decreto 2222 de 1993



Marco Legal Ambiental:

1. Ley 99 de 1993
2. Decreto 2820 de 2010
3. Permisos Ambientales

#### 6. REALIDAD MINERA DE CUNDINAMARCA –DATOS Y MEDIDAS:

A continuación y con el objeto de acercarnos a las cantidades medibles de extracción de materiales de construcción en el departamento de Cundinamarca y dimensionar el impacto económico, a continuación se presenta la medición en metros cúbicos de la actividad minera en el departamento, aclarando, en términos de Ramírez (2008) que no se olvide que para alcanzar el desarrollo sostenible en cualquier actividad humana es necesario primero tener una definición detallada o al menos poseer la claridad necesaria sobre el significado del concepto pues se puede fácilmente incurrir en errores y llevar a la confusión (Ramírez, 2008, Pág. 26)

Grafica 2. Arena de Cantera:

25	CUNDINAMARCA	471.621,86
25035	ANAPOIMA	54.407,00
25599	APULO	10.907,00
25099	BOJACA	17.800,00
25151	CAQUEZA	1.569,50
25154	CARMEN DE CARUPA	3.911,30
25175	CHIA	11.467,00
25178	CHIPAQUE	5.241,85
25260	EL ROSAL	18.073,00
25290	FUSAGASUGA	130,00
25407	LENGUAZAQUE	420,00
25430	MADRID	3.593,00
25473	MOSQUERA	29.348,00
25488	NILO	4.511,00
25658	SAN FRANCISCO	520,00
25662	SAN JUAN DE RIO SECO	1.828,00
25743	SILVANIA	337,00
25754	SOACHA	104.315,11
25793	TAUSA	2.493,00
25817	TOCANCIPA	106.021,10
25845	UNE	94.729,00

Fuente: (ANM, 2015)

Grafica 3: Arena de Rio

25	CUNDINAMARCA	163.278,25
25148	CAPARRAPI	2.674,00
25151	CAQUEZA	31.751,00
25258	EL PEÑON	265,00
25260	EL ROSAL	11.506,00
25297	GACHETA	9.960,00
25320	GUADUAS	5.866,00
25335	GUAYABETAL	21.885,76
25430	MADRID	4.103,00
25483	NARIÑO	7.900,00
25488	NILO	13.025,10
25513	PACHO	445,00
25594	QUETAME	460,00
25612	RICOURTE	959,00
25785	TABIO	52.478,39

Fuente: (ANM, 2015)

Grafica 4: Grava de Cantera



25	CUNDINAMARCA	1.733.732,23
25035	ANAPOIMA	130.164,00
25599	APULO	107.170,00
25126	CAJICA	6.243,00
25151	CAQUEZA	33.279,60
25154	CARMEN DE CARUPA	389.132,27
25178	CHIPAQUE	16.511,75
25200	COGUA	27.511,00
25260	EL ROSAL	7.382,00
25430	MADRID	214.000,45
25436	MANTA	2.013,00
25473	MOSQUERA	377.521,00
25488	NILO	71.530,00
25592	QUEBRADA NEGRA	3.200,00
25743	SILVANIA	5.511,50
25754	SOACHA	43.911,00
25769	SUBACHOQUE	141,00
25807	TIBIRITA	7.031,00
25817	TOCANCIPA	6.257,50
25845	UNE	212.446,00
25875	VILLETÁ	72.776,16

Fuente: (ANM, 2015)

Grafica 5: Grava de Rio

25	CUNDINAMARCA	609.237,16
25053	ARBELAEZ	3.600,00
25148	CAPARRAPI	3.267,00
25151	CAQUEZA	78.246,00
25258	EL PEÑON	685,00
25260	EL ROSAL	74.959,00
25290	FUSAGASUGA	2.500,00
25297	GACHETA	6.400,00
25320	GUADUAS	18.808,00
25324	GUATAQUI	1.820,00
25335	GUAYABETAL	120.218,25
25372	JUNIN	945,00
25430	MADRID	8.217,00
25436	MANTA	3.200,00
25438	MEDINA	823,00
25483	NARIÑO	2.000,00
25488	NILO	21.235,00
25513	PACHO	495,00
25530	PARATEBUENO	101.155,00
25594	QUETAME	15.215,66
25612	RICAUARTE	18.921,00
25662	SAN JUAN DE RIO SECO	7.900,00
25769	SUBACHOQUE	47.957,00
25785	TABIO	68.912,25
25851	UTICA	1.758,00

Fuente: (ANM, 2015)

Grafica 6: Asfaltita:

25	CUNDINAMARCA	111,55
25754	SOACHA	111,55

Fuente: (ANM, 2015)

Grafica 7: Recebo:



25	CUNDINAMARCA	2.654.785,83
25001	AGUA DE DIOS	66,00
25599	APULO	28.198,00
25126	CAJICA	76.167,00
25151	CAQUEZA	48.132,30
25175	CHIA	36.833,00
25178	CHIPAQUE	27.007,30
25181	CHOACHI	2.160,00
25200	COGUA	101.160,00
25224	CUCUNUBA	950,00
25295	GACHANCIPA	11.906,00
25317	GUACHETA	4.916,00
2430	MADRID	125.182,17
25438	MEDINA	1.618,00
25473	MOSQUERA	1.463.813,00
25488	NILO	39.523,00
25524	PANDI	960,00
25580	PULÍ	1.239,00
25592	QUEBRADANEGRA	580,00
25612	RICARTE	8.389,00
25658	SAN FRANCISCO	115.168,00
25743	SILVANIA	47.969,50
25745	SIMIJAÇA	3.350,00
25754	SOACHA	303.677,00
25769	SUBACHOQUE	4.815,00
25781	SUTATAUSA	160.822,56
25841	UBAQUE	300,00
25845	UNE	2.880,00
25875	VILLETA	37.004,00

Fuente: (ANM, 2015)

Como se evidencia en las graficas vistas, es menester señalar que son cerca de 28 municipios adscritos al departamento de Cundinamarca que están generando entre 500 y 1000 metros Cúbicos trimestralmente de materiales de construcción lo cual constituye un factor de especial preocupación y reclama con urgencia la dinamización de las poblaciones y de sus autoridades locales, para tal efecto me permito reiterar que el departamento tiene la condición de territorio con vocación agrícola, por lo tanto es impensable ser el principal productor nacional de estos minerales. Podría afirmarse desde una postura pragmática en términos de hacienda publica y políticas fiscales de inversión y sostenimiento del estado que Cundinamarca es evidentemente un polo de desarrollo minero-industrial para la nación, sin embargo el escenario no es el mismo para los habitantes y referentes administrativos como concejales y alcaldes de Une, Sutatausa, Mosquera o





Soacha que se convierten en espectadores de primera línea en la destrucción de los Ecosistemas regionales y que se da con ocasión del conflicto histórico de competencias locales vs competencia nacionales se encuentran imposibilitados para ejercer cualquier tipo de acción previa o de regulación y control que permita la reivindicación de sus derechos de primera y tercera generación.

## 7. PLAN DE DESARROLLO CUNDINAMARCA MINERIA DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN

Cundinamarca es uno de los 32 departamentos que tiene la república de Colombia ubicado en el centro del país con una extensión cercana a los 2.4 millones de hectáreas; su cercanía a la cordillera de los Andes y a las planicies de los llanos Colombianos hacen de dicho territorio un emporio de crecimiento agropecuario fundamental para el desarrollo económico de los municipios adscritos; sin embargo sus condiciones geográficas, climáticas y geológicas han hecho del departamento el epicentro nacional de la explotación de materiales de construcción, no en vano la provincia Soacha – Sibaté, tiene una de las mayores reservas de Arenas y Recebos equivalente a 964 millones de metros cúbicos y a 160 millones de metros cúbicos de arcillas (Rey, 2016); estas cifras entendidas como referentes cuantitativos del desarrollo de la minería de materiales de construcción en el país han despertado el interés de empresas nacionales y extranjeras por la apropiación de licencias de construcción y la iniciación de labores de prospección a lo largo y ancho del territorio departamental, es por esta razón que la consecución del plan de desarrollo de Cundinamarca no podrá ser ajeno a una de las variables más relevantes para el desarrollo económico del departamento y en antítesis a ello uno de los depredadores ecológicos más grandes de nuestra historia. Es por ello que la Gobernación de Cundinamarca en su plan de desarrollo Rey (2016) ha establecido no erróneamente a la Minería como una oportunidad para la erradicación de la pobreza, fortalecimiento del tejido social y de emprendimiento sin embargo manifiesta que se deberá ejercer un control eficaz con el fin de mitigar el impacto ambiental que pudiera generarse con

ocasión del desarrollo de la actividad minera, es necesario señalar en esta parte que si bien la gobernación de Cundinamarca realiza un esbozo retorico de las dimensiones de la minería en el departamento de Cundinamarca no existe de manera específica un interés institucional que garantice la un control eficaz a la actividad minera en el departamento,

## 8. MECANISMOS LOCALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los mecanismos locales de participación ciudadana deberán ser entendidos como aquella posibilidad o herramienta que se entrega a los habitantes de un determinado municipio del país para que se constituya como parte activa en la toma de decisiones colectivas (FAM, 2010), son por excelencia la manifestación profunda de la democracia en todos los niveles territoriales del estado, dichos mecanismos tienen su génesis en la carta política de 1991 que aseguró e incentivó a través del voto a toda la población Colombiana, todos los individuos de nuestra sociedad tienen capacidad de voto en consecuencia todos cabemos, todos proponemos, todos sin restricción podemos ser parte en el devenir continuo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Se ha querido diferenciar los Mecanismos de participación nacionales de los locales no de una manera restrictiva ni excluyente, si no por el contrario para concretar en los niveles locales las figuras mas adecuadas para la reivindicación de derechos particularmente en el tema de el otorgamiento de licencias y permisos de ejecución minera es por ello que se delimitara nuestro análisis a (I) la consulta popular y (II) Cabildo abierto

### 8.1 CONSULTA POPULAR

La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta, de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida 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 es obligatoria. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República" (Artículo 8, Ley 134 de 1994).

El procedimiento, en sus líneas generales, es el siguiente: el mandatario (Presidente de la República - con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado-; el gobernador -previo concepto favorable de la Asamblea departamental; o el alcalde previo concepto favorable del Consejo o de la Junta Administradora Local-, (según el caso) redacta la consulta en un texto que pueda ser contestado mediante un "sí" o un "no". La constitucionalidad de dicho texto es examinada por el respectivo Tribunal Administrativo en el caso de las consultas departamentales, municipales o locales, o por la Corte Constitucional en el caso de las de rango nacional. Se procede entonces a la respectiva votación teniendo claro que la decisión popular es vinculante si fue adoptado por la mitad más uno de los votos válidos siempre y cuando participe al menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.(Constitución Política de Colombia, 1991)

Ahora, si la consulta es sobre la conveniencia o no de convocar una Asamblea Constituyente, debe expedirse previamente la ley de convocatoria, la cual se remite a la Corte Constitucional para su respectivo control; luego se realizan las votaciones. Sólo se entiende convocada la Asamblea si así lo decide al menos la tercera parte de los ciudadanos que integran el censo electoral. En tal caso, en fecha posterior se eligen los delegatarios de la Asamblea Constituyente quienes elaboran la reforma siguiendo las directrices definidas en la consulta popular.

La consulta se divide en obligatoria y facultativa. La primera cuando la Constitución exige que ella se lleve a cabo como conditio sine qua non para la adopción de ciertas decisiones. Así ocurre en eventos tales como la formación de



nuevos departamentos (artículo 297), vinculación de municipios a áreas metropolitanas o para la conformación de estas (artículo 319), ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321). Es facultativa cuando no se origina en una exigencia específica de la Constitución, sino que el respectivo gobernante considera importante conocer la opinión del pueblo en torno a un asunto determinado.

También en relación con la consulta popular, debe tenerse en cuenta que si bien se presenta como un mecanismo interesante en cuanto la decisión popularmente adoptada debe ser acatada, la verdad es que ello sólo ocurre en el evento de cumplirse el difícil requisito cuantitativo impuesto por la Ley. En efecto, en lo que hace a la consulta para convocar a una Asamblea Constituyente, la Ley prevé que ella sólo se entiende convocada si así lo decide al menos la tercera parte de los ciudadanos que integran el censo electoral. En este caso, la exigencia se fundamenta en el artículo 376 inc. 2 de la Carta.

Ahora, frente a las demás formas de consulta popular también se hace esa exigencia, pese a que aquí no existe norma constitucional que sustente el requisito<sup>1</sup>. No obstante, la Corte Constitucional lo declaró exequible argumentando que "esta norma se ajusta a la Constitución, en cuanto reproduce el artículo 104 de la Carta Política"<sup>2</sup>, lo cual no guarda relación con la realidad pues el artículo 104 constitucional se limita a prescribir que "la decisión del pueblo será obligatoria", sin condicionar este efecto a la participación de un número determinado de votantes.

Finalmente, en relación con el mecanismo de la consulta popular, es fundamental que las personas que van a ser consultadas tengan autonomía para tomar sus decisiones. Si se tiene en cuenta que tal autonomía se reduce ante factores como la miseria, el miedo o la ignorancia, ello hace que deban resolverse estos

problemas so pena de terminar implementando un esquema de democracia participativa meramente formal.

En términos minero energéticos se tiene que entender la consulta popular como la denominó Garcés Villamil, es decir como un mecanismo idóneo que siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la ley 134 de 1994 es de obligatorio cumplimiento para las autoridades, menoscabar este mecanismo de participación como lo refiere el doctor Miguel Ángel Garcés Villamil (Garcés, 2015, Pág. 53 ), Es regresar al modelo colombiano anterior a la constitución de 1991

## **8.2 CABILDO ABIERTO**

Tiene su Génesis en la ley 134 de 1994 y deberá entenderse como una reunión Pública de los concejos distritales, municipales o de juntas administradoras locales en el cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés comunitario. (Alvarado, 2014) sostiene que el cabildo abierto esta fundamentado en la unión y participación de un grupo de ciudadanos de manera organizada, para someter a decisión inquietudes de interés comunitario. Al respecto la constitución política de Colombia establece:

Título IX

Del Cabildo Abierto.

Artículo 81º.- Oportunidad. En cada periodo de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.

Artículo 82º.- Petición de Cabildo Abierto. Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad comuna o corregimiento, según

el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en Cabildo Abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones.

Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los Cabildos Abiertos.

Artículo 83º.- Materias objeto de Cabildo Abierto. Podrá ser materia de Cabildo Abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.

Artículo 84º.- Prelación. En los Cabildos Abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.

Artículo 85º.- Difusión del Cabildo. Los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto de Cabildo Abierto. Para ello, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo.

Artículo 86º.- Asistencia y vocería. A los Cabildos Abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

Además del vocero de quienes solicitaron el Cabildo Abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del Cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.

Artículo 87º.- Obligatoriedad de la respuesta. Terminado el Cabildo dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto

relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Artículo 88º.- Citación a personas. Por solicitud de los promotores del Cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al Cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del Cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

Artículo 89º.- Sesiones fuera de la sede. Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a una localidad, corregimiento o comuna, el Cabildo Abierto podrá sesionar en cualquier sitio de éste, con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital, o la junta administradora local, según el caso.

Por lo anterior corresponde, como lo afirmara Castro 2005 a los concejos municipales como primer escalón en la estructura de la política Nacional, a que asuman su responsabilidad histórica y conviertan la corporación en una vertiente de ideas y de iniciativas creadoras que nos permitan crear nuevos municipios en Colombia (Castro, 2005)

## 9. SENTENCIA T445/ 2016

*“Una oportunidad para los Municipios del departamento de Cundinamarca”*

La ciudadana Liliana Mónica Flores Arcila interpuso acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Quindío, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la participación ciudadana. En contexto la exconcejal del municipio de Pijao expone la condición agropecuaria de inicio a las actividades propias de su naturaleza jurídica, de igual forma manifiesta que las autoridades locales y la comunidad en



general se han dinamizado políticamente su pueblo, pone de presente el interés de empresas de extracción minera para dar en consecuencia han motivado la realización de cabildo abierto y consulta popular cuya finalidad es necesariamente evitar la intervención del territorio mediante la iniciación de proyectos mineros, sin embargo previa aprobación por parte del concejo municipal de Pijao de la pregunta sometida a consulta popular que a la letra reza: *¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Pijao se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación a la salubridad de la población, o afectación de la vocación agropecuaria del municipio, con motivo de proyectos mineros?*”. El Tribunal Administrativo del Quindío encontró que la pregunta era flagrantemente inconstitucional argumentando que: (i) la pregunta puesta a consideración del pueblo atentaba contra la libertad del votante, porque al contener elementos valorativos y subjetivos incorporados, predisponía al elector y de esa forma sugería una respuesta en un sentido determinado, (ii) la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014 dispuso que las actividades mineras no podían ser excluidas del territorio nacional sino por las autoridades competentes y (iii) desconocía los límites legales y constitucionales contemplados en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, y los Decretos 934 de 2013 y 2691 de 2014, los cuales prohíben que las autoridades locales excluyan la minería de sus territorios. Al respecto la Honorable Corte constitucional declaró en el numeral 2 de su decisión que, los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera. lo cual constituye una apertura inmensa a las realidades municipales, al otorgar un principio rector ecológico y de preservación ambiental a la reglamentación del “uso del suelo”, aunado a ello entregó a los municipios una posibilidad expresa de prohibición de las actividades mineras cuando pudiere establecerse un detrimento o perjuicios a los recursos naturales. Sin perjuicio de lo anterior es menester señalar algunas de las precisiones doctrinales que realiza la corte en su análisis jurisprudencial:





**9.1 Autonomía territorial y la minería:** se aclara tácitamente como lo manifestara Velasco que la autonomía municipal no es únicamente un límite al legislador (Velasco, 2007, Pág. 25), si no que además es un verdadero mandato la Corte aclara el gran impacto que tiene la actividad minera en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) por lo tanto es enfática al afirmar que no es posible remitirse de manera directa al artículo 37 del código de minas que a la letra dispone: *Art 37. Prohibición legal. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional “o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.* Debido a que su aplicación exegética contraria de manera flagrante el artículo 288 de la Constitución política de Colombia específicamente por que limita el ejercicio del gobierno local y las autoridades propias.

**9.2 Justicia Social Ambiental y participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectarlos:** Fundamentada en la definición otorgada por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América que a su vez ratifica posturas de la Organización de las Naciones Unidas como el informe Bruntland sobre sostenibilidad y desarrollo la corte establece que las legislación ambiental deberá garantizar el tratamiento justo y la participación significativa de las personas en las construcción de reglamentos y políticas ambientales sin distinción alguna (Brundtland, 1987), en consecuencia se eleva a imperativo sustancial de la administración local la participación activa de los habitantes de un municipio en las decisiones que los afecta.

**9.3 Importancia de la Consulta Popular en el Ordenamiento Jurídico Colombiano:** En su análisis jurisprudencial la corte indica la naturaleza participativa e incluyente del ordenamiento constitucional en consecuencia explica la obligatoriedad de la búsqueda permanente de formas democráticas de decisión y control, por lo tanto cuando se refiere a la consulta popular de carácter



municipal incorpora los criterios ambientales y de esta manera permite a los ciudadanos alzar su voz cuando se trate asuntos mineros

## CONCLUSIONES

### *“Reflexiones finales y la agenda pendiente”*

En primer lugar es menester aclarar que no existe una norma específica que regule las actividades de minería de materiales de construcción en Cundinamarca de modo tal que por remisión inmediata es necesario analizar en contexto la legislación minera vigente no obstante tal y como se demostró en el análisis efectuado, las administraciones locales en sedes de gobernación y de alcaldías con sus respectivas corporaciones no tienen dentro de sus competencias posibilidades institucionales concretas de regulación o control a las actividades mineras de materiales de construcción realizadas en los territorios, (Rettberg, 2014) lo cual constituye un factor de especial preocupación habida cuenta, que la



locomotora minera amenaza sin piedad las provincias cundinamarquesas sin embargo el margen de participación se da en sede constitucional a través de los mecanismos de consulta popular y cabildo abierto, de manera que podemos afirmar que los mecanismos constitucionales de regulación de la actividad minera son en solitario la única posibilidad que tienen los estamentos municipales y departamentales para ejercer la defensa del territorio de la inminente realidad minera que se vislumbra como la única posibilidad industrial de Cundinamarca. Sin perjuicio de lo anterior la Gobernación de Cundinamarca en su plan de desarrollo 2016-2020 señala que la minería de materiales de construcción no puede seguir siendo entendida como un tema exclusivo de transnacionales y entidades macroeconómicas, la minería deberá tratarse como una posibilidad de emprendimiento de pequeños empresarios, de asociaciones comunales que propendan por una actividad económica sostenible y amigable con el medio ambiente.

El reto para las instituciones legislativas y las autoridades locales reside, en asumir con responsabilidad los conceptos y las impresiones proferidas por la honorable corte constitucional y en tal sentido fomentar desde sus posibilidades y funciones la participación absoluta de las poblaciones en la toma de decisiones, habida cuenta que si bien es innegable el provecho económico de las actividades mineras de materiales de construcción, el perjuicio ambiental es directamente proporcional a el auge de las practicas de extracción de minerales del subsuelo, sin embargo la soberanía para decidir la procedencia o no, de estas actividades será exclusivamente del pueblo en el escenario mas básico, comunal y participativo.

## REFERENCIAS

Galán Sarmiento L. (1990). *Los municipios dueños de su destino*. (PP 21) Bogotá, Colombia. PROCOMUN

Vergara Blanco A. (1989) *Teoría del Dominio Público y la afectación minera*, (pp. 141) La Rioja, España: Unirioja.

Gay Barbosa D. (2014) *Conceptos de derecho minero*, (pp. 2) Córdoba, Argentina: Universidad Blas Pascal.

Brundtland. (1987) *Our Common Future*. Organización de las Naciones Unidas.

Moscol Aldana E. (2011) *.Derecho minero y de hidrocarburos conceptos básicos*. Chimbote Perú. Universidad Católica de los Ángeles.

Najar Martínez A. (2006) *Apertura económica en Colombia y el sector externo*. Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia..

Velasco Caballero F. (2007). *Autonomía municipal (PP25)*. Madrid, España, Universidad Autónoma de Madrid

Rettberg A. (2014) *Breve recuento de la legislación minera en Colombia (1829 – 2001)*. Bogotá, Colombia. Universidad de los Andes.

Cortes Forero J. (2015) *La Expedición de Licencias para la Explotación Minera*, Bogotá, Universidad católica de Colombia

Ministerio de Minas y Energía (2016). *Política Minera en Colombia*. Ministerio de Minas y Energía

Ministerio de Minas y Energía (2013). *Explotación de Materiales de Construcción*. Ministerio de Minas y Energía

Castro del Castillo J. (2005). *“Una nueva concepción del municipio Colombiano”*. Bogotá, Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.

Ramírez Rojas M. (2008) *Sostenibilidad de la explotación de materiales de construcción en el valle de aburra*. Medellín, Antioquia. Universidad Nacional de Colombia.



González Salazar N. (2014). *La concesión minera en Colombia un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de seguridad y estabilidad jurídica*. Bogotá, Colombia. Colegio mayor nuestra señora del Rosario.

Agencia Nacional de Minería (2015). *Cartilla de minería*. Agencia Nacional de Minería.

Alvarado Beltrán A. (2014) *El cabildo abierto en Colombia*. Revista de derecho UNED.

Antori E. (2006) *Conceptos Básicos de Derecho*. Aconcagua, Chile, Universidad de Aconcagua.

Garcés Villamil M. (2015) *La Consulta popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar las actividades mineras*. Barranquilla, Colombia. Universidad Autónoma del Caribe

Rey J. (2016). *Plan de Desarrollo Cundinamarca “Unidos Podemos Mas”*. Bogotá D.C. Colombia. Gobernación de Cundinamarca.

Federación Andaluza de Municipios y provincias. (2010) *Guía Practica para la implementación de la participación ciudadana*. Federación Andaluza de Municipios y provincias

Asamblea Nacional Constituyente. (1991), *Constitución Política de Colombia*, Bogotá: Hidalgo

Congreso de la Republica de Colombia. (2001). *Ley 685, “por la cual se expide el código de minas y energía”*. (Art 11) Abedul

Cfr. Mauricio García Villegas, *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión colombiana apertura econom de Juristas*. Título IV. De la participación democrática y de los partidos políticos, Bogotá, La Comisión, 1997, pp.45 y 46)



Vicepresidencia de Seguimiento, control y seguridad minera (2015). *Informe de producción rocas y materiales de construcción acumulado de la i a iv trimestre 2015.*

Revista Dinero (19 de mayo de 2017) *Minería y construcción perjudicaron el crecimiento del PIB en el primer trimestre.* Revista Dinero

Caracol Radio. (06 de julio de 2016). *Defensoría alerta por efectos nocivos de la minería en Cundinamarca.* Caracol radio

El Espectador (02 de agosto de 2017) *La construcción ve la luz: el sector proyecta 2,4 % de crecimiento para 2017.* Diario el Espectador