



Bogotá, D.C.,

Doctor  
**LUIS EVELIO GONZALEZ VELAZCO**  
Alcalde Municipal  
Calle 6 No. 7 – 52  
Cajamarca – Tolima

**Asunto:** Solicitud de concepto sobre consultas populares.

Respetado doctor González:

En atención a su comunicación radicada ante la Presidencia de la Honorable Corte Constitucional, la cual fue remitida a este Ministerio y radicada bajo el número 2015010212 del 17 de febrero de 2015, en la que presenta los siguientes interrogantes: “1. *El hecho que sobre un territorio de más de 50.000 hectáreas, se permita por parte del Gobierno Nacional la exploración y la posible explotación minera sobre un terreno de aproximadamente 500 hectáreas, de las cuales se extrajeron algo más de 6 hectáreas para exploración minera puede considerarse como cambio significativo del uso de suelo de nuestro territorio*”; “2. *Es Jurídicamente valido que el Alcalde Municipal de Cajamarca viabilice un proceso de consulta popular en la que se pregunte a los Ciudadano: “Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el Municipio de Cajamarca se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, aire, perdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación de la salud de la población, o afectación de la vocación agropecuaria y turística del Municipio, con proyectos mineros?” y sí,*” “3. *Es competente el Alcalde Municipal de Cajamarca para Viabilizar, impulsar y adelantar una consulta popular de orden Municipal sobre temas medioambientales de salud, de minería y de cambio de vocación del uso del suelo, además puede entenderse por los entes de control, esto es la Procuraduría general de la Nación como violación a la normatividad legal sobre esos temas con consecuencias jurídicas y disciplinarias para Alcaldes y concejales que la viabilicen.*”, de manera atenta nos permitimos informarle lo siguiente:

#### **1.- CONSULTA POPULAR:**

Sobre el particular, nos permitimos traer a colación lo establecido en el artículo 8º de la Ley 134 de 1994, que dispone:

**“Artículo 8º.- 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 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. Ver Oficio No. 3-00897/8.01.99. Unidad de Estudios y Conceptos. Municipios circunvecinos. CJA15201999.

*En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.*

*Cuando la consulta se refiere a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.”*

En relación con los límites de las consultas populares la Corte Constitucional en sentencia T- 123 de 2009 señaló lo siguiente:

*“4.2.1- Competencia. La primera restricción relacionada con la consulta popular, como mecanismo de participación democrática, tiene que ver con la esfera dentro de la cual se desarrolla. Al respecto, el artículo 104 de la Constitución permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto del Senado, consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional.*

*Por su parte, el artículo 105 de la Carta autoriza a gobernadores y alcaldes a realizar consultas, previo cumplimiento de las exigencias legales, “para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”, en la misma dirección el artículo 51 de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana dispone:*

**Artículo 51°.-** *Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

Como se puede observar, la Ley, estableció una restricción a los Departamentos, y a los Municipios en el sentido que sólo puede hacer una consulta para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local “...los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.”

## **2. PROPIEDAD DEL SUBSUELO:**

La Constitucional Política, dispone que el subsuelo es propiedad del Estado, por consiguiente, es el único competente para regularlo y reglamentar su uso, exploración y explotación y que ello lo hace, entre otras cuestiones, como ente regulador de la economía y como mecanismo para poner en práctica el principio constitucional según el cual prima el interés general sobre el particular en los siguientes términos:

**“Artículo 80.** *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

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

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”*

**“Artículo 332.** 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.”

**“Artículo 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.”

**“Artículo 360.** (Modificado por el art 1º, Acto Legislativo 005 de 2011.) La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.

La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.”

De acuerdo con los artículos antes citados, es claro que el subsuelo es de la Nación y que la explotación de los recursos naturales lo determina la Ley.

### **3.- PROPIEDAD DE LOS RECURSOS MINEROS:**

En relación con la propiedad de los recursos mineros, la Ley 685 de 2001 en los artículos 5º, 6º, 13º, 14º y 15º señala lo siguiente:

**“Artículo 5º. Propiedad de los Recursos Mineros.** Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos.

Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes.

**Artículo 6º. Inalienabilidad e imprescriptibilidad.** La propiedad estatal de los recursos naturales no renovables es inalienable e imprescriptible. El derecho a explorarlos y explotarlos sólo se adquiere mediante el otorgamiento de los títulos enumerados en el artículo 14 de este Código. Ninguna actividad de prospección,

*exploración o explotación o de posesión material de dichos recursos, sea cual fuere su antigüedad, duración o características, conferirá derecho o prelación alguna para adquirir el título minero o para oponerse a propuestas de terceros.*

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

**Artículo 14. Título minero.** *A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional.*

*Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.*

**Artículo 15. Naturaleza del derecho del beneficiario.** *El contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado de que trata el artículo anterior, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales "in situ" sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades.*

#### **4.- ZONAS RESTRINGIDAS O PROHIBIDAS PARA LA MINERÍA.**

El artículo 37 del Código de Minas, en forma taxativa, consagra las zonas restringidas o prohibidas para la minería, así mismo prohíbe a las autoridades regionales, seccionales y locales establecer zonas del territorio que queden excluidas de la minería:

*“Artículo 37 de la ley 685. “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.”*

De otro lado, los artículos 202 y 204 de la Ley 1450, respecto del tema bajo estudio señalan lo siguiente:

**“Artículo 202. Delimitación de ecosistemas de páramos humedales.**

**Parágrafo 1º.** En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

**Parágrafo 2º.** En los ecosistemas de humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta Ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar dichas actividades.

#### **Artículo 204.** Áreas de reserva forestal.

**Parágrafo 1º.** En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia."

Por su parte, mediante Sentencia C-123 de 2014, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 37 del Código de Minas, dejando la prohibición legal de que los entes territoriales puedan establecer zonas de sus territorios que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

Por lo anterior, ni los Municipios ni los Concejos Municipales, tienen la competencia para limitar o prohibir la minería en su territorio, ya que la ley así lo señala.

No obstante lo anterior, la sentencia citada C-123 de 2014 de la Corte Constitucional, condicionó la asequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 "...en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política".

#### **5.- CONCLUSIÓN:**

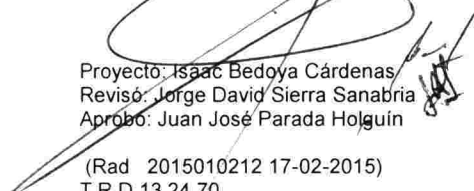
De acuerdo con lo anteriormente expuesto y en consideración con sus planteamientos señalados en las preguntas antes transcritas (1,2 y 3), concluimos, que siendo el subsuelo y los minerales yacientes en el mismo, de propiedad del Estado, cuyo derecho de exploración y explotación se concede y autoriza a través de títulos emanados del Estado, representado por las autoridades nacionales competentes, la iniciativa de la consulta

popular corresponde al Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 104 de la Constitución Política y 50 de la Ley 134 de 1994.

Por lo tanto no es procedente que autoridades como el Concejo Municipal o el Alcalde Municipal, realicen consultas populares, para dejar en manos de la ciudadanía la realización de minería en sus territorios, por cuanto ellos no tienen la competencia constitucional y legal para prohibir la minería en su territorio.

Esperamos de esta manera haber dado respuesta a su solicitud, y consideramos importante precisar que este concepto se rinde bajo el apremio de lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 del 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

  
**JUAN JOSÉ PARADA HOLGUÍN**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Proyecto: Isaac Bedoya Cárdenas  
Revisó: Jorge David Sierra Sanabria  
Aprobó: Juan José Parada Holguín

(Rad 2015010212 17-02-2015)  
T.R.D 13.24.70