

**LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA DEL MUNICIPIO DE CABRERA,
CUNDINAMARCA**

**YIRA MARCELA SUÁREZ MARTÍNEZ
ANDRÉS BENÍTEZ BERMÚDEZ**



**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO
BOGOTÁ, D.C.
Marzo 2022**

**LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA DEL MUNICIPIO DE CABRERA,
CUNDINAMARCA**

Yira Marcela Suárez Martínez
Andrés Benítez Bermúdez

Trabajo de grado presentado en la
Maestría en Derecho Administrativo

Dirección: Doctora Lucila Reyes Sarmiento



Universidad la Gran Colombia
Maestría en Administrativo
Facultad de Derecho
Bogotá, D.C.
Marzo 2022

Tabla de Contenido

RESUMEN	6
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÓN	8
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
JUSTIFICACIÓN.....	12
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	13
HIPÓTESIS	13
OBJETIVOS	14
<i>General</i>	14
<i>Específicos</i>	14
METODOLOGÍA	15
MARCO REFERENCIAL	16
MARCO JURÍDICO	16
MARCO CONCEPTUAL	18
MARCO TEÓRICO.....	20
ESTADO DEL ARTE.....	23
CAPÍTULO 1. ORIGEN DE LA CONSULTA POPULAR EN EL MUNICIPIO DE CABRERA EN 2017, COMO ZONA DE RESERVA CAMPESINA	29
CAPÍTULO 2: GARANTÍAS QUE OFRECEN LAS CONSULTAS POPULARES Y CONSECUENCIAS AMBIENTALES DEL DESARROLLO DE PROYECTOS MINERO-ENERGÉTICOS EN LA ZRC – CABRERA	34
IMPACTOS AMBIENTALES DEL DESARROLLO DE PROYECTOS MINERO – ENERGÉTICOS.....	47
NORMATIVIDAD COLOMBIANA AMBIENTAL	48
IMPACTOS COMUNES QUE SE PRESENTAN POR LA INTERVENCIÓN DEL SUELO Y DEL SUBSUELO.....	50
CAPÍTULO 3. CONTROVERSIAS JURÍDICAS ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS RESPECTO DEL DESARROLLO DE LAS CONSULTAS POPULARES FRENTE A LOS PROYECTOS MINERO – ENERGÉTICOS EN ZONAS DE RESERVA CAMPESINA	57
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA DE CABRERA.....	57
CONTROVERSIAS ENTRE EL USO DEL SUELO Y EL SUBSUELO.....	64
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	70
REFERENCIAS	76

Dedicatoria

Al culminar nuestro trabajo de grado, queremos dedicarlo en primer lugar a Dios que nos ha situado en este mundo con el fin de cumplir una misión y nos facilitó las herramientas apropiadas para superar las dificultades que se nos presentaron durante nuestros estudios.

En segundo lugar, deseamos dedicarlo a nuestras queridas familias que, con su voz de aliento, nos impulsaron en los momentos difíciles y nos apoyaron siempre, con su comprensión y aliento para seguir adelante.

Agradecimientos

Los autores quieren agradecer de manera especial a la Universidad la Gran Colombia y su equipo docente que nos capacitó de manera integral, en el transcurso de nuestros estudios de posgrado.

Al mismo tiempo, queremos agradecer a nuestra tutora, la doctora Lucila Reyes que, en forma paciente y oportuna, nos orientó en la elaboración de este trabajo y, para quien pedimos a Dios, la ilumine siempre y la guíe en su diario vivir.

Resumen

Esta investigación trata sobre la consulta popular, uno de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Constitución de 1991, que la comunidad de Cabrera - Cundinamarca, invocó para hacer respetar su condición de Reserva Campesina ante la pretensión de la Empresa de Generación Eléctrica (EMGESA) de adelantar un proyecto hidroeléctrico en la ribera derecha del río Sumapaz. Teniendo en cuenta la decisión de la Corte Constitucional de considerar la consulta popular como un mecanismo sin idoneidad para determinar el uso del suelo y del subsuelo, los autores buscaron determinar la eficacia de la consulta popular adelantada en el municipio de Cabrera el 27 de febrero de 2017, que negó la construcción del proyecto hidroeléctrico planeado en su territorio, como resultado del poder garantista del ente territorial y, que dejó previsto un choque de competencias entre el Estado y el territorio de ZRC, al aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, puesto que en la actualidad, no existe legislación al respecto y, por el contrario, evidencia una brecha ante la generación de posibles conflictos en los territorios, si no se logra un consenso entre el Estado y los municipios.

Palabras clave: consulta popular, municipio de Cabrera, zona de reserva campesina, Estado

Abstract

This is an investigation on the Popular Consultation, one of the citizen participation mechanisms contemplated in the 1991 Constitution and, which, the community of Cabrera - Cundinamarca, invoked to enforce its status as a Peasant Reserve, before the claim of the Electricity Generation Company (EMGESA), to advance a hydroelectric Project on the right bank of the Sumapaz river. Taking into account the decision of the Constitutional Court to consider the Popular Consultation as a mechanism without suitability to determine the use of the soil and subsoil, the authors try to determine the effectiveness of the Popular Consultation, carried out in the municipality of Cabrera, Cundinamarca, on the 27th of February 2017, which denied the construction of the planned hydroelectric project in its territory, as a result of the guaranteeing power of the territorial entity and, which envisaged a Clash of Powers between the State and the territory, by applying the principles of coordination, concurrence and subsidiarity, since at present, there is no legislation in this regard and, on the contrary, it shows a gap due to the generation of possible conflicts in the territories, if a consensus is not reached between the State and the municipalities.

Keywords: popular consultation, municipality of Cabrera, peasant reserve area, State

INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico y el aumento de la población exigen mayor producción de energía eléctrica en todo el mundo. En América, los Estados han promovido en los últimos años, la construcción de grandes represas para solucionar el incremento de la demanda de energía y agua, y al mismo tiempo, impulsar el desarrollo y reducir la pobreza. En Colombia, según informe de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPM, 2020), el crecimiento anual de la demanda de energía estuvo cercano a 2.9% y, para suplirla, se recurre a la construcción de hidroeléctricas que generan casi el 70% de la energía eléctrica en el país, que constituye lo que se llama energía limpia y renovable. Sin embargo, la construcción de los embalses y las represas genera impactos sobre las comunidades y el medio ambiente, ocasionando deterioro en la salud y daños irreparables en los ecosistemas. Por lo general, las represas hidroeléctricas acaban con los ríos, eliminan las aves, los peces, las plantas acuáticas y muchas otras especies y, además, no se consideran fuentes de energía renovables, porque atrapan los sedimentos que, en forma gradual, colman los embalses.

La retención de agua en las represas altera el sistema hidrológico e hidráulico de las corrientes de agua, afectando la escorrentía, el transporte de sedimentos y la geomorfología de las fuentes, antes y después de construir estructuras. La materia orgánica que se descompone en los embalses puede generar gases de efecto invernadero (GEI), tales como el metano, de igual forma, la congregación de macronutrientes en aguas lénticas (pozos y lagos), puede aumentar la generación de fitoplancton y reducir la concentración de oxígeno disuelto y la calidad del agua e

incrementar la biomasa. Por otra parte, la presión del agua sobre el suelo puede alterar su estabilidad y, ocasionar deslizamientos y fenómenos sísmicos (AIDA, 2009).

También hay que tener en cuenta que los cambios de las condiciones hidráulicas del agua afectan en forma significativa, la diversidad biótica en los ecosistemas ribereños. Por lo general, disminuyen las especies nativas y se presenta una anormal diseminación de especies foráneas, adaptables al poco movimiento de las aguas lénticas. Además, al represar los ríos se dificulta la libre circulación de especies migratorias, se fragmenta el hábitat, la conectividad se interrumpe, se reducen los lugares de desove y reproducción y se afecta la diversidad de la fauna. Los peces y otras formas de vida acuáticas pueden morir, al disminuir la concentración de oxígeno disuelto en el agua. Las inundaciones necesarias para llenar el reservorio eliminan la flora ribereña, las aves, reptiles y mamíferos deben emigrar, al perder su hábitat y lugares de alimentación (AIDA, 2009).

Con la transformación de los ecosistemas se afectan la producción y el modo de vida de las comunidades humanas, las cuales deben desplazarse, cuando se inundan las zonas aledañas a la represa. Como la pesca debe modificarse por la acción de la infraestructura sobre los peces, se atenta contra la seguridad y capacidad alimenticia de las poblaciones. Debido al desplazamiento, la población requiere nuevas áreas para desarrollar actividades agrícolas y pecuarias que, implican transformaciones en la cobertura del suelo y se origina una reducción lamentable de los bosques primarios.

La forma inadecuada de implementar los proyectos puede aumentar sus costos sociales, agravando situaciones de pobreza, en especial los sectores de población en

situación de vulnerabilidad. Los impactos negativos de estos proyectos, también los pueden encarecer e, incluso, comprometer su viabilidad económica. Sin embargo, existen alternativas efectivas y estándares elaborados en forma precisa, para prevenir los impactos y para aplicarse de acuerdo con las necesidades locales. De tal manera que, si se guarda el respeto a los derechos humanos y se cumplen los estándares internacionales, se podrá evitar impactos ambientales negativos y empeorar la calidad de vida de la población, promoviendo un verdadero desarrollo para la localidad donde se construya una hidroeléctrica (AIDA, 2009).

Planteamiento del problema

El municipio de Cabrera - Cundinamarca, es una Zona de Reserva Campesina (ZRC), cuya riqueza ambiental se manifiesta en los cuantiosos cauces de agua y especies de flora y fauna que conforman el ecosistema de alta montaña de los Andes colombianos. Además, posee una estrecha relación con los ambientes de páramo y bosque andino, de donde brotan numerosas fuentes hídricas que configuran la cuenca del río Sumapaz, zona rural cercana a Bogotá y principal cuerpo de agua del municipio de Cabrera.

La riqueza hídrica del ecosistema mencionado y de las áreas circundantes ha generado diversos conflictos en relación con la conservación y gestión del agua en esta zona. De igual forma, se han presentado conflictos sobre la delimitación de las áreas protegidas y han surgido inconvenientes relacionados con las políticas públicas y sus directrices que contrastan con los hábitos de los habitantes de la región, cuyas actividades están ligadas al campo y su sustento depende exclusivamente de la

producción agrícola. De igual forma, es preciso destacar que el territorio de Cabrera cuenta con corredores biológicos que son ejes fundamentales para conservar especies animales como el tigrillo, el oso de anteojos, las nutrias y la rana de cristal; posee 36 aljibes que hacen parte de la riqueza hídrica del municipio y existen reconocidos vestigios arqueológicos como petroglifos, pictogramas, caminos y cementerios indígenas que se deben conservar (El Tiempo, 2010, p. 304).

La tranquilidad de la comunidad se ha ido alterando en la medida como se ha ido evidenciado el potencial hidroeléctrico del caudal del río Sumapaz. En efecto, al conocer la existencia de un proyecto hidroeléctrico denominado El Paso por parte de EMGESA, que trazó y sugirió la construcción de ocho minicentrales en la ribera derecha del río Sumapaz, comprendiendo áreas de los municipios de Cabrera, Venecia y Pandi, y, sobre la ribera izquierda, el municipio de Icononzo, la ciudadanía lo rechazó porque afectaría los ecosistemas que existen en el páramo y en los bosques, lo mismo que los terrenos que se emplean en monocultivos de papa y actividades de ganadería, al ocasionar su praderización, compactación y erosión, y, generaría un impacto ambiental significativo e irreversible, puesto que el páramo es fuente primordial de almacenamiento de agua.

Para que todos los sectores de la comunidad conocieran y debatieran sobre la política minero-energética del Gobierno Nacional, en 2016 el Concejo Municipal de Cabrera convocó a cabildo abierto y el alcalde impulsó una estrategia política entre la comunidad, para lograr la autonomía del territorio y determinar su vocación y, por último, convocó a una consulta popular. Luego de análisis, discusiones y diálogos propiciados por los líderes sociales y políticos locales, el proceso culminó con la consulta popular del 27 de febrero de 2017, en la cual, “de los 3.461 habitantes que estaban habilitados para

votar y, decidir si querían o no que en el territorio de Cabrera se desarrollaran proyectos hidroeléctricos o mineros, 1.506 personas votaron para responder a la pregunta: ¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Cabrera, Cundinamarca, como Zona de Reserva Campesina, se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo, el agua o la vocación agropecuaria del municipio? El resultado fue el siguiente: NO: 1.465 y Sí: 23.

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 55 de la Ley 134 de 1994, la decisión afirmativa adoptada en la pregunta sometida a votación del pueblo de la mitad más uno de los sufragios válidos, y una vez cumplido el umbral, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte del censo electoral registrado a la fecha de la realización de la Consulta Popular.

Pese a la contundente respuesta de la comunidad, al negar la ejecución de proyectos mineros y/o hidroeléctricos en el municipio, el problema se ha agravado debido a la controversia que se presentó, en relación con la obligatoriedad de cumplir la decisión que adoptó la población de Cabrera en la consulta popular.

Justificación

La creciente demanda de energía eléctrica en Colombia exige aumentar su producción y, por lo tanto, considerar construir nuevas hidroeléctricas que, en concepto de la Corte Constitucional en su Sentencia T-445 de 2016, su desarrollo debe aprobarse por las entidades territoriales e, incluso, someterlo a consulta popular. La Constitución pregona que todos los colombianos tienen el derecho de gozar de un ambiente sano y, en cuanto a los bienes ambientales, en su artículo 13, establece un derecho equitativo a

su uso y, un reparto equitativo de las cargas públicas. Siguiendo con la Corte Constitucional, esta reconoce “que una participación simbólica en la toma de una determinación no tendría la legitimidad que, propugna el Estado social de derecho establecido en la Carta de 1991, si los afectados no son escuchados y su punto de vista no se tiene en cuenta, a la hora de tomar la decisión”(Sentencia T-445 de 2016).

Con las anteriores consideraciones y con el estudio de caso de la Consulta Popular del Municipio de Cabrera se pretende esclarecer sobre la materia y considerar la posibilidad de que este estudio sirva de guía para futuras consultas populares sobre recursos ambientales, teniendo en cuenta claro está, que cada evento tiene sus propias características y, en consecuencia, diverso tratamiento.

Pregunta de investigación

Con el ánimo de establecer el hilo conductor de este trabajo de investigación, plantear sus objetivos y llegar a la conclusión, se diseñó la siguiente pregunta: ¿Qué garantía brindó la Consulta Popular de 2017, como mecanismo de participación ciudadana contemplado en la Constitución Política de 1991, frente a la protección de los recursos naturales en la zona de reserva campesina del municipio de Cabrera en Cundinamarca?

Hipótesis

Para adelantar la presente investigación y en correspondencia con la información obtenida, se formula la siguiente hipótesis: la consulta popular que convocó el alcalde de Cabrera en Cundinamarca y se llevó a cabo el 27 de febrero de 2017, para que sus habitantes decidieran, si querían o no, que en su territorio se desarrollaran proyectos

hidroeléctricos o mineros, dio como resultado que de los 3.461 habitantes habilitados para votar, 1.506 lo hicieron y votaron en contra del proyecto 1.465 personas, es decir, el 97.2% de los ciudadanos que votaron. En consecuencia, se podría afirmar, que la voluntad de un pueblo identificado como zona de reserva campesina se legitimó mediante la votación en la consulta popular que se adoptó en ausencia de un acuerdo municipal, mediante el Decreto 32 del 13 de junio de 2017.

Objetivos

GENERAL

Establecer si la consulta popular que se llevó a cabo en 2017, como mecanismo de participación ciudadana contemplado en la Constitución Política de 1991, brindó garantías reales frente a la protección de los recursos naturales, en la zona de reserva campesina del municipio de Cabrera en Cundinamarca.

ESPECÍFICOS

- Relacionar las causas que ocasionaron la convocatoria a una consulta popular en la zona de reserva campesina del municipio de Cabrera en 2017.
- Determinar si los proyectos mineros e hidroeléctricos podrían afectar la vocación agrícola como zona de reserva campesina y/o generar daños ambientales y confirmar si después de haber adelantado la consulta popular en Cabrera, Cundinamarca, se ha garantizado la protección de los recursos naturales.
- Plantear las principales controversias jurídicas que, han surgido entre el Estado y los municipios identificados como zona de reserva campesina, respecto del

desarrollo de consultas populares, en relación con el uso del suelo y del subsuelo colombianos.

Metodología

Para adelantar la presente investigación se adoptó el método cualitativo de tipo documental y analítico, de acuerdo con las directrices de Tamayo (2002), el cual consiste en analizar cada componente por separado, hasta llegar a visualizar el todo, con un carácter socio jurídico cualitativo por tratarse de hechos sociales, dentro de un análisis del Derecho positivo en relación con la existencia de la norma y su eficacia para su aplicación.

Con el objeto de allegar la información pertinente para organizar el estudio sobre el objeto de la presente investigación, se acudirá a todo tipo de recursos bibliográficos (físicos y virtuales), a partir de una exploración general de la materia en fuentes primarias y secundarias. Para el efecto se realizó una lectura minuciosa de numerosos documentos relativos al objeto de estudio. De igual forma, se leyeron textos impresos y virtuales en bases de datos registrados en Internet y relacionados con el problema. La información que se recolectó se organizó y analizó, siguiendo las normas de análisis para establecer las variables y elaborar la estructura teórica de la consulta popular, hasta entregar la conclusión que se incluirá al final del texto.

El contenido final de este trabajo de investigación se redactará siguiendo las directrices de la capacitación dada por parte del programa de Maestría en Derecho, de la Universidad La Gran Colombia, a la cual sus autores le aplicaron su respectivo criterio, lo mismo que todos aquellos instrumentos relacionados con el tema principal.

Marco referencial

La presente investigación tendrá como marco de referencia la situación que se presentó en el municipio de Cabrera en Cundinamarca, cuando la comunidad se enteró de que EMGESA pretendía construir una hidroeléctrica en el cauce del río Sumapaz involucrando su territorio que, de acuerdo con la Ley 160 de 1994, es una Zona de Reserva Campesina. Este hecho desencadenó un movimiento cívico en contra del proyecto que culminó con su rechazo mediante la Consulta Popular del 27 de febrero de 2017.

Marco jurídico

El análisis de la información que se allegará para realizar este trabajo de investigación se desarrollará dentro del marco jurídico e institucional relacionado con el objeto del presente estudio. Por este motivo, los instrumentos jurídicos que se deben tener en cuenta son los que se relacionan a continuación:

Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Cabrera, cuya función es propender el mantenimiento y la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, desarrollando proyectos que generen impacto social, tales como vivienda, servicios públicos, inversión privada y determinación del uso del suelo, temas incluidos y reglamentados en la Ley 388 de 1997.

Zona de reserva campesina, figura establecida por la Ley 160 de 1994 para asignar tierras a comunidades campesinas organizadas y, propiciar condiciones dignas de desarrollo rural sostenible, en lo social y en lo ambiental. El municipio de Cabrera en Cundinamarca es una Zona de Reserva Campesina,

reconocida mediante la Resolución 046 del 07 de noviembre de 2000, expedida por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), con un área total de 44.000 hectáreas.

Consulta popular, según el artículo 8 de la Ley 134 de 1994, “es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local se somete por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo, para que se pronuncie formalmente, al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo tiene carácter obligatorio”.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional incluida en las sentencias C-006 de 2002, T-348, T-763 y C-644 todas de 2012, C-371 de 2014, C-150 de 2015 y T-461 de 2016, lo mismo que la sentencia T-228 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, para reglamentar y proteger aspectos relacionados con el campesinado, su sistema productivo, el acceso a la tierra, trabajo y vivienda e, incluso, restricciones del pueblo en la consulta popular.

Constitución política que en sus artículos, reglamenta sobre la materia en la siguiente forma: “79 establece la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla; 80 pregona que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, así como prevenir y controlar el deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados; 103 que designa como mecanismos de participación ciudadana, el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa

legislativa y la revocatoria del mandato; el 104 que autoriza la consulta popular; el 105 que determina las restricciones a la misma; y el 332 que establece que el subsuelo es propiedad del Estado”.

Normatividad colombiana sobre el uso del subsuelo y, las actividades que impactan los valores ambientales, económicos, sociales y culturales, en diversas leyes, decretos y actos administrativos que regulan todo lo relacionado con la explotación de los recursos naturales no renovables, de conformidad con las complejidades que representa el uso del subsuelo en cada caso en particular.

Marco conceptual

Los conceptos relacionados con el tema principal de la misma son los siguientes:

Campo. “Realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica que, por lo mismo, debe recibir especial protección del Estado, debido a los valores que representa. Comprende el conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados” (Diccionario RAE, 2020).

Campesino. Persona que tiene relación directa y especial con la tierra y la naturaleza, mediante la producción de alimentos y demás productos agrícolas. Trabaja la tierra por vocación y, su trabajo depende de las relaciones de familia y otras formas de trabajo, en pequeña escala (Diccionario RAE, 2020).

Plan de ordenamiento territorial. “Instrumento para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal que, comprende un conjunto de objetivos,

directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que se adoptan para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y el uso del suelo”. Cuando los municipios tienen una población inferior a los 30.000 habitantes, se denomina Esquema de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la Ley 388 de 1997.

Reforma agraria. “Es un conjunto de medidas políticas, económicas, sociales y legislativas, cuyo objeto es modificar la estructura de la propiedad y producción de la tierra en un lugar determinado. Intenta solucionar dos problemas interrelacionados, la concentración de la propiedad de la tierra en pocos dueños y, la baja productividad agrícola”, como consecuencia de la falta de tecnologías o, especular con los precios de la tierra que impiden su uso productivo (LeGrand, 1988).

Mecanismos de participación ciudadana. La Constitución de 1991 estableció herramientas para incentivar la participación de la población colombiana, es decir, tener injerencia en las decisiones colectivas, brindando garantías y beneficios para incidir en los cambios, dentro de los sistemas judicial, ejecutivo y legislativo.

Desarrollo sostenible. “Se entiende por desarrollo sostenible, el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades” (Ley 99 de 1993, artículo 3).

Zona de reserva campesina. Es un área geográfica que establece el ordenamiento territorial, social y cultural del predio, de acuerdo con las características

ambientales, agroecológicas y socioeconómicas. Según el Acuerdo 024 de 1996 expedido por el Concejo de Cabrera, “es un mecanismo orientado a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad o, su fraccionamiento antieconómico, lo mismo que regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación, a los campesinos de escasos recursos”.

Vocación agrícola. Conjunto de características del suelo que, permiten establecer sistemas de producción agrícola, con cultivos en diferentes ciclos de vida y productos (LeGrand, 1988).

Proyecto hidroeléctrico. Es un proyecto que, incluye “las represas, los reservorios, los canales, los conductos, las centrales hidroeléctricas y las playas de distribución que, se usan para generar electricidad”. (Anderson, 2013).

Marco teórico

El sector rural en Colombia se encuentra establecido como eje principal en la consolidación de la Paz estable y duradera, ya que el sector rural es el escenario principal del conflicto armado, generando brechas que promueven el crecimiento de las Necesidades Básicas Insatisfechas (IBC), frente al sector urbano.

Los orígenes de las ZRC se encienden fundamentalmente en los conflictos agrarios de 1920, épocas en las cuales se asignaban grandes extensiones de tierras baldías a colonias agrícolas.

Para el municipio de Cabrera, Cundinamarca, resulta relevante destacar al líder campesino Juan de la Cruz Varela recordado por una de sus famosas frases “Hemos

hecho mucho, sin embargo, es mucho más lo que nos falta por hacer”, quien luchó en forma incansable por consolidar los logros campesinos del Sumapaz y, participó en 1929 en la creación de la Colonia Agrícola del Sumapaz, liderando un amplio proceso de organización campesina en busca de la igualdad de acceso a la propiedad de la tierra, en medio de una comunidad latifundista. Sin embargo, esta zona ha sido seriamente afectada por la frecuente incursión del grupo guerrillero FARC-EP (El Tiempo, 22 agosto de 1997), que, dentro de sus actividades proselitistas, desencadenó numerosas muertes, desplazamiento forzado y a la vez, convirtió el Municipio, en receptor de víctimas del conflicto armado provenientes de diferentes territorios del país, como se indica en apartes de la *Memoria histórica del conflicto armado en Cundinamarca*.

Como se nombró anteriormente, la tradición de lucha agraria en la región del Sumapaz y oriente del Tolima pasó a ser una lucha individual y familiar en inicios del siglo XX, a ser colectiva en la década de los 50's bajo el lema 'la tierra para el que trabaja'. Fue bajo los fallidos intentos de retoma agraria unidos a intensos ataques durante el régimen de Rojas Pinilla, que se dinamizaron formas de autodefensas campesinas y luchas guerrilleras del campesinado con perspectivas embrionarias de proyecto político alternativo (Rey, 2019, p. 376).

Como consecuencia de lo anterior, resulta de gran importancia consolidar el municipio de Cabrera como una Zona de Reserva Campesina, las cuales se rigen en su integridad por la Ley 160 de 1994, donde se encuentra definida la normatividad correspondiente, orientadas bajo los mismos principios de los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS), que representan las proyecciones de las comunidades que se encuentran bajo esta figura y, cuyo soporte constitucional son los artículos 64, 65 y 66

de la CP, los cuales son fundamento de la acción del Estado, para brindar garantías al acceso del campesinado a la propiedad de la tierra, así como priorizar la producción alimentaria, el acceso a bienes públicos y apoyos para el desarrollo de esta actividad.

En el campo jurisprudencial, se encuentran avances con relevancia en las ZRC que dejan en claro que, se trata de una figura de Ordenamiento Territorial que se convierte en un instrumento adecuado para amparar la territorialidad campesina en procura de la mejora de su calidad de vida.

A su vez, dentro del enfoque principal de las ZRC se destaca el fomento a la propiedad de las familias campesinas bajo pequeñas parcelaciones de tierra, para evitar la concentración de la misma en una sola persona y/o familia, creando buenas condiciones para consolidar el desarrollo de la economía de los campesinos, permitiendo superar las afectaciones derivadas de los conflictos sociales, preservando el orden público y apoyando los programas de sustitución de cultivos, la preservación y conservación del medio ambiente, frenando la extensión de la frontera agrícola, así como lograr la paz y la justicia social en cada uno de estos territorios, resaltando como sus objetivos principales, tal como se aducen en la Sentencia de Acción de tutela Radicado No. 11001-31-87-00B-2020-00077-00 Número Interno: 53985. Accionados: Agencia Nacional de Tierras y otros. Accionante: Rodrigo Uprimny Yepes, en relación con el objetivo de las Zonas de Reserva Campesina:

Controlar la expansión inadecuada de la frontera agrícola, solucionar conflictos socioeconómicos y ambientales ligados a la tierra, evitar su concentración, acaparamiento y fragmentación antieconómica, ordenar la adjudicación de baldíos

y orientarla hacia campesinos de escasos recursos, fomentando la pequeña propiedad rural, protegiendo y fortaleciendo las economías campesinas, ordenando los procesos de colonización, y contribuyendo a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los campesinos, como el derecho a la alimentación y al acceso progresivo a la tierra (INCORA, 1996, citado en Sentencia T-731, 2014).

Puesto que, el Acuerdo 024 de 1996 del INCORA en su artículo 2, limita las ZRC establecidas por la Ley 160 de 1994 y reglamentadas por el Decreto 1767 de 1996, las actividades de inversión en estos sectores se deben basar en los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS), ya que estos se convierten en la hoja de ruta territorial en las ZRC en conjunto con la participación de las comunidades socialmente organizadas que representan los intereses de los campesinos ante las autoridades locales, enfocadas en la conservación, protección y uso eficiente y responsable de los recursos naturales, como resultado del diálogo entre los movimientos campesinos y el Estado, en lo referente a la tierra y el desarrollo rural.

Así las cosas, las ZRC en conjunto con los PDS, se convierten en instrumentos de estructuración de los Planes de Desarrollo, porque de acuerdo con el uso del suelo asignado por esta figura, sus planes, programas y proyectos deben enfocarse en el cumplimiento de los lineamientos y los fines para los cuales fueron creadas.

Estado del arte

Mucho se ha escrito sobre el comportamiento de las comunidades colombianas frente a la vulneración de sus derechos, en especial de tipo ambiental, por lo cual, se

encontró el registro de numerosos casos en los cuales se ha recurrido a la consulta popular, pese a que los mecanismos de participación ciudadana y los instrumentos de coordinación y concurrencia Nación territorio, no se aplican para garantizar los postulados constitucionales y respetar la decisión de la comunidad en las urnas. Es evidente que la consulta popular no ha sido el mecanismo idóneo, al carecer de protección constitucional, para exigir y recibir respuesta a las inquietudes relacionadas con la explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables (RNNR). Sorprende que todas las consultas populares relacionadas con los recursos hídricos en Colombia, siempre han dado como resultado un NO, en cuanto a la no aceptación de los proyectos hidroeléctricos y a la explotación minera en los respectivos municipios donde se han realizado dichas consultas.

A continuación, se relacionan las consultas populares que se han llevado a cabo en el territorio nacional, con el fin de hacer valer los derechos de la población campesina:

En el municipio de Piedras, Tolima, el 28 de julio de 2013 se sometió a votación del pueblo la siguiente pregunta:

¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro

municipio en dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?.
(RNEC, s.f.)

En el municipio de Tauramena, Casanare, el 15 de diciembre de 2013 se sometió a votación del pueblo la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos en las veredas de San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena? (RNEC, s.f.)

En el municipio de Cabrera, Cundinamarca, el 26 de febrero de 2017 se sometió a votación del pueblo la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo que, en el municipio de Cabrera Cundinamarca, como zona de reserva campesina se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo, el agua y la vocación agropecuaria del municipio? (RNEC, s.f.)

En el municipio de Cajamarca, Tolima, el 23 de marzo de 2017 se sometió a votación del pueblo la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras? (RNEC, s.f.)

En el municipio de Cumaral, Meta, el 04 de junio de 2017 se sometió a votación del pueblo la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que, dentro de la jurisdicción del municipio de Cumaral Meta, se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos? (RNEC, s.f.)

En el municipio de Arbeláez, Cundinamarca, el 09 de julio de 2017 se sometió a votación del pueblo la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo sí o no con que, en el municipio de Arbeláez Cundinamarca, se realicen actividades de sísmica exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala? (RNEC, s.f.)

En el municipio Pijao, Quindío, el 09 de julio de 2017 se sometió a votación del pueblo la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo sí o no con que en el municipio de Pijao se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales? (RNEC, s.f.)

En el municipio de Jesús María, Santander, el 17 de septiembre de 2017 se sometió a votación del pueblo la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo sí o no con que, en la jurisdicción del municipio de Jesús María Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera? (RNEC, s.f.)

En el municipio de Sucre, Santander, el 1º de octubre de 2017 se sometió a votación del pueblo la siguiente pregunta:

¿Está usted de acuerdo sí o no que, en la jurisdicción del municipio de Sucre Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera? (RNEC, s.f.)

Del mismo modo, existe abundante bibliografía acerca del tema, sobre manejo de proyectos hidroeléctricos en otros países, cuyas experiencias y posturas son interesantes de conocer y se relacionan con el tema objeto de la presente investigación.

FAO (2019). *Las zonas de reserva campesina*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras. Roma. Incluye retos y experiencias relacionadas con la aplicación del convenio de cooperación técnica entre la FAO Colombia y la Agencia Nacional de Tierras para evaluar la figura de Zonas de Reserva Campesina y sus aportes a la construcción de territorialidades campesinas en Colombia.

Rausch, G. (2018). *Proyectos hidráulicos, ambientalismos y re-escalamiento territorial: la disputa en torno a la construcción del proyecto Paraná 1995-1997*. En: *Revista de Geografía Norte Grande*, 69: 169-190. Buenos Aires. "Se analiza el conflicto territorial-ambiental en Santa Fe y Entre Ríos que, surgió con el proyecto hidroeléctrico Paraná Medio en la década de los 90 y su resolución a favor de los opositores". Este triunfo se debió a condiciones específicas del contexto global y nacional, así como a características inusuales adoptadas por las organizaciones ambientales en Argentina.

Structuralia blog (2017). *Cinco obras hidráulicas muy singulares*. Obtenido de: www.structuralia.com Es un estudio particular de cinco obras hidráulicas que se tomaron como ejemplo para el Planeta, debido a sus características singulares.

Fundación Aquae (2017). *Obras maestras de la ingeniería hidráulica*. Obtenido de: www.iagua.es Es un texto que presenta increíbles y asombrosas obras de ingeniería hidráulica que, por sus dimensiones, características y dificultades de construcción, han sido consideradas como auténticas obras maestras de la ingeniería.

AIDA (2009). *Grandes represas en América ¿peor el remedio que la enfermedad?* Asociación interamericana para la defensa del ambiente. México. Interesante investigación sobre las principales consecuencias ambientales y contra los derechos humanos de grandes represas en América, así como posibles alternativas para mitigar las consecuencias negativas más frecuentes.

Para dar respuesta a lo planteado, este trabajo consta de tres capítulos que contienen los siguientes temas y, las conclusiones:

1. Origen de la consulta popular en el municipio de Cabrera en 2017, como zona de reserva campesina.
2. Garantías que ofrecen las consultas populares y, consecuencias ambientales que originan el desarrollo de proyectos minero-energéticos en la ZRC – Cabrera.
3. Controversias jurídicas entre el Estado y los municipios, respecto del desarrollo de Consultas Populares, en relación con los proyectos minero – energéticos.

CAPÍTULO 1. ORIGEN DE LA CONSULTA POPULAR EN EL MUNICIPIO DE CABRERA EN 2017, COMO ZONA DE RESERVA CAMPESINA

La riqueza ambiental de Cabrera - Cundinamarca, como ZRC y uno de los municipios con numerosas vertientes de agua y gran riqueza de flora y fauna que hace parte del sistema de los Andes colombianos, tiene estrecha relación con los hábitats de páramo y bosque andino, de los cuales, por su numerosa variedad de plantas y, la calidad

de sus tierras y suelo, surge abundante agua que conforma la cuenca del río Sumapaz, cuyo nacimiento se localiza en la zona rural de Bogotá y es el principal cuerpo de agua de Cabrera (ONU & ANT, 2019).

La riqueza hídrica y la importancia del ecosistema de las zonas y de las áreas circundantes, han sido fuente de conflictos por el agua en esta zona, tales como los desacuerdos respecto de la declaración y delimitación de áreas protegidas y el establecimiento de lineamientos de manejo que se contraponen con las formas de vida de los campesinos. Así mismo, se incrementó el conflicto por el reconocimiento del potencial hidroeléctrico asociado al caudal del río Sumapaz. El proyecto hidroeléctrico El Paso, planteó la construcción de ocho minicentrales sobre la margen derecha del río Sumapaz, en áreas de los municipios de Cabrera, Venecia y Pandi y, sobre la margen izquierda del río en área del municipio de Icononzo.

Este Proyecto generó una fuerte oposición que se reflejó en la movilización social y la participación ciudadana que, llevó a convocar una Consulta Popular para tomar la decisión sobre el desarrollo presente y futuro, de proyectos hidroeléctricos y mineros en el Municipio, teniendo en cuenta la importancia que reviste este proceso en términos de acción colectiva, al interior de Cabrera (FAO-ONU & ANT, 2019).

Otro conflicto que se ha presentado en este municipio y, en relación con el agua, es el daño que se les podría causar a los ecosistemas de bosque y páramo, por el constante desarrollo de actividades agrícolas, como la siembra de papa y la

ganadería, lo cual implica ocasionar praderización, compactación y erosión de suelos que, generarían un impacto ambiental, en especial, sobre una de las fuentes más preciadas del páramo, como es la producción natural de agua (El Tiempo, 2010, p. 68).

Ante las anteriores circunstancias y la ausencia de estrategias por parte de los organismos del Estado para prevenir las afectaciones ambientales que causa, por ejemplo, el Ejército Nacional con el Batallón de Alta Montaña, en la vereda Las Águilas, se presentó la alternativa del proceso que llevó a la consulta popular que, se originó hacia el año 2013 y finalizó en 2017, con el apoyo de los actores sociales locales que representaron la comunidad del Municipio, en el desarrollo de este proceso, lo cual permitió lograr una organización y unidad comunitarias, para obtener un empoderamiento de la juventud y la comunidad en general, en medio del desarrollo de actividades protectoras ambientales y, en especial, por tratarse de una ZRC. Adicionalmente, por medio de la administración local del municipio, se observó como un gran logro, la unión y el resultado de la consulta popular realizada que, unió la comunidad en general, sin distinción de raza, género, condición o partido político.

En febrero del año 2016, a través del Concejo Municipal de Cabrera se convocó a Cabildo abierto, con el propósito de escuchar y plasmar a través de acta la posición de la comunidad, vista desde los diferentes sectores sociales, en contra del desarrollo de la política minero-energética del Gobierno Nacional, exigiendo la creación y el fomento de la soberanía agroambiental, al afirmar: “No estamos en contra del desarrollo sino a favor de la vida; rechazamos la política minero-energética del Gobierno Nacional; exigimos la

generación de energías alternativas; exigimos políticas orientadas al fomento de la soberanía agroalimentaria y el buen vivir” (Abya Yala, 2016).

La solicitud para realizar la Consulta popular fue presentada por el alcalde municipal de Cabrera al Concejo municipal a mediados de 2016, con el fin de consolidar “la estrategia política y comunicativa de comunidades y autoridades locales, para ejercer autonomía en el territorio y, decidir acerca de la vocación” del mismo. Antes de que se llevara a cabo la consulta popular, la presión colectiva que generaron los habitantes del Municipio, originó el retiro del proyecto hidroeléctrico. Sin embargo, se dio continuidad al proceso de la Consulta popular, con el fin de reforzar la unidad como territorio y la obtención de un logro común, para buscar como resultado, la conciencia sobre la sostenibilidad ambiental.

Como consecuencia de lo anterior, se puede inferir que en su momento, la relación de participación de la institucionalidad pública fue precisa, porque hubo trabajo articulado entre administración y Concejo municipal, con el único propósito de adelantar mediante el diálogo, las acciones colectivas, destacando como puntos centrales, las implicaciones del proyecto hidroeléctrico en la Zona de Reserva Campesina, por lo cual, debía consultarse a la comunidad y, así mismo, tener en cuenta el contenido del Plan de desarrollo sostenible que hace parte de las actividades de desarrollo de la zona.

De igual forma, se destaca que el municipio cuenta con corredores biológicos que han sido ejes fundamentales, para conservar distintas variedades endémicas como el tigrillo, la nutria, el oso de anteojos y la rana de cristal. Además, se busca mantener la protección de los recursos hídricos, porque la zona en donde se piensa adelantar el

proyecto cuenta con 36 aljibes, influencia de vestigios arqueológicos como petroglifos, pictogramas, caminos y cementerios indígenas que se unen a las actividades de los habitantes que están netamente ligadas al campo y, su sustento depende exclusivamente de la producción agrícola (El Tiempo, 2010).

Por todo lo expuesto en las líneas anteriores, era importante conocer la opinión de los habitantes de Cabrera, para llegar a la solución de los posibles conflictos socioambientales, con sentido de pertenencia por parte de las comunidades campesinas y la institucionalidad. Sin embargo, mediante un comunicado de febrero de 2016, EMGESA manifestó a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), que el proyecto El Paso había sido reemplazado por el proyecto Agua Clara y, que en su zona de influencia, se había eliminado el municipio de Cabrera, con lo cual dio a entender que, mantiene la intención de intervenir el río Sumapaz en los municipios de Pandi, Venecia e Icononzo, en donde la empresa convenció a las comunidades, sobre la viabilidad y supuestos beneficios del proyecto. Es inexplicable que la ANLA acepte esta modificación, bajo el supuesto de que, la nueva área de influencia aguas abajo del río Sumapaz, no afectará sus aguas arriba, desconociendo que la Consulta popular de Cabrera es un gran logro que debe apoyarse y, por medio de ella, concientizar las comunidades de los otros municipios vecinos.

La Provincia del Sumapaz, de la cual hace parte el municipio de Cabrera, alberga la zona de páramo más grande del Mundo (43% del total), conocido como Páramo de Sumapaz que, representa las ZRC que son generadoras de protección territorial de servicios ecosistémicos allí presentes, puesto que los ecosistemas estratégicos son fundamentales, en la construcción misma del territorio, en esta zona central del país (El

Tiempo, 2010, p. 67). En consecuencia, Cabrera es una zona geoestratégica por su ubicación y, además, la estrella hidrográfica del centro del país (Silva, 2018, p. 11). También se debe tener en cuenta que, en la historia de Colombia, Cabrera ha sido precursora en la lucha campesina, es la única ZRC de Cundinamarca y uno de los referentes sobre resistencia y procesos organizativos campesinos, a partir de la segunda mitad del siglo XX (Silva, 2018, p. 13).

CAPÍTULO 2: GARANTÍAS QUE OFRECEN LAS CONSULTAS POPULARES Y CONSECUENCIAS AMBIENTALES DEL DESARROLLO DE PROYECTOS MINERO-ENERGÉTICOS EN LA ZRC – CABRERA

Como ya se mencionó, el objeto de estudio de la presente investigación deriva de la construcción de mini-centrales de energía eléctrica en la cuenca media del río Sumapaz, a filo de agua (ILSA, 2014, p. 6), cuya ejecución había considerado intervenir nueve veredas de Cabrera: Peñas Blancas, La Cascada, Santa Rita, Santa Lucía, Pueblo Viejo, Santa Marta, San Isidro, Alto Ariari y Bajo Ariari (p. 11).

Durante su ejecución e implementación, este tipo de proyectos minero-energéticos, genera una serie de afectaciones y es preciso resaltar que una de ellas, podría ser “una serie de impactos negativos de cierta magnitud, sobre los componentes ambientales, sociales y económicos del municipio y la región, situación que se considera opuesta a los intereses de la ZRC de Cabrera y, por lo tanto, de sus moradores”, porque según la CEA (2020), desafortunadamente la economía en América Latina está dirigida por politiqueros, por encima de los intereses de los ciudadanos, la competitividad del país y, el mismo medio ambiente.

Para fundamentar la afirmación anterior acerca de los impactos que ha generado la minería en Colombia, se ha tomado como referencia, el informe que elaboró la Contraloría General de la República (2013), en el cual destacó que, para ejecutar este tipo de proyectos se han implementado acciones igual de severas como las que generan deterioro del sistema hídrico y modifican la geomorfología y, de las cuales ya se observan las consecuencias en el cambio y variabilidad climática, afectación sobre la vegetación, la fauna y el aire. De igual forma, evidenció “los efectos negativos sobre la diversidad sociocultural, pues al ocurrir cambios en las actividades económicas, los procesos de desplazamiento interno, los altos niveles de pobreza y las afecciones a la salud” se hacen evidentes. El mismo Informe de la Contraloría, suministra datos sobre los títulos mineros del año 2012 y, el número de hectáreas empleadas en minería. En aquella época existía en el país, unos “9.400 títulos mineros en una extensión de 5.6 millones de hectáreas y, las áreas con interés minero representaban 40 millones de hectáreas, localizadas en ecosistemas estratégicos”¹ (Contraloría General de la República, 2013, p. 24). En cuanto a la importancia de los ecosistemas estratégicos, conviene destacar:

Frente a los recursos naturales y el medio ambiente, es importante resaltar que el municipio de Cabrera, se encuentra en el ecosistema del Sumapaz, donde están el Parque Nacional Natural del mismo nombre y el complejo de páramos Cruz Verde-Sumapaz, caracterizados por la presencia de ecosistemas de páramo y bosque andino, cuya importancia radica, entre otras, en la regulación hídrica de

¹ Ecosistemas estratégicos: «partes diferenciadas del territorio donde se concentran funciones naturales, de las cuales dependen, de manera especial y significativa, bienes y servicios ecológicos vitales para el mantenimiento de la sociedad y de la naturaleza» (Márquez, 2003, p. 2).

las cuencas altas de los ríos Tunjuelo, Sumapaz, Ariari, Guape, Duda y Cabrera que, se suma a la riqueza de fauna y flora de estas zonas (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018).

Para seguir con el análisis sobre los títulos mineros y hectáreas utilizadas, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estableció que, 4,78 millones de hectáreas que abarcan los títulos mineros en el país, se localizan en suelos de uso agroforestal y presentan una concentración en cuatro de los departamentos del país, con la siguiente distribución: Antioquia, 24,4%, seguido por Bolívar, 8,6%, Tolima, 7,1%, y Chocó, 6,9%. Por su parte, Cundinamarca tan solo representa el 3,14% del área de suelos agroforestales con títulos mineros, sobre 150.092 hectáreas (2016). Según los datos presentados por la UPRA, los títulos mineros se concentran en la región andina y, en menor proporción, en las regiones Pacífica y Caribe, de donde se puede deducir que, los departamentos donde existe “el mayor porcentaje de títulos mineros y su traslape con suelos de vocación agroforestal”, tienen mayor tendencia a presentar conflictos relacionados con la ejecución de actividades mineras legales en el suelo rural y, por lo tanto, estar en contra de lo reglamentado por los planes de ordenamiento territorial (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016). Al respecto, Sandoval (2017), afirma que:

En Colombia, no hay departamentos con proyectos mineros energéticos donde no se haya presentado conflictos motivados por la apropiación de territorios y recursos naturales, por la megaminería como modelo de ocupación territorial, por la destrucción del medio ambiente o por la privatización del agua y sus reglas del mercado (p. 204).

Por otra parte, se debe tener presente que los impactos socioeconómicos que se originan durante el desarrollo de la actividad minera, aunque algunos de ellos pueden ser positivos, como por ejemplo: “la contribución al Producto Interno Bruto (PIB), y a las variables macroeconómicas del país”, tampoco se puede ocultar que es posible que, se produzcan efectos adversos o indeseados, como consecuencia de la “falta de regulación, control y supervisión de las actividades mineras que, tienen relación, principalmente, con el desarrollo de diferentes tipos de minería (artesanal y pequeña, mediana y de gran escala)” (Martínez & Aguilar, 2012).

Esta situación ha alentado a las comunidades que, se encuentran debidamente organizadas, para que con el apoyo de las autoridades locales, “acudan a los mecanismos de participación ciudadana que contempla la Ley 134 de 1994, convocando a la Consulta popular, para que se escuche su voz, para proteger su territorio, ambiente e, identidad, como miembros de una ZRC y, por lo tanto, la consulta se volviera vinculante con los instrumentos de ordenamiento, conforme con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 160 de 1994”.

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Se definen las Zonas de reserva campesina”. (Martínez & Aguilar, 2012, p.1).

Artículo 80. Son Zonas de reserva campesina las áreas geográficas seleccionadas por la junta directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos

respectivos se indicará las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en unidades agrícolas familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

En las zonas de reserva campesina, la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.

Para regular las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las zonas de reserva campesina que se establezcan, el Instituto procederá a adquirir mediante el procedimiento señalado en el capítulo VI de esta ley o por expropiación, las superficies que excedan los límites permitidos (Ley 160 de 1994).

La Zona de Reserva Campesina del municipio de Cabrera, Cundinamarca, fue constituida y delimitada mediante la Resolución 046 del 07 de noviembre de 2000, expedida por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), sustentada en el Plan de Desarrollo Sostenible aprobado en la audiencia pública celebrada el 12 de agosto de 2000 (INCORA, 2000, pp. 9-11).

De acuerdo con lo estipulado en la Ley 134 de 1994 y, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

En consideración de todas las consecuencias que podrían generarse para el municipio de Cabrera y la región con el proyecto hidroeléctrico El Paso, el 26 de febrero de 2017 se llevó a cabo una consulta popular contra el eventual desarrollo de este tipo de proyectos hidroeléctricos o mineros que se pretendía iniciar en su territorio. Este mecanismo fue el único medio por el cual los ciudadanos pudieron expresar su opinión frente a los proyectos que se habían trazado en territorio catalogado como Zona de Reserva Campesina. En esta forma y hasta la fecha, con este mecanismo se ha garantizado la protección de los recursos naturales, puesto que no se han desarrollado los proyectos anunciados.

Sin embargo, en Cabrera no hay una tranquilidad legal absoluta y, por el contrario, existe una situación de incertidumbre, debido a dos situaciones muy puntuales: la primera es que, si bien, la Constitución garantiza el derecho a la participación ciudadana y ampara el derecho de un ambiente sano y la protección de la diversidad e integridad del ambiente, tal como reza el artículo 79, al mismo tiempo, indica que el Estado tiene el deber de garantizar de forma eficiente, los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, lo cual ha generado que, en cumplimiento de su deber, se desarrollen

proyectos hidroeléctricos, para mejorar situaciones adversas en un determinado territorio, afectando actividades económicas y ecológicas sin retorno. Y, la segunda y más inquietante, es la última decisión que tomó la Corte Constitucional, al declarar inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 que ordenaba realizar consultas populares en el caso de proyectos extractivos.

Esta última decisión fue el resultado del análisis que se hizo, ante la situación que se presentó con Empresa de Generación Eléctrica (EMGESA) que pretendía adelantar actividades de explotación petrolífera en el municipio de Cumaral, Meta y, que interpuso una tutela contra la providencia que profirió el Tribunal Administrativo del Meta, en relación con la pregunta que avaló, para realizar la consulta popular en ese municipio, teniendo en cuenta que, con el resultado de la misma, se consiguió suspender el contrato con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), que autorizaba iniciar procedimientos de sísmica. Es decir, se comenzó a revisar, si en este caso, el Tribunal había vulnerado los derechos de la empresa por haber declarado constitucional el texto de la pregunta y, de paso, estudió a fondo esta acción y se encaminó a emitir una sentencia de unificación.

Para analizar el caso y adoptar la decisión correspondiente, la Corte Constitucional realizó una audiencia pública que contó con la participación de distintos actores estatales y sociales, en donde se expusieron los diversos planteamientos en contra de los argumentos esgrimidos en la tutela. Las organizaciones y actores sociales coincidieron en declarar que el Tribunal no había vulnerado los derechos de la empresa, el recurso de tutela era improcedente, por no haber acudido a los mecanismos legales en los tiempos establecidos y, además, reivindicaron la consulta popular como el mecanismo legítimo y legal, para tomar decisiones en el ámbito municipal.

Sin embargo, pese a los esfuerzos de la sociedad civil, la Sala plena de la Corte Constitucional falló en octubre de 2018, a favor de Mansarovar Energy, mediante la Sentencia SU-095 de 2018, en la cual decidió conceder el amparo solicitado por Mansarovar Energy y, por lo tanto, dejó sin efectos la providencia del Tribunal Administrativo del Meta. Con este precedente de la Corte Constitucional, mediante el fallo de la Sentencia SU-095 de 2018, el Consejo de Estado tomó la decisión de proferir fallo y, estableció que, mientras no tuviera el texto de esa sentencia, se suspendía la consulta popular que se estaba realizando en el municipio de San Bernardo, Cundinamarca. Para cerrar esta discusión, en febrero de 2019, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136, que ordenaba realizar consultas populares para los casos de proyectos extractivos. Como consecuencia de estos antecedentes y la posición adoptada por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se puede decir que prácticamente este debate fue cerrado, porque el uso de la consulta popular ha quedado prácticamente inviable.

En relación con lo expuesto, se evidencia el dilema que se ha presentado, porque de acuerdo con lo estipulado en la Constitución, no hay discusión alguna sobre que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos no renovables, pero también es claro que, los municipios son los encargados de ordenar lo que existe sobre el suelo. Por lo tanto, hasta la fecha, no existe un mecanismo que armonice las dos competencias, lo cual significa que las consultas populares seguirán siendo el mecanismo más empleado por los municipios, cuando de una u otra forma, se vean afectados por la ejecución de proyectos, mineros e hidroeléctricos.

Aunque no existe una armonización entre los derechos del Estado y los derechos de los municipios, el tema es muy conocido por los funcionarios que se encargan de formular las políticas públicas, pero en ellos no se aprecia esfuerzo alguno, para llegar a una posición conciliadora o por encontrar fórmulas para lograr objetivos comunes, lo cual ocasiona riesgos de que los contribuyentes deban pagar enormes indemnizaciones. Cada día se observa una mayor conciencia mundial sobre la protección del medio ambiente, lo cual genera obstáculos en el desarrollo económico de los países y hace que los encargados de diseñar planes y políticas públicas deban rediseñar los mecanismos para aprovechar y gestionar los recursos naturales.

En el caso de Colombia, la Corte Constitucional en Sentencia C-123, declaró exequible y de manera condicionada, el 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.

Tiempo después, este mismo artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-273 de 2016, por tratarse de un tema que debía reglamentarse con una ley orgánica. Con esta aclaración comenzó el intento de conciliar

la explotación del subsuelo, protegiendo el medio ambiente, pero fue muy difícil llevarlo a cabo, porque la Corte Constitucional no tenía facultades para crear las herramientas jurídicas necesarias (Anzola, 2017).

Es preciso destacar que de acuerdo con lo preceptuado en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, se establecieron dos formas para llevar a cabo las consultas populares:

1. Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.
2. El 10% de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito, podrá solicitar que se consulte al pueblo, un asunto de interés de la comunidad.

A pesar de lo establecido en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, no es claro el alcance de los temas o asuntos que se pueden someter a la decisión de la comunidad, lo anterior debido a que la Ley 134 de 1994 la cual reglamentó los mecanismos de participación, no se fijaron límites relacionados con las consultas populares. Sin embargo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, determinó:

No puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial. En esa medida, no será posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental. Igualmente, no podrá una consulta popular promovida por el presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial.

De acuerdo con lo expuesto en líneas anteriores, se puede deducir que, el Gobierno ha utilizado la interpretación de la Corte, como mecanismo “para negar a los municipios, la consulta popular en temas relacionados con la explotación de recursos naturales”. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que el desarrollo de proyectos minero – energéticos debe ser competencia del Ente Territorial la determinación de su ejecución, especialmente cuando se le ha predeterminado el uso del suelo, a sabiendas r que tienen impacto ambiental en el área a intervenir, para el resto del país puede representar una fuente importante de beneficios económicos con los cuales podría adelantar un sin número de programas en beneficio de la comunidad en general, temas importantes de discusión por su similitud en cuanto a su definición pero con interpretaciones y alcances diferentes.

Por lo tanto, no hay ley vigente ni exactitudes por parte de la Corte Constitucional que, a la fecha, solucionen la tensión que existe entre la explotación de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente, lo cual implica un gran vacío que no define las competencias de la Nación y de los territorios, porque los beneficios que generan la minería o las hidroeléctricas y, a la vez, los daños ambientales, afectan de forma distinta los territorios y a un país como tal.

Hoy en día el diseño y la ejecución de las políticas públicas se hacen de manera tal que la autoridad central tenga autonomía suficiente de imponer y decidir sobre los órganos territoriales. Es por esto que en la medida que la Constitución reconoció un cierto grado de participación a los territorios, estos como mecanismo de defensa han recurrido desde el año 2013 a la consulta popular, lo que ha

generado conflictos de interés y desequilibrios entre la Nación y los territorios cuando existen proyectos mineros o hidroeléctricos (Anzola, 2017).

Es posible que, existan otras formas de solucionar el problema, por lo cual se realizan las consultas populares en los territorios que puedan verse afectados, como por ejemplo por la concesión de una licencia minera:

(...) (algo similar a lo que ocurre en el caso de los grupos étnicos). Se trata de optar por un enfoque horizontal en donde, una vez identificado el proyecto, las partes interesadas (gobierno nacional y local, comunidades y compañías mineras), definan conjuntamente, la viabilidad del proyecto en términos económicos y ambientales, así como las reglas para llevarlo a cabo (Anzola, 2017).

De conformidad con lo planteado, es importante destacar que, a la fecha, no se ha generado proyectos hidroeléctricos o mineros en el área del municipio de Cabrera, Cundinamarca y no se ha producido algún pronunciamiento al respecto por parte de las entidades competentes, a favor o en contra de la consulta popular llevada a cabo en febrero de 2017.

Conviene destacar que, desde hace cerca de 20 años, el territorio del municipio de Cabrera, es interés por parte de empresas multinacionales para diversos estudios, análisis, levantamientos topográficos, etc., que hacen presumir que su subsuelo es rico en materiales y elementos de interés para el Gobierno Nacional, tales como: georreferenciación de pozos petroleros, construcción de un sistema energético por parte de la multinacional EMGESA y, al mismo tiempo, el enriquecido abastecimiento de

materiales agregados de cantera, materiales que, en la actualidad, son preciados por las poblaciones, teniendo en cuenta que, son escasas las canteras con licencias debidamente aprobadas por las autoridades ambientales.

A pesar del panorama inquietante derivado de los estudios adelantados en el territorio de Cabrera a la fecha, no se ha generado algún proyecto que, pueda afectar el ecosistema y la biodiversidad de especies. Para los habitantes de la zona, es claro que, los proyectos generan empleo y aumentan el poder económico del Estado, pero, al mismo tiempo, afectan el ecosistema vital para la subsistencia de los seres humanos, las especies, las cuencas, la flora y la fauna. Por tal razón, los habitantes del municipio de Cabrera votaron no a los proyectos hidroeléctricos, en su afán por proteger sus riquezas naturales, tal como se explica a continuación:

En el Parque Nacional Natural Sumapaz, se tipifican dos de los principales ecosistemas de las montañas tropicales, el páramo y los bosques andinos, en donde se hallan las franjas de vegetación de bosque altoandino, andino y sub andino, los cuales requieren protección y regulación de sus territorios. El páramo es uno de los ecosistemas más importantes en la producción de agua (Alcaldía Municipal de Cabrera, 2017) y sus características generales, son: presión atmosférica baja, suelos ácidos y, sequedad y humedad en el aire. Además, el páramo actúa como una esponja que retiene y regula los flujos de agua. El municipio de Cabrera posee abundancia hídrica; por su territorio, corren los ríos Sumapaz y Pilar, y las quebradas santa Rita y Negra que, comprenden cuatro cuencas hidrográficas: Quebradanegra con el 41% del territorio, río medio Sumapaz con el 37%, la más importante del

Municipio; río alto Sumapaz con el 19%, parte fundamental del área de amortiguación del páramo; y río Pilar con 3% (ILSA, 2014). En cuanto al problema suscitado por el eventual proyecto hidroeléctrico de EMGESA, Daniela Vargas logró un contexto valioso sobre el problema y, a la vez, destacó las características geográficas del Municipio, por encontrarse en las 178.634 hectáreas del Parque Nacional Natural Sumapaz (2020).

Con el ánimo de conservar este gran ecosistema que, además, se ha convertido en símbolo de Cabrera, todos sus habitantes, incluidos quienes hacen parte de la Localidad 20, Sumapaz, Distrito Capital, emprendieron una lucha para adelantar acciones tendientes a impedir que se lleven a cabo actividades que puedan colocar en riesgo esta importante reserva natural para el territorio nacional y para el mundo, teniendo en cuenta que es el área donde nace el río Sumapaz que en su recorrido, surte de agua las veredas altas de Cabrera y bordea el casco urbano del Municipio (CAR, 2017).

Impactos ambientales del desarrollo de proyectos minero – energéticos

En relación con la ejecución de proyectos y, en especial, del campo minero-energético, es necesario identificar cuáles son los resultados previsibles de un proyecto por ejecutar y, cómo se planea adelantar, puesto que estos eventuales resultados pueden analizarse desde diversas perspectivas, entre ellas, la financiera, sin dejar de lado, posicionamientos de marca, credibilidad de la empresa, efectos sobre comunidades y consecuencias ambientales, entre otras. Estas últimas, tienen un carácter significativo, porque, por lo general, tienen efectos adversos para los ecosistemas que serían intervenidos, durante el desarrollo de un proyecto. Existen entidades que, por

determinación constitucional y legal vigilan, analizan e informan sobre este tipo de temas. Por ejemplo: la Contraloría General de la República en sus informes anuales al Congreso de la República debe dar cuenta del estado de los recursos naturales, que incluyen variabilidad climática, afectaciones a la vegetación, la fauna, el aire, entre otros.

Ante la alarma mundial sobre las afectaciones en el medio ambiente y sus consecuencias para la humanidad se ha incrementado el estudio del tema y todos los gobiernos han ido aprobando y ajustando su normatividad con el fin de regular y controlar los daños que los proyectos minero-energéticos y otros, ocasionen en el medio ambiente, así como minimizar y/o compensar por los perjuicios que pueden causar.

Normatividad colombiana ambiental

Para precisar los aspectos legales relacionados con la gestión ambiental en Colombia es necesario hacer una síntesis de la legislación ambiental, mencionando entidades encargadas, de expedir licencias e imponer sanciones. También se deben identificar las actividades que se requieren para ejecutar los proyectos y determinar las consecuencias y efectos legales que originan.

La normatividad básica en materia ambiental tiene fundamento en la misma Constitución Nacional, en sus artículos 79 y 80 que se mencionan a continuación.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

Título VIII de la Ley 99 de 1993. Crea y reglamenta la licencia ambiental, como el mecanismo, por medio del cual, los entes ambientales podrán ejercer control preventivo, con respecto de las consecuencias que puedan tener los proyectos planteados frente a los recursos naturales. A continuación, se incluyen los principales artículos, cuyo contenido, se relaciona con la presente investigación.

Artículo 49. De la obligatoriedad de la licencia ambiental (modificado por el artículo 49 Decreto 266 de 2000). "Artículo 49. Licencia ambiental. Requerirán Licencia ambiental para su ejecución los proyectos, obras o actividades, que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje, de conformidad con el artículo siguiente".

Artículo 50. De la licencia ambiental. Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Título X de la Ley 99 de 1993. Este título es muy útil para esta investigación porque su articulado le da relevancia a la voz de la población que, podrá verse afectada con los proyectos que se aprueben y, se ejecuten en el territorio nacional. En

consecuencia, establece las formas como la comunidad puede participar. A continuación, los principales artículos que reglamentan el tema.

Artículo 69. Del derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

Impactos comunes que se presentan por la intervención del suelo y del subsuelo

De acuerdo con las actividades, en especial de carácter minero energético que se desarrollen en el suelo y el subsuelo, suelen presentarse ciertos impactos de tipo negativo o positivo que, resulta del análisis del cruce de capas de las áreas intervenidas. Para lograr esta evaluación, “en una misma cartografía se presentan tres conjuntos de datos del mismo territorio: 1. Localización de las actividades y proyectos del sector minero energético (actuales, en proceso y proyectados). 2. Localización de las áreas de alto valor ecosistémico, el suelo protegido (según determinantes ambientales), que conforma la estructura ecológica municipal y todas aquellas decisiones enfocadas en la conservación, incluidas las áreas patrimoniales y arqueológicas. 3. La localización de los usos y las actividades presentes y potenciales en el territorio” (Ministerio de Minas y Energía, 2019).

Los fenómenos más comunes que se presentan ante la intervención antrópica en los suelos son:

Movimientos en masa. “Incluyen todos los movimientos ladera abajo, de rocas, detritos o tierras, por efecto de la gravedad” (Ministerio de minas y energía, 2019), tales como caídas o derrumbes, “deslizamientos y hundimientos (subsistencia). Durante la exploración geológico-minera, son frecuentes los movimientos en masa relacionados” con cortes para apertura de vías, para permitir acceder a los “sitios de muestreo, en la apertura de trincheras, piques, pozos y galerías exploratorias, perforaciones y piscinas de lodos” (Ministerio de Minas y Energía y Ministerio del Medio Ambiente, 2019).

Cuando se explota a cielo abierto, su impacto afecta la “construcción de edificaciones, construcción de patios de acopio, construcción y adecuación de vías externas e internas, perforación y voladura, remoción de estériles, extracción de mineral y la disposición de escombros. En minería subterránea, los hundimientos se presentan por actividades relacionadas con entibación, perforación, voladura y transporte externo” (Ministerio de Minas y Energía, 2019).

Procesos erosivos. Estos procesos están relacionados, por lo general, con proyectos mineros que incluyen apertura de vías, trincheras, construcción y montaje, remoción de estériles y extracción de mineral:

El inadecuado manejo de los explosivos en las operaciones de arranque del mineral, la disposición de la roca extraída de las minas sobre los flancos de la montaña y, el uso de los cauces hídricos como escombreras, generan

inestabilidad del terreno y, originan caídas de rocas, cárcavamientos, procesos de subsidencia y deslizamientos (Ministerio de Ambiente - PNUMA, 2012).

Los depósitos del estéril desprovistos de capa vegetal producen surcos, cárcavas y enormes deslizamientos. A veces, la localización de estos depósitos carece de planificación y, al ubicarlos cerca de las fuentes de agua, generan escorrentías que mueven sólidos hasta los drenajes, satura el material y produce “deslizamientos que, pueden crear represamientos, aumentar la sedimentación y la turbidez” (Ministerio de Ambiente - PNUMA, 2012).

Cambios de uso del suelo. Las características fisicoquímicas del suelo permiten soportar las actividades socioeconómicas que se desarrollen en él, de manera tal que, se obtenga los mayores beneficios de su uso. En Colombia, la vocación del uso del suelo se establece de acuerdo con “la zonificación agroecológica que, tiene en cuenta, propiedades como el clima, la geomorfología y, las características fisicoquímicas del suelo” (FAO, 1993 A). De acuerdo con el Instituto Agustín Codazzi,

(...) se considera como potenciales vocaciones del suelo, las actividades agrícolas, ganaderas, agroforestales, forestales y de conservación de suelos. A partir de la vocación del uso del suelo y, contrastarla con el uso actual, se define el grado de conflicto que presentan las diversas unidades de suelo (2012).

Esto significa que, del análisis del suelo se pueden obtener los resultados de las actividades potencialmente realizables en una determinada área de terreno, tales como actividades agrícolas, ganaderas, agroforestales, forestales y de

conservación, lo cual permitirá identificar y determinar la vocación de determinado territorio. En otras palabras, el impacto consiste en una modificación, temporal o permanente del uso del suelo, debido a la intervención directa sobre su estructura y sus propiedades fisicoquímicas. Al respecto, es interesante evaluar la magnitud de la intervención superficial, por parte de las extracciones mineras y, su significado para el país. En esta forma, se puede poner en contexto, la intervención minera respecto de preocupaciones que se presenten por la afectación a otros sectores productivos, como la agricultura o la ganadería y, la eventual pérdida de la sostenibilidad agropecuaria de la población de Colombia (Instituto Humboldt, 2019).

Cambios en la composición de suelos. La composición de los suelos se altera por diversas causas:

1. Impacto físico: “por remoción mecánica o sepultamiento; por pérdida de andisoles² de ladera, por remoción en masa; por contaminación con escombros y otros residuos sólidos; por compactación de suelos y, reactivación de procesos morfodinámicos. 2. Impacto fisicoquímico: por contaminación por sustancias químicas y por vertimiento de residuos líquidos industriales y domésticos; y por generación de lixiviados. 3. Impacto biológico y ecológico: por pérdida de biodiversidad edáfica y por pérdida de funciones ecosistémicas del suelo” (Contraloría General de la República, 2013).

Alteración del componente económico. Los factores económicos del suelo se afectan por varias causas. Para el Instituto Humboldt, la afectación económica del suelo

² Andisoles: suelos de superficie negra con propiedades únicas gracias a los piroclásticos de origen volcánico.

se debe a impactos en las actividades agropecuarias por pérdida de su productividad, cambio de uso y afectación a la actividad pecuaria. La calidad del suelo sirve para medir y monitorear su estado y, como herramienta para tomar decisiones sobre su preservación, restauración y uso sostenible (2019). Para la Contraloría General de la República, el suelo se afecta por generación de empleo calificado y no calificado e incremento de la población económicamente activa; y por pérdida de servicios ambientales (turismo, fuentes hídricas, entre otras), desarrollo de actividades comerciales y productivas, por ingreso de regalías e impuestos y, por aumento de la demanda local (2013).

Efectos ambientales. El Ministerio de Ambiente (2012), determinó el impacto ambiental negativo de las minas de carbón en la Sabana y, el Instituto Humboldt lo hizo en los páramos cundiboyacenses (2019), para demostrar la inconveniencia de la actividad minera en el páramo de Guerrero, con datos relacionados con aspectos técnicos, ambientales y sociales, además de datos técnicos y soporte jurídico, para insistir en la prelación de derechos como el ambiente sano o el uso de agua para consumo humano y la ilegalidad de títulos mineros y licencias ambientales. A continuación, las principales conclusiones de los estudios mencionados.

En las explotaciones de la zona andina, se produce el fenómeno de drenaje ácido de mina, en el cual las aguas del desagüe presentan acidez, debido a la reacción con sulfuros de carbón y roca encajante. Este fenómeno se presenta en las zonas mineras de Cucunubá, Nemocón, Cogua y Tausa (Páramo de Guerrero), y en el Páramo de Rabanal. La minería también representa un serio problema para la

permanencia de los acuíferos, porque los flujos de agua hacia los tajos mineros, su salida a superficie y su extracción por bombeo desde el frente minero, abaten los niveles de la tabla de agua local y, según la escala de la minería regional, contaminación por mezclas con agua de mala calidad, redireccionamiento de flujos y desecación de acuíferos, lo mismo que desaparición de manantiales por excavaciones en minería subterránea.

La formación de botaderos de material estéril y las zonas de almacenamiento del carbón, son una fuente potencial de contaminación para las fuentes hídricas superficiales, al ser arrastrados por lluvias y, para los acuíferos por infiltración de aguas de mala calidad. Existe afectación de acuíferos por minería subterránea, en los municipios de Chocontá, Suesca y Villapinzón, donde han desaparecido manantiales, los acuíferos han sido drenados y, los socavones se han convertido en ductos que redireccionan los flujos subterráneos, desecando los acuíferos locales y regionales (Contraloría General de la República, 2013).

Con base en lo anterior y, en relación con las políticas públicas sobre actividad minera del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, se observa que

Su objetivo es lograr que Colombia se convierta en una propuesta de país construida de manera participativa que, recoja las aspiraciones de las regiones y esté alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030. A su vez, el PND se estructura sobre tres grandes pactos: por la legalidad, por el emprendimiento y por la equidad e, incluye diez pactos transversales que permiten la conectividad y coordinación,

para lograr oportunidades para todos, entre los cuales está el pacto por los recursos minero–energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades y el pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).

Dentro del pacto por los recursos minero-energéticos, el PND creó dos figuras para “servir como instrumento de control ambiental: la autorización ambiental diferencial y la licencia ambiental temporal” que se exponen a continuación:

Autorización ambiental diferencial. Se establece en el artículo 12 e indica que se aplica en “la operación de plantas de procesamiento móviles para obtener oro libre de mercurio”. Su contenido no logra precisar qué se entiende por diferencial; en consecuencia, pareciera que por tratarse de plantas de procesamiento móviles que carecen de licencia ambiental, deben requerir la mencionada autorización, con dos condiciones: que se trate de plantas móviles y, que su fin sea obtener oro libre de mercurio.

Licencia temporal. Es la segunda figura que crea la Ley, para los casos de legalización minera y, aunque no es nueva, porque se trata de otro intento de legalización minera, tiene como novedoso que, por primera vez, desde cuando se expidió la Ley 99 de 1993, se hace referencia a una licencia ambiental temporal para proyectos ya existentes. Esta figura contribuye a desnaturalizar mucho más la licencia ambiental y, la convierte en un simple requisito de validación. En resumen, estos dos mecanismos creados por el PND (2018-2022), no son alguna reforma que pueda considerarse como parte de una política de Estado hacia el

futuro. En cambio, la actualización de la inversión del 1% y la tasa por consulta previa, previstas en el mismo documento, sí podrían impactar la actividad minera, pero solo se podrá saber, cuando se implementen estas dos nuevas regulaciones (Ámbito Jurídico, 2019).

A pesar de todos los mecanismos de control y prevención que ha dispuesto el legislador y, en relación con el proyecto en el río Sumapaz, se evidencia que en la actualidad se está presentando una problemática a lo largo del trayecto del río, la cual fue develada en el mes de febrero de 2021, en Melgar, Tolima, municipio que se abastece de esta fuente hídrica, con publicaciones que llaman la atención de las autoridades, para que analicen los casos de mortandad de peces que, han evidenciado los lugareños, ante la falta de oxígeno en las aguas del río Sumapaz. Esta emergencia se atribuye a la explotación minera, la deforestación y el cambio del cauce del río (Facebook, Balcón del oriente, 2021).

CAPÍTULO 3. CONTROVERSIAS JURÍDICAS ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS RESPECTO DEL DESARROLLO DE LAS CONSULTAS POPULARES FRENTE A LOS PROYECTOS MINERO – ENERGÉTICOS EN ZONAS DE RESERVA CAMPESINA

Participación ciudadana en la zona de reserva campesina de Cabrera

En el país existen diversas formas de acción colectiva, siendo la más destacada en los últimos años, la participación ciudadana, mediante la cual un grupo de personas busca influir en las decisiones de las autoridades sobre temas específicos, como un mecanismo complementario de representación en un territorio democrático.

En Colombia, el ejercicio de la actividad minera debe ser incluyente y de manera libre, amplia y debidamente informada, con especial observancia del respeto a los derechos de la población, con espacios donde se permita fortalecer las competencias acerca de un diálogo proactivo de transmisión de conocimientos y, propositivo frente a la ejecución, estableciendo las posibles afectaciones y amenazas, en búsqueda de consensos y apoyo al tejido social, con beneficios mutuos entre los actores que participan en el proceso, propiciando el diálogo, para conseguir acuerdos de forma pacífica y evitar así conflictos entre la industria extractiva y los agentes sociales.

A partir de la Constitución de 1991, por ser Colombia un Estado social de Derecho, se hizo partícipe a la ciudadanía en la toma de decisiones, por medio de mecanismos de participación ciudadana. En virtud de lo previsto en el artículo 79 de la Constitución el legislador posteriormente “estableció escenarios para tomar este tipo de decisiones, en consonancia con la soberanía popular”, endosándole la facultad de legitimar cada actuación en cabeza del Estado.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 51 y 103 de la Constitución Política de Colombia, este último reglamentado por la Ley Estatutaria 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, se regula la aplicación de la consulta popular sobre asuntos de interés que sean sometidos a decisión del pueblo y así posteriormente adoptar el medio correspondiente e, incluir las medidas con las cuales, se intente hacerla efectiva. En esta forma, la consulta popular se convierte en el mecanismo por medio del cual la ciudadanía de un determinado municipio busca con su decisión expresada en el voto, prohibir toda actividad minero – energética de forma absoluta, sin desconocer que esta decisión no tendrá fuerza vinculante respecto de la Nación y solo será obligatoria para la autoridad

que la convoque, toda vez que en cabeza de la Nación se encuentra la concertación y aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, para lo cual no existe en la actualidad, una reglamentación. Por esta razón, la Sentencia T-445 de 2016 señaló expresamente que, “los municipios podrían prohibir la actividad minera y petrolera en su territorio, hasta cuando exista una ley que regule la materia”.

Así lo expresó el Consejo de Estado en Sentencia 11001, del 15 de febrero de 2018):

(...) Los municipios son competentes para realizar consultas populares relacionadas con asuntos minero-energéticos y ambientales: (...) 3. Dada la connotación ambiental y de ordenamiento territorial, conforme a la jurisprudencia constitucional y pronunciamientos de la Corte Interamericana de Protección a los Derechos Humanos (referida en el considerando 3.4.), el asunto consultado, no sólo es susceptible de participación ciudadana sino también relevante, especialmente por cuanto la Corte Constitucional ha reconocido que la actividad minera genera impactos en la función del ordenamiento territorial, su planeación y reglamentación de los usos del suelo; siendo éstas, competencias administrativas asignadas a las entidades territoriales (en los distintos órdenes), aunque con sujeción a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 (...).

Por otra parte, en relación con la competencia de los municipios, tal como lo estableció la Sentencia SU-095 de 2018, de la Corte Constitucional:

(...) En esa providencia (...) la Corte consideró que los municipios no pueden utilizar las consultas populares con el fin de ejercer un poder de veto sobre la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, lo que desconocería las competencias atribuidas por la ley y la Constitución a la Nación (Consejo de Estado, 2018).

Es oportuno destacar que en un Estado democrático y participativo, la participación comunitaria tiene un gran valor cuando un conglomerado social se siente afectado y tiene la oportunidad de intervenir en la toma de decisiones, en especial, cuando un territorio ha sido reconocido como Zona de Reserva Campesina, de acuerdo con lo establecido por la Ley 160 de 1994, en el Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 de 1996, donde “se precisa que la acción institucional del Estado en una ZRC, será concertada, para encauzar recursos y proyectos que definan un propósito común en el desarrollo de la región” (FAO, 2019).

Si bien es cierto que en la Constitución Política de Colombia existen disposiciones que privilegian la posición de la Nación, al determinar las políticas de explotación de recursos naturales, así mismo también en la Constitución, se mencionan ciertos principios como lo son el de autonomía, descentralización y subsidiariedad, los cuales pueden ser usados por las entidades territoriales para gestionar sus intereses y, adicionalmente se encuentran los principios de coordinación y concurrencia mediante los cuales se rigen las actuaciones territoriales (Consejo de Estado, 2018).

La declaratoria de inexecutable del artículo 37 del Código de Minas, se debió principalmente, a que las restricciones al ejercicio de competencias de los municipios, en

materia de ordenamiento territorial, tienen reserva de Ley Orgánica, por mandato constitucional. Por lo tanto, al desaparecer del ordenamiento jurídico (por inexecutable), el mencionado artículo 37, en la actualidad, no existe alguna disposición que prevea en forma expresa una prohibición, según la cual, las autoridades regionales, seccionales o locales no puedan establecer zonas del territorio que, queden excluidas de la minería. Todo lo contrario, existe una norma, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que establece:

Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio (Consejo de Estado, 2018).

De manera que, decir que los municipios tienen la facultad de determinar los usos del suelo no es del todo cierto, porque estaría en contravía con las competencias de la Nación respecto del subsuelo, más cuando, “el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010 establece que, en las zonas excluibles de minería, deberán determinarse por la autoridad ambiental nacional”.

La consulta popular que se llevó a cabo en el municipio de Cabrera, no desconoció lo establecido para las ZRC porque por medio de la promoción del Comité de Impulso se socializaron los proyectos de explotación que se pretendían realizar en el municipio, lo cual riñe con lo establecido en la Resolución No. 046 del 7 de noviembre de 2000 que constituyó al municipio como ZRC y su territorio se estableció como lugar de promoción, recuperación y reproducción de agro diversidad, para la sostenibilidad de

los agroecosistemas y de la autonomía alimentaria, elaborando estudios y proyectos participativos, con buenas prácticas sostenibles, para el buen uso y conservación del equilibrio del suelo (Romero, 2015).

Si bien es cierto, las competencias otorgadas a la Nación por la Constitución y la ley para buscar la protección, aplicación y ejecución de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, presentan vacíos normativos, porque a la fecha no existe regulación alguna sobre su aplicación y efectividad, son tangibles solo por medio de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), con base en lo dispuesto en el marco legal y normativo de la Ley 388 de 1997 (modificada por las Leyes 507 de 1999 y 902 de 2004, y, reglamentada por el Decreto 1077 de 2015), y en la Ley 1537 de 2012, para el municipio de Cabrera, cuando su territorio fue reconocido y constituido como ZRC. El Estado mediante lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 y demás normas concordantes y reglamentarias, le otorgó la vocación agrícola y un Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), con el cual deben ser ejecutados todos los planes, programas y proyectos que se planteen para su territorio, con previa socialización con la comunidad, sin que se encuentren en contravía, con lo dispuesto para las ZRC, es decir, sin afectar su vocación agrícola.

Por lo tanto, la Consulta popular es el mecanismo idóneo avalado por la Constitución y la Ley en particular para el municipio de Cabrera por su condición de ZRC, puesto que, se reconoció por mandato legal, como un territorio con vocación agrícola, como lo expresan las memorias por la lucha y permanencia en el territorio: "(...) son una expresión histórica organizada de las luchas campesinas por la Reforma Agraria que

merece el respeto y reconocimiento por parte del Estado para contribuir a saldar la deuda histórica del Estado con el Campesinado” (Tocancipá, 2018).

En la actualidad, las consultas populares son un importante baluarte para defender el derecho al territorio, la protección socio-ambiental y la producción de alimentos, como cierre de la frontera agrícola, contra la concentración de la propiedad sobre la tierra, y las presiones de cambio en su uso, debido a proyectos minero-energéticos, infraestructurales y agro-combustibles. “Las ZRC son la mejor expresión que existe para una sociedad rural organizada, basada en la cultura, la apropiación social colectiva de territorio, el modo de vida y la producción campesina”. (Romero, 2015).

Así las cosas, “la consulta popular convocada por el municipio no tiene fuerza vinculante respecto de la Nación”, porque el mandato de la ciudadanía solo es obligatorio para la autoridad convocante, según se desprende del artículo 42 de la Ley 1757 de 2015. En consecuencia, “las normas que sean proferidas para dar cumplimiento al mandato popular deberán ser adoptadas por el Concejo municipal o, en su defecto, por el alcalde” y, serán aplicables para este territorio. Por lo tanto, la pregunta aprobada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, legitimada mediante el voto, por el accionar de su población con el ejercicio de la democracia, fue un claro ejemplo del activismo judicial en Colombia, puesto que, el fallo positivo del tribunal en desarrollo de la complejidad de las consultas populares, frente a decisiones propias de la Nación, cumplió en forma proactiva el propósito para el cual se aprobó y desarrolló, toda vez que, al observar el debido respeto a las normas que regulan la actividad minera, así como las facultades constitucionales de la Nación de disponer del subsuelo para adelantar actividades que incentiven la economía sin menoscabar la realidad social del municipio,

lo cual en la mayoría de los casos, son procesos que se realizan con bastantes diferencias entre la Nación y los municipios en el sentido que por lo general se mejora en temas económicos al país, pero genera pobreza, desplazamientos, impactos ambientales negativos y muchos otros factores que afectan comunidades que viven del sector agrícola, sin embargo, en Cabrera Cundinamarca el único fin fue preservar su vocación agrícola, resultado que se reflejó al adoptar la decisión de la Consulta popular, mediante el Decreto 32 del 13 de junio de 2017, con fuerza de Acuerdo municipal.

Controversias entre el uso del suelo y el subsuelo

También es importante mencionar las controversias o vacíos jurídicos que hay frente al uso del suelo y el subsuelo en el momento de su intervención, en el entendido de que para explorar el subsuelo se afecta el suelo. Al respecto, el artículo 332 de la Constitución Política de Colombia estableció: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicios de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. De conformidad con este artículo es preciso señalar que el Estado tiene la potestad de realizar las exploraciones que considere necesarias en el subsuelo del territorio nacional, de manera directa o por medio de concesionarios.

Ahora bien, así como el Estado es propietario del subsuelo la competencia para reglamentar el uso del suelo se encuentra establecida en el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia: “Corresponde a los Concejos: 7. Reglamentar los usos del suelo y, (...) Los Concejos Municipales lo hacen por medio de los Planes de Ordenamiento Territorial”.

De conformidad con lo anterior y tratándose de temas minero – energéticos, le corresponde al Estado conceder las licencias a través del Ministerio de Minas y Energía, sin embargo, no es un secreto que para llegar al subsuelo hay que intervenir el suelo, lo cual impacta el medio ambiente y demás usos de la vida municipal lo cual genera una confrontación de competencias entre los municipios y el Estado, cuando se trata de conceder explotaciones del subsuelo. Al respecto, el análisis del Nuevo Siglo (18 de octubre de 2018):

Por ello no estaba tan desubicada la jurisprudencia anterior de la Corte Constitucional que, por medio de tutela, había dado alcance a las consultas populares, para definir la explotación minera en las regiones. Ahora existe una nueva sentencia, de la Sala Plena del tribunal constitucional, donde ha reconocido la necesidad de armonizar bajo los principios de coordinación y concurrencia, estas competencias encontradas, de tal manera que, se presente un normal desarrollo de los proyectos mineros y energéticos, los cuales deben realizarse, usando técnicas responsables con las comunidades y el medio ambiente. El Congreso deberá legislar para definir el marco de actuación de cada ente que, tenga que ver con el desarrollo de estos proyectos: Estado y municipio.

Por lo anterior, el Congreso de la República es el responsable de crear las Leyes que señalen los procedimientos para que ese choque de competencias no exista, con el fin de que tanto el Estado como los municipios, lleguen a consensos respecto de lo más favorable para el desarrollo económico del territorio y contar con verdaderos estudios de impacto sobre el medio ambiente, para sentenciar sobre su viabilidad, consultando el interés general, pese a que el Estado es el

propietario de los minerales yacentes en el suelo y subsuelo y, además, que las entidades territoriales tienen la facultad constitucional para regular el uso del suelo.

Por ese motivo, cuando esté involucrada la existencia de dichos recursos naturales y la actividad minera, esa competencia debe ser ejercida, bajo parámetros de concurrencia, coordinación y concertación, entre ambos niveles (Nuevo Siglo, 2018).

Si bien hay factores por los cuales el Estado procede a realizar proyectos minero – energéticos se debe tener en cuenta que estos pueden afectar en forma considerable, la disposición que tienen los territorios respecto del uso del suelo como, sostiene Vargas (2020, citando a ILSA et al., 2013).

Sin duda, los proyectos minero – energéticos buscan satisfacer la demanda energética del país y, al mismo tiempo, el desarrollo de una determinada región, en cuanto a empleo, mejores salarios, mejores vías de comunicación con otros territorios, seguridad con presencia militar, etc. Para el caso de la presente investigación,

Dicho proyecto tiene efectos en el ecosistema –desabastecimiento del agua, deterioro de los suelos- y por ende en la economía, pero también en ‘la tradición cultural y en la identidad de las y los habitantes de la región, que se ven expuestos a transformaciones en sus formas de vida y de trabajo’. La población de Cabrera, y de Sumapaz en general, describen el proyecto hidroeléctrico El Paso como irrespetuoso e incompatible con el territorio. El proyecto no respeta al río Sumapaz, el páramo –y sus normas legales de protección-, ni a la figura jurídica

de ZRC que cobija al territorio (Comité de impulso de la Zona de Reserva Campesina de Cabrera, 2015) (ILSA et al., 2013, citado por Vargas, 2020).

Con el fin de entender un poco más sobre el tema, conviene puntualizar algunas decisiones que ha tomado la Corte Constitucional, así como otras leyes vigentes.

La Sentencia T-445 de 2016, por medio de la cual, la Corte Constitucional respondió una tutela sobre la consulta popular llevada a cabo en Pijao, departamento de Quindío, que, manifiesta lo siguiente “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”. La decisión mencionada con anterioridad quedó en firme en febrero de 2017, cuando se resolvió una solicitud de nulidad de la sentencia presentada por la Agencia Nacional de Minería.

Adicionalmente, la Corte manifestó que existían tres mecanismos mediante los cuales los municipios podrían prohibir actividades extractivas así:

- El primero, las consultas populares
- El segundo, los acuerdos municipales en relación con el ordenamiento territorial
- El tercero, los acuerdos municipales en defensa del patrimonio ecológico y cultural

Además, se debe tener en cuenta la normatividad vigente que regula las consultas populares como la Ley 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana” y la Ley 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación”. En esta última se indica que, además de los alcaldes, la ciudadanía también puede

promover las consultas por medio de comités promotores y recolección de firmas. Por lo anterior, este mecanismo de participación ciudadana ha tomado fuerza en el país y, se han llevado a cabo nueve consultas populares en: Cajamarca, Cabrera, Arbeláez, Cumaral, Sucre, Pijao y Jesús María que, se suman a las realizadas en Piedras y Tauramena en 2013. En la actualidad, hay muchas más consultas populares que se encuentran en trámite.

Debido a que los municipios que, de alguna forma, veían amenazas contra su territorio, relacionadas con extracción minera o proyectos hidroeléctricos y, optaban por recurrir a la Consulta Popular para frenar tales proyectos, “El gobierno decidió parar esa oposición a su locomotora extractiva” y, para el efecto, decidió no autorizar el dinero necesario para que la Registraduría llevara a cabo nuevas consultas populares.

Razones por las cuales fueron prohibidas las consultas populares

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Agencia Nacional de Minería le solicitaron a la Corte Constitucional revisar una tutela en contra de una consulta popular. La Corte seleccionó, entonces, la tutela en contra de la consulta popular de Cumaral que, ya había sido rechazada por el Consejo de Estado, porque la empresa minera no estaba habilitada para presentarla por haberlo hecho por fuera de los tiempos establecidos por la ley y, además, en el comunicado de prensa de la Corte Constitucional, el magistrado Alberto Rojas, salvó su voto, con el mismo argumento. Sin embargo, la Corte aceptó revisar esta tutela destacando que había un gran problema porque la Nación y los municipios podían entrar en tensión al decidir sobre actividades extractivas y, para evitarla, consideró que lo mejor, era ponerlos de acuerdo y que

cada uno respetara sus competencias, indicando que el municipio regula el suelo y el Estado el subsuelo, en donde se adelanten actividades extractivas. La Corte sostiene que el único que puede tomar decisiones sobre el subsuelo es el gobierno nacional y no el municipio. Esto es extraño porque el municipio es copropietario del subsuelo, pues es parte del Estado (Paz, 2018).

Existe incertidumbre y un rompimiento al principio de igualdad. En la Sentencia C-123 de 2014, la Corte Constitucional manifestó que la Nación no puede excluir a los municipios, al otorgar títulos mineros y que para concederlos se requiere de una ley que, hasta la fecha no ha sido expedida, pero el Estado sigue otorgándolos. La más reciente decisión de la Corte les indicó a los municipios que, mientras no se expida una nueva Ley, no podrán promover consultas populares, esto con el fin de generar un procedimiento tendiente a lograr una concertación entre municipios y la Nación. Lo anterior significa que, al cambiar jurisprudencia sin alguna ley que la habilite, la Corte permite hacer consultas populares para temas diferentes a la extracción minera o proyectos hidroeléctricos, es decir, cosas que al Gobierno no le importan, pero para el tema extractivo ya no será posible.

Los municipios se encuentran preocupados por lo que pueda suceder. “Cuando las comunidades van y bloquean una vía, les dicen que acudan a los mecanismos constitucionales y cuando acuden a los mecanismos constitucionales les dicen ya que no tienen validez” (Paz, 2018). En el fondo, esta situación está creando inconformidad, genera conflictos socioambientales y pone en peligro y riesgo, el uso del suelo, el medio ambiente y los derechos humanos, hasta llegar a provocaciones tales, como conflictos

en los territorios, paros, bloqueos y movilizaciones, si no se logra un consenso entre el Estado y los municipios.

Otro aspecto que ha generado debate es que parece que las decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado van en contravía respecto a la efectividad que se tiene de la consulta popular como medio de participación ciudadana. Esta última corporación, en el caso de una tutela contra una consulta popular en el municipio de La Macarena en el Meta, manifestó que sí se podía hacer consultas populares para minería, “Es claro que los municipios tienen competencia para prohibir en su territorio el desarrollo de actividades minero-energéticas”, dice el fallo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con el análisis adelantado a partir de la normatividad existente y la jurisprudencia relacionada con la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana contemplado en la Constitución Política de 1991, reglamentada por la Ley 134 de 1944, y la Ley Estatutaria 1757 de 2015, donde se define por medio de una pregunta de interés general, sobre un asunto de importancia nacional, departamental, municipal o local, para que, una vez sometido a consideración del pueblo, este se pronuncie al respecto, formalmente en las urnas, se ha concluido lo siguiente.

El objetivo principal que se buscó con este trabajo consistió en analizar el problema suscitado con la obligatoriedad de la adopción de la decisión de la voluntad de un pueblo, refrendada en las urnas, mediante el desarrollo de la consulta popular, como hecho derivado del cabildo abierto desarrollado en contra de la construcción del proyecto

hidroeléctrico “El Paso”, en diferentes tramos del río Sumapaz en su trayecto por el municipio de Cabrera en el departamento de Cundinamarca.

Tema que fue objeto principal de la Sentencia SU-095/2018 de la Corte Constitucional (2018), en la cual dejó sin piso jurídico las decisiones que habían reflejado en las urnas, varios municipios del territorio nacional y, por ende, dejó claro que el Estado es el administrador del subsuelo. Sin embargo, la competencia de los municipios en relación con dicha prohibición de explotación minera en su territorio y, como garante de los derechos de sus ciudadanos y del medio ambiente, ha dejado previsto un choque de competencias entre el Estado y los municipios, aunque, a la fecha, estas decisiones derivadas de las consultas populares no sean vinculantes; caso contrario como ocurre en los territorios que han sido declarados por el Estado como Zonas de Reserva Campesina – ZRC creadas a partir de la Ley 160 de 1994, la cual permitió delimitar el uso del suelo de estos territorios a la explotación agrícola de manera sostenible garantizando la conservación del medio ambiente

Sin embargo, a partir de la Constitución Política de 1991 y, como no existe una reglamentación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad en cabeza del Estado, las Zonas de Reserva Campesina cuentan con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria y, los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), como instancias participativas previstas en la Ley 101 de 1993 y la Ley 160 de 1994, para la toma de decisiones sobre la construcción e implementación de políticas públicas y programas específicos para territorios rurales, basados en Planes de Desarrollo Sostenible (PDS), teniendo en cuenta las condiciones agroecológicas y

socioeconómicas locales, en busca de la conservación, manejo adecuado de los recursos naturales, la producción agrícola para la comercialización y el autoconsumo, siempre con la participación de las organizaciones campesinas.

En el tema objeto de la presente investigación, se evidencian dos actores dentro del mismo:

El primer actor resulta de un conflicto socio - ambiental que se generó con el choque entre el proyecto hidroeléctrico El Paso y, los actos de resistencia de la comunidad de Cabrera, Cundinamarca como ZRC, en busca de defender la lógica de vida de los campesinos y el respeto que se debe tener por el territorio y demás recursos naturales. Gracias a dichas acciones, en especial la Consulta popular, hasta la fecha, se ha logrado detener el proceso del proyecto hidroeléctrico y la comunidad ha podido manifestar su desacuerdo, frente a proyectos mineros o energéticos dentro de su territorio.

El segundo actor involucrado en este conflicto socio – ambiental es el Estado representado en sus instituciones que, buscan valorar los recursos y, adecuar el territorio, con las lógicas de los campesinos de la ZRC de Cabrera, pero, a la vez, se orientan especialmente, en los recursos que reciben de las empresas a las cuales se les concede licencia para adelantar proyectos hidroeléctricos. Ahora bien, el Estado es el único responsable por la actividad hidroeléctrica de las compañías que generan conflictos ambientales. Lo anterior en el entendido de que, se han creado leyes para impulsar la inversión extranjera, impulsando al sector minero - energético, pero, al mismo

tiempo, se deben defender los recursos naturales, los ecosistemas y la autonomía territorial.

Expuesto lo anterior, se puede determinar que en el municipio de Cabrera, Cundinamarca, la decisión adoptada mediante la consulta popular, a diferencia de los otros municipios del territorio nacional donde se han adelantado este tipo de consultas, sí tiene fuerza vinculante, porque el Estado, al momento de incluir el territorio de Cabrera como Zona de Reserva Campesina (ZRC), resolvió y definió el uso del suelo para este municipio y, lo consagró como de vocación agrícola. Por lo tanto, el Plan de Desarrollo Sostenible indica que todo plan, programa o proyecto que se pretenda adelantar en el área de Cabrera, deberá ser sometido a consulta previa, tal como se hizo, al desarrollar el cabildo abierto y, posteriormente, la consulta popular. Por tanto, si los proyectos a desarrollar no guardan consonancia con la vocación agrícola del municipio estarán en contravía de los fines esenciales de las zonas de reserva campesina reglamentadas a través de los planes de desarrollo sostenible. En consecuencia, la Nación no podrá adelantar algún proyecto energético minero, porque se estaría contradiciendo con el uso del suelo que, el mismo Estado le dio al municipio de Cabrera, cuando lo estableció como Zona de Reserva Campesina.

El propósito final de este trabajo fue revisar la efectividad de la consulta popular frente a lo consagrado en la Constitución Política de Colombia, identificar los actores involucrados y, sus posturas frente al proyecto hidroeléctrico que, generó la Consulta popular en el municipio de Cabrera. Para tener un contexto lo más preciso posible, se mencionó la normatividad relativa a los derechos del Estado, la población y sus correspondientes argumentos.

Con este caso, se ha evidenciado un ejemplo de los conflictos socio - ambientales que se viven en distintos territorios de Colombia y, de acuerdo con los estudios adelantados, el agua es el recurso más afectado y, los ríos, los ecosistemas más vulnerados. Dentro de la información que se consultó, se halló que, los proyectos generadores de conflictos ambientales impactan de forma especial, en la población rural, porque inciden directamente en sus condiciones de vida, al alterar el uso del suelo, el riego de los cultivos, el curso de los ríos y, la inundación acaba con zonas agrícolas productivas etc., lo cual pone en riesgo la seguridad alimentaria. Este caso ha mostrado con claridad, un conflicto socioambiental de la comunidad de Cabrera y, un conflicto económico para el Estado. Por lo tanto, las dos entidades deben buscar las estrategias apropiadas para solucionarlo de la mejor forma posible para todas las partes involucradas.

Puesto que, a la fecha, la Constitución Política de 1991 carece de reglamentación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, se sugiere que, desde el gobierno nacional, departamental y local, se fortalezcan los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, así como los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), por medio de la actualización constante del Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), y, a la vez, fortalecer la interacción de los Concejos Municipales de las ZRC, con el fin de que, previa a la aprobación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), se articule con el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), de la ZRC de Cabrera, para que las metas, planes, programas y proyectos que allí se plasmen y se aprueben, guarden concordancia con lo ya establecido para este municipio, en especial, porque su vocación

agropecuaria quedó definida, desde cuando se estableció todo su territorio como ZRC, garantizando de esta manera, la construcción de PDM consultivos y participativos, en cumplimiento de las disposiciones legales que rigen para tal fin.

REFERENCIAS

AIDA (2009). *Grandes represas en América ¿peor el remedio que la enfermedad?*

México: Asociación interamericana para la defensa del ambiente.

Abya Yala (2016). *Agencia prensa rural*. Bogotá.

Alcaldía municipal de Cabrera (2017). *Plan de desarrollo sostenible Zona de reserva campesina*. Bogotá: ILSA.

Ámbito Jurídico (2019). *Aspectos ambientales del sector minero-energético en el Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: Legis.

Anzola, M. (2017). *¿Pueden usarse las consultas populares para impedir la minería?*

Obtenido de: <https://razonpublica.com/pueden-usarse-las-consultas-populares-para-impedir-la-mineria/>

Asuntos legales (2019). *Las consultas populares mineras*. Obtenido de:

<https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/carlos-enrique-robledo-2818267/las-consultas-populares-mineras-2818266>

CAR (2017). *Boletín calidad hídrica*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de Colombia (31 mayo de 1994). *Ley 134 de 1994*, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. DO: 41.373.

Congreso de Colombia (6 julio de 2016). *Ley 1757 de 2016*, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. DO: 49.565.

Congreso de Colombia (2 junio de 1994). *Ley 136 de 1994*, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO: 41.377.

Congreso de Colombia (3 agosto de 1994). *Ley 160 de 1994*, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. DO: 41.479.

Congreso de Colombia (3 agosto de 1994). *Ley 1551 de 1994*, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. DO: 48.483.

Congreso de Colombia (22 diciembre de 1993). *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.

Congreso de Colombia (31 mayo de 1994). *Ley 115 de 1994*, por la cual se dictan normas de participación ciudadana. En: *Diario Oficial*. DO: 41.373. Bogotá.

Consejo de Estado (2018). *Consulta popular-Competencia de los municipios para prohibir la actividad minera de forma absoluta*. Obtenido de: <http://www.consejodeestado.gov.co>>boletines

Contraloría General de la República (2013). *Minería en Colombia*. Obtenido de: <http://www.contraloria.gov.co>>documents>01_CGR

Corte Constitucional (11 octubre de 2018). *Sentencia SU-095*. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional (8 febrero de 2016). *Sentencia C-035*. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional (8 abril de 2015). *Sentencia C-150*. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional (19 octubre de 1999). *Sentencia T-814*. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional (21 marzo de 2013). *Sentencia T-154*. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional (5 marzo de 2014). *Sentencia C-123*. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional (26 abril de 2012). *Sentencia T-312*. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional (19 agosto de 2016). *Sentencia T-445*. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Consejo de Estado (15 marzo de 2018). *Sentencia 11001*. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, C.P. Julio Roberto Pizza Rodríguez.

El Tiempo (2010). *Expedición Colombia*. Bogotá.

El Tiempo (22 agosto de 1997). *La jugada de la guerrilla en Cabrera*. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-635761>

Facebook (2021). *Balcón del oriente*. Icononzo.

FAO (1993 A). *Conceptos y definiciones*. Obtenido de: <https://www.fao.org>>

FAO (2019). *Las zonas de reserva campesina*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Agencia Nacional de Tierras. Obtenido de: <http://www.fao.org/3/CA0467ES/ca0467es.pdf>

Fundación Aquae (2017). *Obras maestras de la ingeniería hidráulica*. Obtenido de: <https://www.iagua.es>

García, L. (2019). *Activismo judicial: un viejo concepto para nuevos desafíos*. Obtenido de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/etcetera/constitucional-y-derechos-humanos/activismo-judicial-un-viejo-concepto->

- Henao, J. C. & González. A. C. (2016). *Minería y desarrollo*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Obtenido de: <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:3187/epubreader/minera-y-desarrollo-tomo-4>
- Hincapié. S. (2017). *Extractivismo, consultas populares y derechos políticos ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia?* En: *Reflexión Política*, vol. 19, núm. 37. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.
- ILSA (2014). *Zonas de reserva campesina de la región central, informe de derechos humanos*. Bogotá.
- INCORA (1996). *Acuerdo 024. Zona de Reserva Campesina: política pública y estrategia para la defensa de territorios campesinos*. En: *Diario Oficial* 42963. Bogotá.
- INCORA (2000). *Resolución 046 del 07 de noviembre*. En: *Diario Oficial* 44.375. Bogotá.
- Instituto Agustín Codazzi (2016). *Resolución 1575*. Por la cual se adoptan los lineamientos para la validación a diversas escalas de estudios de suelos en contenidos agrológicos. Obtenido de: <https://www.igac.gov.co>
- Instituto Humboldt (2019). *Identificación de impactos y análisis de la actividad minera*. Obtenido de: <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/3-identificacin-de-impactos-expertos.pdf>
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Leguizamón, Y. R. (2015). *Conflictos ambientales y movimientos sociales: el caso del Movimiento Embera Katío en respuesta a la construcción de la represa de Urrá (1994-2008)*. En: *Memoria y Sociedad* 19, núm. 39, pp. 94-105.

Márquez, G. (2003). *Ecosistemas estratégicos de Colombia*. Bogotá: Sociedad geográfica de Colombia.

Martínez Ortiz, A. & Tatiana Aguilar (2012). Impacto socioeconómico de la minería en Colombia. Bogotá: FEDESARROLLO. Obtenido de: <https://www.ideas.repec.org/col>

Ministerio de Minas y Energía y Ministerio del Medio Ambiente (2002b). Obtenido de: <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/3-identificacin-de-impactos-expertos.pdf>

Ministerio de Minas y Energía (2019). *Dimensión minero energético en los planes de ordenamiento territorial municipal* (guía). Obtenido de: https://www.upme.gov.co/CursoCajaHerramientas/guias/lineaminetos_municipal_upme.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural (2016). *Informe sobre planificación rural*. Unidad de planificación rural agropecuaria. Obtenido de: <https://www.minagricultura.gov.co/upra/mineria>

Ministerio de Minas y Energía (2020). *Informe Unidad de Planeación Minero Energética*. Obtenido de: <https://www.nist.gov.co>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible (2018). *Parques Naturales de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible – PNMA (2012). *Plan nacional de restauración*. Obtenido de: <https://www.minambiente.gov.co/images/pdf>

Nuevo Siglo (2018). *De suelos y subsuelos*. Obtenido de: <https://elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2018-de-suelos-y-subsuelos>

Paz, A. J. (2018). *Prohíben consultas populares para frenar proyectos extractivos*. Obtenido de: <https://es.mongabay.com/2018/10/prohiben-consultas-populares-mineria-hidrocarburos-colombia/>

Pérez Rincón, M. (2015). *Conflictos ambientales en Colombia: actores generadores y mecanismos de resistencia comunitaria*. En: *Ecología Política - Mongabay Latam* – Periodismo ambiental independiente (5).

Plan Nacional de Desarrollo (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia-Pacto por la legalidad*. Obtenido de: <https://www.dnp.gov.co>

Polo, D. (2018). *Consultas populares en Colombia: entre la estigmatización y la defensa del territorio. Análisis de los sentidos construidos en los medios colombianos en 2017*. Ibagué: Universidad del Tolima.

Popper, K. (1945). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Londres: Routledge. Obtenido de: <https://www.planetalibros.com>

Presidencia de Colombia (1991). *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Presidencia de Colombia (1° octubre de 1996). Decreto 1777, por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina. DO: 42892.

Rey, J. E. (2019). *Memoria histórica del conflicto armado en Cundinamarca*. Segundo Libro. Bogotá: Gobernación de Cundinamarca.

Rico, G. (2018). *Hidroeléctricas en Colombia: entre el impacto ambiental y el desarrollo*. En: *Mongabay Latam* – Periodismo ambiental independiente.

Romero, H. (2015). *Zona de reserva campesina de Cabrera*. Obtenido de: <https://porlatierra.org/casos/70/georeferencial>

Semana sostenible (2019). *Las economías no pueden seguir dependiendo de la explotación de los recursos naturales*. Obtenido de: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/Artículo/las-economias-no-puede-seguir-dependiendo-de-la-explotacion-de-recursos-naturales/46898>

Silva, B. (2018). *Participación campesina en el ordenamiento ambiental territorial en la zona de reserva campesina*. El caso de Cabrera Cundinamarca (2000 – 2017). Obtenido de: repository.udistrital.edu.co/bitstream/handel/11349/15300.barbara.camila

Structuralia blog (2017). *Cinco obras hidráulicas muy singulares*. Obtenido de: <https://www.structuralia.com>

Tamayo, M. (2002). *El proceso de la investigación científica*. México: Limusa.

Tocancipá, J. (2018). *Las nuevas dinámicas rurales en las zonas de reserva campesina*.

Obtenido de: <https://www.revistamisionjuridica.com/zonas-de-reserva-campesina>

Unidad de planificación rural agropecuaria (2016). *Uso eficiente del suelo*. Obtenido de:

<https://www.upra.gov.co/web/guest/busqueda/search>

Vargas, D. (2020). *Análisis del conflicto socio-ambiental generado por el proyecto hidroeléctrico El Paso en la Zona de Reserva Campesina de Cabrera* (trabajo de grado). Facultad de ciencias sociales. Universidad Javeriana, Bogotá. Obtenido de:

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/50159/Trabajo%20de%20Grado%20Daniela%20Vargas%20Ramirez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Zamora, I. (2017). *Constructivismo y realismo crítico en los conflictos ambientales*.

Elsevier España, SLU – Periodismo ambiental independiente, 3-4.