

**LA CONSULTA POPULAR, ¿MECANISMO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA PARA DETERMINAR EL USO DEL SUELO RURAL EN EL
MUNICIPIO DE CABRERA (CUNDINAMARCA)?¹**

LUIS ENRIQUE CASTRO AYALA
Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública

TANIA ESPERANZA GUZMÁN PARDO
Profesora tutora

Correo electrónico del autor:

l-castroa@javeriana.edu.co

lecaya23@gmail.com

Pontificia Universidad Javeriana
Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Facultad de Estudios Ambientales y Rurales
Instituto de Salud Pública

Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 2019

¹ Este trabajo es resultado de una investigación aplicada que se realizó en el municipio de Cabrera, en el departamento de Cundinamarca, durante el segundo semestre del 2018.

A la memoria de
Cecilia Castro Valbuena.
6 de noviembre de 2018

Resumen

En los últimos años, se ha presenciado en el país el desarrollo de consultas populares municipales, con el fin de preguntar si se está de acuerdo o no con el desarrollo de proyectos de economía extractiva y/o hidroeléctricos.

En el caso del municipio de Cabrera (Cundinamarca), la ciudadanía decidió no aceptar la ejecución de proyectos mineros y/o hidroeléctricos, con el fin de preservar y garantizar sus derechos económicos, sociales, ambientales y culturales.

Los resultados evidenciaron la desactualización del esquema de ordenamiento territorial vigente frente a las preferencias de sus habitantes, así como la desarticulación respecto al plan de desarrollo sostenible de la zona de reserva campesina del municipio.

Lo anterior se ha originado por la carencia de un marco normativo y legal claro en el país, respecto al alcance de las competencias de las entidades territoriales, frente a las actividades extractivas, sumado a una posible participación nominal de la ciudadanía en la formulación del EOT, lo que genera problemas en la gobernabilidad del municipio.

Esta investigación se realizó empleando el método denominado tipo de prácticas basadas en diagnósticos, con el fin de diseñar un modelo de intervención cuyo propósito es fortalecer la participación ciudadana en los procesos de formulación y concertación en la actualización del EOT.

Palabras clave

Ordenamiento territorial, participación, minería, concertación, consulta.

Abstract

In recent years, it has been seen that of the country, the municipalities' development of public consultations asking whether or not they agree with the development of extractive economy and/or hydroelectric projects.

The municipality of Cabrera, Cundinamarca, is an example of this trend, with the municipality recently deciding not to accept the execution of mining and/or hydroelectric, in order to preserve and guarantee their economic, social, environmental and cultural rights.

The results evidenced the outdated of the current Territorial Ordinance Scheme (TOS), in front of the preferences of its inhabitants, as well as the disarticulation with respect to the Sustainable Development Plan of the municipality

This has been caused by the lack in the country of a clear regulatory and legal framework regarding the scope of the powers of territorial entities, compared to extractive activities, added to a possible nominal participation of the citizen in the formulation of the TOS, generating problems in the governance of the municipality.

This research was carried out using the method called Type of Diagnostic-Based Practices, in order to design an intervention model that aims to strengthen citizen participation in the formulation and consultation processes in the TOS update.

Keywords

Regional planning, participation, mining, agreement, consultation.

1 Introducción

En los últimos años, en distintos municipios del país y con base en la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil (2018), se determinó que a la fecha² se han realizado ocho consultas populares en las que se le preguntó a la población si se estaba de acuerdo o no con la realización, desarrollo o ejecución de actividades o proyectos mineros en su jurisdicción (Electoral., 2018).

En cada una de las consultas realizadas, el resultado fue el mismo, el no permitir el desarrollo de actividades o proyectos mineros. Cabe resaltar que el alcance de cada una de las preguntas fue distinto, pero cuatro de las ocho consultas se caracterizaron por ser preguntas abiertas, en las que no se hace ningún tipo de especificidad frente al desarrollo o ejecución de la actividad minera.

Esta decisión de origen participativo ha permitido evidenciar las preferencias de los habitantes respecto al uso del territorio, que no coinciden con el desarrollo de actividades mineras en su municipio, tal y como sucedió en el municipio de Cabrera (Cundinamarca), donde se llevó a cabo una consulta popular el 26 de febrero de 2017.

El resultado obtenido mediante este mecanismo de participación ciudadana permitió evidenciar que el actual Esquema de Ordenamiento Territorial se encuentra desactualizado frente a la decisión popular y desarticulado respecto a lo contemplado en el plan de desarrollo sostenible de la zona de reserva campesina de Cabrera.

Tanto la desactualización como la desarticulación del EOT pueden estar originadas por factores como la carencia de un marco normativo y legal claro respecto a las competencias de las entidades territoriales en relación con el

² 5 de diciembre de 2018.

desarrollo de actividades extractivas, así como la participación nominal de la ciudadanía en los procesos de formulación y concertación del EOT.

Lo anterior ha generado inconvenientes en la gobernabilidad del territorio, debido a las discrepancias que se presentan entre lo plasmado respecto al uso del territorio y, en particular, el artículo 76 del EOT, y las preferencias de la ciudadanía.

Con el fin de fortalecer la participación ciudadana en los procesos de formulación del EOT y lograr que la determinación de los usos del suelo en el municipio se logre de manera concertada entre los distintos actores estatales, no estatales, locales y nacionales, se propone el diseño de un modelo que fomente la participación representativa de los ciudadanos y mejore la gobernabilidad al interior del municipio.

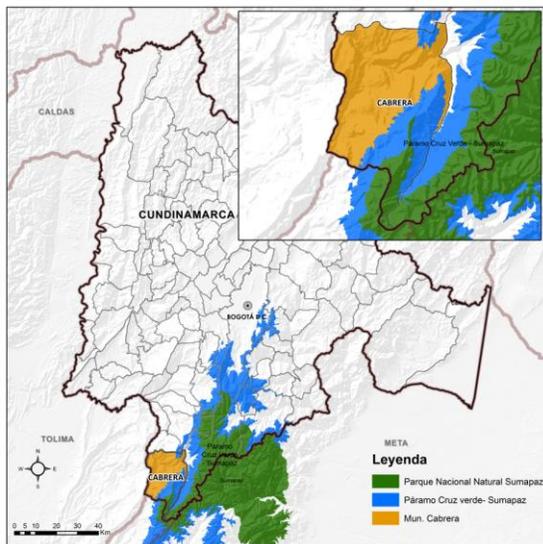
Esta investigación fue realizada mediante el tipo de prácticas basadas en diagnósticos, a través de la realización de entrevistas semiestructuradas y encuestas virtuales, con el fin de identificar la problemática por ser intervenida. Con lo anterior, se contribuye a cada uno de los ejes curriculares de la maestría, territorio y gestión pública principalmente, y de manera indirecta, en la gobernanza.

2 Planteamiento del problema de investigación aplicada

El municipio de Cabrera (Cundinamarca), como zona de reserva campesina³ (ver Figura 1), en 2017 llevó a cabo la consulta popular⁴ en la que se preguntó a los ciudadanos:

¿Está usted de acuerdo 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 y la vocación agropecuaria del municipio? (Electoral., 2018) [subrayado fuera del texto].

Figura 1. Localización del municipio de Cabrera, departamento de Cundinamarca



Fuente: Elaboración propia.

³ Figura establecida mediante el artículo 80 de la Ley 160 de 1994, que busca, según Cardoza (2015): «Regular y ordenar la adjudicación de baldíos y evitar la concentración de la propiedad, para fomentar la pequeña propiedad campesina y crear condiciones de desarrollo y consolidación de la economía campesina de los colonos» (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Agencia Nacional de Tierras (ANT), 2018, pág. 15). La zona de reserva campesina de Cabrera fue constituida mediante la Resolución 046 del 7 de noviembre de 2000.

⁴ La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana, realizado el 26 de febrero de 2017, conforme a la Ley 134 de 1994.

El resultado a esta pregunta fue el desacuerdo por parte de la población con la ejecución de proyectos mineros y/o hidroeléctricos en el municipio.

Con base en la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil (2018), la decisión tomada por el pueblo representó la voluntad del 97,28 % (1465 votos) de los sufragantes (1506 personas). Es de resaltar que el municipio presenta un potencial electoral de 3461 sufragantes, resultado que evidenció un 43,51 % de participación en la consulta.

Esta consulta popular es uno de los ocho procesos de participación que se han realizado en el país en el periodo comprendido entre los años 2013 y 2018 (ver Anexo 1), cuyo común denominador es preguntar a la ciudadanía sobre su acuerdo o desacuerdo con el desarrollo de actividades mineras legales. Algunas consultas están orientadas a prohibir la ejecución de la actividad minera en general, mientras que otras se refieren a la prohibición del uso de un producto o un sistema de extracción específico (p. e., minería de metales a gran escala).

Las ocho consultas realizadas obtuvieron el mismo resultado, *la no realización, ejecución o desarrollo de actividades mineras*, y obtuvieron una votación promedio que prohíbe dicha actividad del 85,84 %. Asimismo, se destaca que las consultas se efectuaron bajo escenarios de abstención que alcanzaron en promedio el 52,80 % y contaron con una participación media del 47,20 %.

La negativa a la ejecución de proyectos mineros y/o hidroeléctricos en el municipio de Cabrera desencadenó una desarticulación respecto a lo que está plasmado en el Esquema de Ordenamiento Territorial que se encuentra hoy vigente frente a lo contemplado en el Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina (PDSZRC) y a las nuevas preferencias de la ciudadanía con relación al uso del territorio rural, el cual atendía a las condiciones espaciales, temporales y normativas propias del momento de su formulación⁵, con lo cual el Esquema de Ordenamiento Territorial habría quedado desactualizado.

⁵ El artículo 70 del Acuerdo 01 de 2003 identificó las siguientes zonas de uso para el área rural: la zona de protección, la zona protectora-productora, la zona de amenazas y riesgos, y los

Esto generaría, en primera instancia, la necesidad de actualizar el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de acuerdo con las condiciones actuales y en armonía con el Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina (PDSZRC) de Cabrera⁶, el cual se constituye en la herramienta básica de planeación cuyos programas y proyectos fueron concertados entre los distintos actores que confluyen en el territorio con el fin de alcanzar un propósito común de desarrollo (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA, Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca - SINPEAGRICUN, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER., Bogotá, pág. 22).

2.1 Causas del problema

La estructuración, imposición y posible ejecución de proyectos minero-energéticos de interés local, nacional, público o privado, bien sea a través de actividades extractivas⁷ de recursos no renovables⁸, o mediante prácticas sostenibles, sin tener en cuenta las características ambientales, sociales y económicas de los territorios y en particular lo concerniente a los usos del suelo, ha permitido evidenciar la falta de articulación de los distintos instrumentos de planeación con los intereses de los distintos actores involucrados.

corredores viales y de servicios rurales. Posteriormente, el artículo 76, que se desarrolla en el interior de la zona de protección, establece la zona de explotación de hidrocarburos y minería.

⁶ El plan de desarrollo sostenible para la zona de reserva campesina de Cabrera fue aprobado por la comunidad cabreruna en la asamblea pública realizada el 31 de marzo de 2012 (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA, Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca - SINPEAGRICUN, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER., Bogotá, pág. 22).

⁷ «Una actividad extractiva [...] consiste en la obtención de recursos naturales localizados en el suelo, subsuelo o aguas marinas o continentales. Los productos recolectados luego son comercializados, sin pasar por un proceso de transformación» (Westreicher, 2019, pág. 1).

⁸ La industria extractiva en el país se concentra en dos grandes sectores: los hidrocarburos (petróleo y gas) y la minera. El sector de los hidrocarburos se distingue por presentar un sistema productivo más homogéneo, mientras que el segundo se caracteriza por sistemas más diversos (Restrepo Baena, 2019, pág. 1).

Lo anterior se refleja claramente en la provincia de Sumapaz, en la cual se están planeando proyectos hidroeléctricos y mineros. En el caso particular del municipio de Cabrera, se identificó la propuesta para la ejecución de un proyecto hidroeléctrico y la destinación de áreas rurales para la explotación minera.

Frente a la formulación del proyecto hidroeléctrico El Paso⁹, de la empresa multinacional Emgesa, se contemplaba la generación de energía eléctrica en la cuenca media del río Sumapaz mediante la construcción de minicentrales a filo de agua (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA, 2014, pág. 6). El proyecto consideraba la intervención en nueve veredas del municipio: Peñas Blancas, La Cascada, Santa Rita, Santa Lucía, Pueblo Viejo, Santa Marta, San Isidro, Alto Ariari y Bajo Ariari (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA, 2014, pág. 11).

Respecto a la actividad minera, el informe diagnóstico minero en Cundinamarca (2018) identifica tres títulos inscritos en el municipio de Cabrera, cuyo titular es la Alcaldía Municipal. Estos títulos abarcan una extensión aproximada de 22 hectáreas destinadas a la obtención de material de construcción. Es importante enfatizar que en la actualidad estas áreas mineras no están siendo explotadas.

Es de resaltar que la ejecución de proyectos mineroenergéticos podría generar una serie de impactos negativos de mayor o menor magnitud sobre los componentes ambiental, social y económico del municipio y la región, opuestos a los intereses de la zona de reserva campesina de Cabrera y de sus habitantes.

En cuanto a los impactos generados por la minería en Colombia, la Contraloría General de la República (2013) identificó que estas han tenido implicaciones en el cambio y variabilidad climática, a causa de acciones que generan el deterioro del sistema hídrico, la modificación de la geomorfología, y sus afectaciones a la vegetación, la fauna y el aire entre otros. Asimismo, ha evidenciado los efectos negativos en la diversidad sociocultural, como puede ser el cambio de las actividades económicas, los procesos de desplazamiento interno, los altos niveles

⁹ El proyecto hidroeléctrico El Paso abarcaría los municipios de Pandí, Venecia, Cabrera (Cundinamarca) e Icononzo (Tolima) (Silva Velandia, 2015, pág. 44).

de pobreza y las afecciones a la salud (Contraloría General de la República. (b), 2013).

Según las cifras suministradas por la Contraloría (2013), para el 2012 existían en el país cerca de 9.400 títulos mineros en una extensión de 5,6 millones de hectáreas; en las áreas con interés minero que ascienden a 40 millones de hectáreas, localizadas principalmente en ecosistemas estratégicos¹⁰ (Contraloría General de la República. (c), 2013, pág. 24).

Frente a los recursos naturales y el medioambiente, es importante resaltar que el municipio de Cabrera (Cundinamarca) se encuentra localizado en el ecosistema estratégico del Sumapaz, donde está ubicado el parque nacional natural que lleva el mismo nombre, y el complejo de páramos Cruz Verde-Sumapaz, caracterizado por la presencia de ecosistemas de páramo y bosque andino, cuya importancia, entre otras, radica en la regulación hídrica de las cuencas altas de los ríos Tunjuelo, Sumapaz, Ariari, Guape, Duda y Cabrera, sumado a la riqueza animal y vegetal que estas zonas poseen (Parques Nacionales Naturales de Colombia, s.f.).

Por otro lado, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2016) determinó que del área que abarcan los títulos mineros en el país, 4,78 millones de hectáreas, se localizan en suelos de uso agroforestal, principalmente en los departamentos de Antioquia (24,4 %), seguido por los departamentos de Bolívar (8,6 %), Tolima (7,1 %), y Chocó (6,9 %). El departamento de Cundinamarca representa tan solo el 3,14 % del área de suelos agroforestales con títulos mineros (150.092 hectáreas) (UPRA, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria., 2016).

De acuerdo con los datos generados por la UPRA, se establece que los títulos mineros se concentran en la región andina y en menor proporción, en las regiones Pacífica y Caribe, lo cual permite observar que los departamentos donde se

¹⁰ Los ecosistemas estratégicos deben entenderse como «partes diferenciables 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 Calle, 2003, pág. 2).

encuentra el mayor porcentaje de títulos mineros y su traslape con suelos de vocación agroforestal, son susceptibles de desarrollar conflictos respecto a la ejecución de actividades mineras legales en el suelo rural y, por consiguiente, estar en contravía con lo reglamentado en los planes de ordenamiento territorial.

Lo anterior es reafirmado por Sandoval (2017), al manifestar 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 (Sandoval Forero, 2017, pág. 204).

Frente a los impactos socioeconómicos originados con el desarrollo de la actividad minera, y sin desconocer que algunos pueden ser positivos, como lo son la contribución al producto interno bruto (PIB) y a las variables macroeconómicas del país, también se pueden generar efectos indeseados a causa de la falta de regulación, control y supervisión de las actividades mineras que se relacionan principalmente con el desarrollo de los diferentes tipos de minería (minería artesanal y minería pequeña, mediana y a gran escala) (Martínez Ortiz, 2012).

Lo manifestado anteriormente contribuyó a que las comunidades organizadas y las autoridades locales acudieran a los mecanismos de participación ciudadana que contempla la Ley 134 de 1994, convocando al proceso de consulta popular en aras de que su voz fuera escuchada para la protección de su territorio, del ambiente y de su identidad, como miembros de una zona de reserva campesina¹¹ y, por consiguiente, se volviera vinculante en los instrumentos de ordenamiento.

¹¹ Conforme a 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 así:

«**Artículo 80.** Son zonas de reserva campesina las áreas geográficas seleccionadas por la junta directiva del Incora, teniendo en cuenta las características agroecológicas y

2.2 Efectos del problema

A pesar de que en el momento de la adopción del esquema de ordenamiento territorial, este cumplía con la normatividad correspondiente, la negativa de un sector de los ciudadanos, a través de la consulta popular realizada en el municipio de Cabrera, frente a la posibilidad de desarrollar la actividad minera legal en el suelo rural evidencia el desacuerdo con lo contemplado en el artículo 76 del EOT vigente (Acuerdo 01 de 2003¹²).

Las áreas previstas para la explotación minera¹³ en el municipio (ver Figura 2) son las veredas Paquiló, San Isidro y Santa Lucía, en el sector Buenos Aires, para la explotación de recebo; las veredas Quebrada Negra, Alto Ariari y Peñas Blancas, para la obtención de arena de peña; y la vereda Núñez, para la explotación de caolín¹⁴.

socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán 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» [subrayado fuera del texto] (Colombia. El Congreso de Colombia., 1994).

La zona de reserva campesina en el municipio de Cabrera, departamento de Cundinamarca, fue constituida y delimitada mediante la Resolución 046 del 07/11/2000, expedida por la junta directiva del 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 (Colombia. Imprenta Nacional De Colombia, 2001, págs. 9-11).

¹² Documento suministrado por la Secretaría de Planeación, Obras y Servicios Públicos, debido a que en la página web del municipio se encuentra el Acuerdo 02 de 2004, el cual no fue debidamente adoptado.

¹³ El recebo y la arena de peña, materiales obtenidos a partir de la explotación minera que se desarrolla en el municipio, abastecen el sector de la construcción; el caolín presenta usos industriales y terapéuticos.

¹⁴ Es de resaltar que, en la actualidad y con base en la información suministrada por parte de la Alcaldía municipal de Cabrera y corroborado por el diagnóstico minero en Cundinamarca (2018),

En un sentido similar, se evidenció la existencia de la desarticulación entre el Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina del municipio y el EOT, debido a que no contempla las preferencias establecidas por la ciudadanía respecto al desarrollo de la actividad minera.

Lo anterior probablemente se relaciona con factores como el traslape entre las competencias nacionales y territoriales, los conflictos originados entre los individuos, su actividad social¹⁵ en el territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales en particular con el uso del suelo en el sector rural, factores que se ven incrementados a causa de una participación nominal¹⁶ en la formulación y concertación del EOT.

La participación nominal puede originarse en la baja participación de los actores sociales y, como lo expresa Massiris, deberse a «los conflictos sociopolíticos y a la desinformación de la comunidad como resultado de una divulgación deficiente» (Massiris Cabeza, 2009, pág. 25).

Toda la situación manifestada ha producido un efecto negativo en la gobernabilidad¹⁷ del territorio municipal y su relación con las autoridades nacionales.

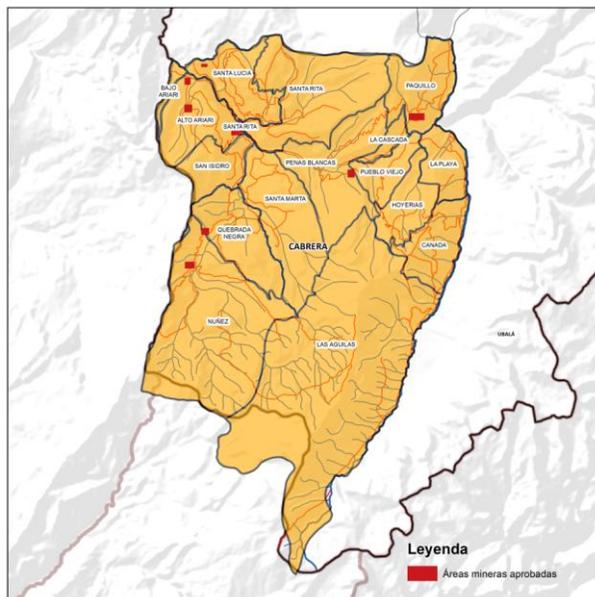
en el municipio no se están adelantando actividades de explotación minera legal (Contraloría de Cundinamarca, 2018, pág. 184).

¹⁵ Conjunto de acciones particulares de cada uno de los individuos que terminan moldeando el medio ambiente (Lipietz, 2002).

¹⁶ La participación nominal es aquella que se emplea por parte de los formuladores de política con el fin de legitimar su accionar a través de un grupo particular de ciudadanos (White, 2002, págs. 158-173).

¹⁷ *Gobernabilidad* hace referencia a la capacidad o a las facultades de intervención que el gobierno tiene para dirigir a su sociedad (Aguilar Villanueva, 2006).

Figura 2. Áreas para la explotación minera en el municipio de Cabrera. Acuerdo 01 de 2003



Fuente: Elaboración propia, 2018, con base en el Acuerdo 01 de 2003.

2.3 Actores involucrados

La problemática estudiada en el municipio de Cabrera involucra a distintos actores, tanto estatales como no estatales¹⁸. El actor más relevante en el desarrollo de la problemática corresponde a las comunidades y organizaciones de base, organizadas con el fin de proteger sus territorios frente al desarrollo de las actividades mineras legales.

El proceso de investigación para la realización de este trabajo se llevó a cabo en el municipio de Cabrera (Cundinamarca), donde uno de los principales actores fue el Comité de Impulso de la Zona de Reserva Campesina, que busca promover el Plan de Desarrollo Sostenible con el fin de alcanzar su visión respecto a sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. El PDSZRC no involucra

¹⁸ Dentro de los actores involucrados en el proceso de la consulta popular se encuentran el Comité de Impulso de la Zona de Reserva Campesina, la Administración municipal y el Concejo, entre otros (Censat Agua Viva. Amigos de la Tierra - Colombia, 2017).

la actividad minera ni la ejecución de proyectos hidroeléctricos (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA, Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca - SINPEAGRICUN, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER., Bogotá).

El proceso en el municipio de Cabrera se inició con la convocatoria¹⁹ de un cabildo abierto por parte del Concejo²⁰, impulsado por el Comité de Impulso de la Zona de Reserva Campesina, cuyos resultados permitieron que el 1 de agosto de 2016, el alcalde municipal²¹ presentara ante el Concejo la solicitud para la realización de una consulta popular (Justicia ambiental, 2017), la cual se llevó a cabo en el 2017.

Como ya se mencionó, el resultado obtenido en la consulta popular respecto al caso de estudio que nos ocupa sobre la minería implica que la Administración municipal promueva la actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial vigente, adoptado mediante el Acuerdo 01 de 2003, que incluye el desarrollo de actividades mineras de manera condicionada en su artículo 76, en aras de concertar y articular lo contemplado en el Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina del municipio de Cabrera, los intereses y las preferencias de la comunidad, con las políticas mineroenergéticas del país.

¹⁹ El cabildo abierto se realizó el 27 de febrero de 2016 (Colectivo Agrario Abya Yala, 2016).

²⁰ El Concejo de Cabrera se encuentra conformado por Jhon Arturo Romero Alfonso (Partido Liberal, 283 votos); Rosalba Cruz Caballero (Partido Liberal, 168 votos); Melquicedec Moreno Correa (partido Polo Democrático Alternativo, 164 votos); Héctor Alexi Salazar (partido Polo Democrático Alternativo, 155 votos); Ana Rocío Olmos Dimate (partido Polo Democrático Alternativo, 131 votos); María Lucinda Rojas Herrera (Partido Liberal, 112 votos) y Alonso Escobar Malpica (Partido Liberal, 64 votos) (Organización Electoral, 2015).

²¹ El alcalde electo es el señor Carlos Cárdenas Muñoz, para el periodo 2016-2019 (Partido Liberal, 1047 votos) (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015).

2.4 Pregunta de investigación aplicada

¿De qué manera los resultados de la consulta popular, como mecanismo de participación ciudadana en el municipio de Cabrera (Cundinamarca), afectaron el Esquema de Ordenamiento Territorial y los usos del suelo en el componente rural?

2.5 Objetivos de la investigación aplicada

Objetivo general:

- Analizar las implicaciones que se dieron a partir de los resultados de la consulta popular que se efectuó en el municipio de Cabrera (Cundinamarca), en relación con la posibilidad de desarrollar actividades mineras en su jurisdicción, respecto a la determinación de los usos del suelo en el sector rural contemplados en el EOT vigente y a la gobernabilidad en el municipio.

Objetivos específicos:

- Establecer si el resultado de la consulta popular respecto al desarrollo de actividades mineras en el municipio de Cabrera (Cundinamarca) ha generado dificultades en la gobernabilidad del alcalde municipal.
- Identificar las relaciones que se desarrollan en el territorio entre los actores estatales y no estatales, respecto a su participación en la determinación del uso del suelo en el componente rural.
- Diseñar un modelo que permita fortalecer la participación ciudadana en los procesos de formulación y concertación del Esquema de

Ordenamiento Territorial en el municipio de Cabrera, el cual pueda ser replicado en municipios del país que enfrenten conflictos alrededor de la ejecución de proyectos mineros en su jurisdicción.

2.6 Marco de referencia

De acuerdo con lo manifestado en el numeral 2.2, se estableció de manera preliminar que tanto el traslape entre las competencias nacionales y territoriales como la participación nominal de la comunidad en los procesos de formulación y concertación del Esquema de Ordenamiento Territorial constituyen factores de la problemática planteada.

Con base en lo anterior, se realizará una revisión general del concepto de ordenamiento territorial, seguido de la revisión del marco normativo y legal relacionado con la determinación del uso del suelo y la consulta popular frente a la incorporación en el territorio de actividades mineroenergéticas. A renglón seguido, se abarca el concepto de la participación ciudadana.

La revisión de estos tres conceptos permite el diseño de un modelo que fortalezca la participación de la ciudadanía en los procesos de actualización y articulación del Esquema de Ordenamiento Territorial municipal, principalmente en la formulación y concertación de los usos del suelo en el sector rural, que conlleve a la armonización de los intereses y preferencias de la población con las autoridades locales y nacionales.

Ordenamiento territorial

El concepto de ordenamiento territorial se refiere a un proceso sistemático que busca ordenar el territorio desde sus características físicas, sociales y económicas bajo un marco normativo que implica la formulación de las políticas que permite, a corto, mediano y largo plazo, las reglas para su apropiación y provisión, y, de acuerdo con lo establecido por Massiris, se origina en «la distribución general de competencias entre la nación y las entidades territoriales» (Massiris Cabeza, 2009, pág. 28).

El desarrollo del ordenamiento del territorio implica por sí solo la conjugación de distintas aproximaciones desde lo económico, lo urbano, lo rural, lo natural, lo tecnócrata y lo prospectivo (Garcés O'Byrne, 1999, pág. 4). Sin embargo, la prevalencia de alguna de estas aproximaciones conduce a una visión reduccionista y, por ende, a la generación de conflictos entre los actores y de estos con el territorio.

En el caso colombiano, se presenta un amplio marco normativo para la ordenación del territorio, en el que sobresalen la Ley 388 de 1997²² y la Ley 1454 de 2011²³, entre otras.

El ordenamiento territorial o del territorio se fundamenta en tres principios: el primero, la función social y ecológica de la propiedad; el segundo, la prevalencia del interés general sobre el particular; por último, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Asimismo, la ley conceptualizó sobre el ordenamiento territorial, posteriormente definido en el artículo 2 del Decreto 879 de 1998 (Colombia, El Congreso de Colombia, 1997).

²² Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

²³ Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

Artículo 2. Ordenamiento del territorio. De conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento del territorio municipal o distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico. El ordenamiento territorial debe ser acorde con las estrategias de desarrollo económico del municipio y distrito y armónico con el mismo ambiente y sus tradiciones históricas y culturales (Colombia, El Presidente de la República de Colombia, 1998).

Del mismo modo, se establece en el artículo 4 del mismo decreto, en concordancia con la Ley 388 de 1997, que «en el proceso de formulación y ejecución del ordenamiento territorial, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas fomentarán la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación de los ciudadanos y sus organizaciones» (Colombia, El Presidente de la República de Colombia, 1998) [subrayado fuera del texto]. Esta definición cuenta con un elemento importante para los procesos de participación en el ordenamiento del territorio, la concertación, entendida como el acuerdo entre los distintos actores respecto a las decisiones sobre un asunto o tema en particular (Definición.org, 2019).

El ordenamiento del territorio municipal se plasma en un documento técnico denominado plan de ordenamiento territorial²⁴, que constituye un instrumento para la orientación y administración del desarrollo físico del territorio, así como para la

²⁴ Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

- a. Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.
- b. Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- c. Esquema de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes (Colombia, El Congreso de Colombia, 1997)

utilización del suelo; este contará con una vigencia mínima equivalente a tres periodos constitucionales de las administraciones municipales, es decir, 12 años.

El artículo 5 del Decreto 879 de 1998 establece que:

Los planes de ordenamiento territorial deberán ser el producto de una efectiva participación de los diferentes actores sociales relacionados con la dinámica territorial. Para ello, la administración municipal o distrital deberá garantizar la participación y la concertación en la formación del plan.

Con base en lo anterior, se puede deducir que la participación de los diferentes actores sociales relacionados con la dinámica territorial (actividad social) que conlleven al desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (medioambiente) implica el surgimiento de relaciones de poder.

Es vital determinar que las relaciones de poder constituyen un elemento adicional a las características físicas y ambientales, ya que estas permiten comprender cómo se producen y reproducen las relaciones sociales entre los distintos actores o grupos de actores que constituyen el territorio.

Bourdieu (1979 y 1980, citado en Villarreal, 2006) clasifica las relaciones de poder en:

Económicas: cuando involucran acciones directamente asociadas a intereses o bienes económicos. Sociales: en los casos en que se recurren a las diferentes redes de contactos para intervenir buscando, por ejemplo, limitar las expresiones de los damnificados, mediar a favor de algún interés específico, lograr decisiones políticas que favorezcan intereses específicos. Culturales: que buscan en las estructuras del conocimiento científicamente legitimado o en los «usos y costumbres» históricamente construidos, las herramientas para ejercer los mecanismos de dominación y legitimación (Villarreal, 2019, pág. 12).

Marco normativo y legal

Al inicio del numeral 2.6, se identificó el traslape de las competencias nacionales y territoriales como posible generador en la problemática para la determinación del uso del suelo, frente a la ejecución de actividades mineroenergéticas y de proyectos extractivos. Asimismo, se identifica en la problemática el tipo de participación en los procesos de formulación y concertación de los esquemas de ordenamiento territorial.

Frente a la participación, la Ley 388 de 1997 se limita a determinar que esta debe ser realizada a nivel veredal y destinada a organizaciones cívicas representativas, sin verificar su eficacia²⁵ y sin generar algún tipo de obligatoriedad de vincular lo consultado, mas el Decreto 879 de 1998 establece en el artículo 5 que la participación debe ser garantizada por parte de la administración municipal y que la formación del plan debe ser concertada, es decir, se determina una participación representativa, en la que la población puede expresar sus propios intereses (White, 2002).

Adicional a lo anterior, y ante la posibilidad de incorporar nuevas preferencias o circunstancias que intervienen en la determinación del uso del suelo por parte de distintos actores, desde lo establecido en el EOT de 2003 en el municipio de Cabrera a la fecha, se han producido un fenómeno de desarticulación y desactualización entre la norma reguladora del uso del suelo y las preferencias de los habitantes del municipio, originadas por una serie de restricciones nacionales.

Las restricciones estructurales de carácter nacional se originan en la Constitución Política; por ejemplo, el artículo 332 establece que «el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes»

²⁵ La eficacia se entiende como la inclusión de los resultados de los procesos de participación desarrollados en las fases de formulación y concertación en los esquemas de ordenamiento territorial.

[subrayado fuera del texto] (Colombia, Constitución Política, 1991). De igual manera, la Constitución establece en el artículo 80 que:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (Colombia, Constitución Política, 1991).

Teniendo en cuenta la función específica que le confiere la Constitución al Estado para planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, y entre estos los recursos mineros (recurso natural no renovable), se ha promulgado la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), en la cual se establecen los principios y las reglas para el desarrollo de la actividad minera en el país.

El código reafirma en el artículo 5 lo siguiente:

Propiedad de los recursos mineros. Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos [subrayado fuera del texto] (Colombia, El Congreso de Colombia, 2001).

De igual manera, se establece en el artículo 13 del Código de Minas que la industria minera, en todas sus ramas y fases, se constituye en una actividad de *utilidad pública e interés social*, lo que le confiere privilegios preeminentes frente al desarrollo de otras actividades económicas u otros derechos colectivos, lo cual la convierte en un determinante o restricción para la determinación del uso del suelo por parte de las comunidades y de las autoridades locales en la formulación de los planes de ordenamiento territorial, y limita aún más la autonomía territorial²⁶.

²⁶ «ARTÍCULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad

Asimismo, el artículo 37 del mismo código determinó que «con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería» [subrayado fuera del texto] (Colombia, El Congreso de Colombia, 2001).

Los artículos a los que se refiere el artículo 37 del Código de Minas determinan las áreas en las que no se puede o se restringe el desarrollo de las actividades mineras (exploración y explotación), como las zonas declaradas y delimitadas para la protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, así como el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales regionales y zonas de reserva forestal. También se identifican aquellas áreas en las cuales se pueden realizar actividades de minería, así como sus condicionantes.

Del mismo modo, se puede evidenciar en el artículo 2 del Decreto 2201 de 2003 que «los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades a los que se refiere el artículo primero²⁷ del presente decreto» (Colombia, El presidente de la Republica de Colombia, 2003).

Con base en lo anterior, se infiere que el desarrollo de la actividad minera en el país constituye un determinante en los procesos de formulación de los planes de ordenamiento territorial, en particular al establecer el uso del suelo rural, aspecto que contradice de una u otra manera lo plasmado en la Ley 388 de 1997, la cual presenta en el objetivo 2 del artículo 1:

de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general» [subrayado fuera del texto] (Colombia, Constitución Política, 1991).

²⁷ «Artículo 1. Los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación podrán ser adelantados por esta en todo el territorio nacional, de manera directa o indirecta, a través de cualquier modalidad contractual, previa la expedición de la respectiva licencia o del correspondiente instrumento administrativo de manejo y control ambiental por parte de la autoridad ambiental correspondiente.

Parágrafo. De igual manera, se podrán ejecutar los proyectos, obras o actividades que sean considerados de utilidad pública e interés social que no requieran de la obtención previa de licencias o demás instrumentos administrativos de manejo y control ambiental» (Colombia, El presidente de la Republica de Colombia, 2003).

El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes (Subrayado fuera del texto) (Colombia, El Congreso de Colombia, 1997).

Cabe anotar que el cumplimiento de estos objetivos debe estar fundamentado bajo los principios que se encuentran consagrados en el artículo 2 de la misma ley. Esos principios son:

Artículo 2. Principios. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: 1. la función social y ecológica de la propiedad, 2. la prevalencia del interés general sobre el particular, y 3. la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (Colombia, El Congreso de Colombia, 1997).

Por tanto, el cumplimiento de los objetivos y los principios que conlleva el ordenamiento del territorio, debe obedecer al conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas, teniendo en cuenta el concepto dado en el artículo 5 de la Ley 388 de 1994²⁸.

En relación con las restricciones impuestas a las autoridades locales, seccionales o regionales, plasmadas en el artículo 37 del Código de Minas, el cual fue demandado por ser considerado inconstitucional al quebrantar el principio de autonomía territorial y la presunta vulneración de los artículos 8, 79, 80 y 82 de la Constitución, se han proferido varias sentencias que reflejan visiones contradictorias o contrapuestas de la normativa existente en el país frente al tema,

²⁸ **Artículo 5º.- Concepto.** El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. [Reglamentado por el Decreto Nacional 879 de 1998.](#) (Colombia, El Congreso de Colombia, 1997)

tal como se aprecia en las sentencias C-123 de 2014, C-273 de 2016, y T-445 de 2016 de la honorable Corte Constitucional.

Referente a la sentencia C-123 de 2014, la sala plena de la Corte Constitucional resolvió:

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** 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 [subrayado fuera del texto] (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y del artículo 2 (parcial) del decreto 0934 de 2013, 2014).

La sentencia proferida por la Corte permite identificar que las autoridades territoriales deben concertar las normas de las comunidades o de la población que tiendan a la protección de los valores ambientales, sociales, económicos y culturales, entre otros. Asimismo, resalta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que se deben aplicar para lograr acordar el uso del suelo.

Los principios contemplados en la Constitución Política y definidos por el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 como rectores establecen que la coordinación obedece a la articulación coherente y armónica de las competencias entre la nación y las entidades territoriales, para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medioambiente; que la concurrencia corresponde al desarrollo oportuno de acciones conjuntas de un objetivo común por parte de la nación y las entidades territoriales; y que la

subsidiariedad implica el apoyo transitorio de la nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial a las entidades de menor categoría en el ejercicio de sus competencias (El Congreso de Colombia, 2011).

Por otra parte, en la Sentencia C-273 de 2016, del 25 de mayo del mismo año, la Corte Constitucional declaró **INEXEQUIBLE** el artículo en mención, debido a que este «afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios» (Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, "Por el cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones"., 2016), vulnerando así la reserva de la ley orgánica.

Posteriormente, la Sentencia T-445 de 2016²⁹, proferida por la Sala Sexta de la Corte Constitucional, dejó en claro el alcance de la autonomía municipal y la participación ciudadana respecto al desarrollo de actividades extractivas, en la que permite a los municipios y a las comunidades decidir sobre su desarrollo y privilegiar la conservación ambiental y de la cultura.

La sentencia de la sala precisó en el numeral segundo que «los entes territoriales poseen la competencia para regular los usos del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera» (Acción de tutela contra providencias judiciales. Requisitos generales y especiales de procedibilidad., 2016).

Asimismo, Negrete Montes (2017) identificó en la misma sentencia que los municipios tienen la facultad de prohibir la minería en el área de su jurisdicción, bajo los siguientes supuestos:

I. La minería puede ser objeto de consulta popular.

II. Los Concejos municipales tienen competencia para la prohibición de la minera e hidrocarburos en su ámbito territorial (Negrete Montes, 2017).

²⁹ Revisión de la acción de tutela expediente T-5.498.864, interpuesta por Liliana Mónica Flores Arcila contra el Tribunal Administrativo del Quindío.

Frente al supuesto de la consulta popular y al igual que el concepto de autonomía que poseen los entes territoriales para determinar el uso del suelo, se han forjado múltiples interpretaciones respecto de su alcance.

En primer lugar, se establece en el artículo octavo de la Ley 134 de 1994 que los resultados obtenidos mediante consulta popular son de obligatorio cumplimiento, el cual complementa de manera adecuada el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

Artículo 33. **Usos del suelo.** 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. Ver artículo 30 y ss. de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal [subrayado fuera del texto] (Colombia. El Congreso de Colombia., 1994).

Lo anterior va en contraposición a lo dispuesto por la Corte Constitucional mediante el Comunicado 40 del 11 de octubre de 2018, el cual establece que «el mecanismo de consulta popular no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito» (Comunicado No. 40. Octubre 11 de 2018, 2018), debido a que los resultados obtenidos con este mecanismo de participación no pueden ir en contravía de las competencias que son exclusivas del Estado, como propietario del subsuelo y de los recursos naturales allí presentes.

Se destaca que en la Sentencia SU095/18, citado en el comunicado 40 del 11 de octubre de 2018, se resuelve en el numeral 4 lo siguiente:

Exhortar al Congreso de la República para que en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio, con fundamento en la parte motiva de esta providencia (Exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo deben ser adoptadas por autoridades nacionales en coordinación y concurrencia de las autoridades territoriales., 2018).

De la misma manera, insiste en que «los alcaldes del país, en el marco de sus competencias frente al ordenamiento territorial, tengan en cuenta los principios de coordinación y concurrencia con las autoridades nacionales» (Exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo deben ser adoptadas por autoridades nacionales en coordinación y concurrencia de las autoridades territoriales., 2018).

Una vez realizado un breve análisis del marco normativo consultado, se concluye de manera relevante que en el país falta claridad sobre la autonomía de los municipios y de sus autoridades, incluso de la consulta popular, frente a la determinación de los usos del territorio, en particular al desarrollo de actividades extractivas, como la minería.

Si bien es cierto que a la fecha de elaboración de este documento en el país se han realizado ocho consultas populares, se ha evidenciado el interés por parte del Gobierno nacional de limitar el ejercicio de las consultas populares restantes³⁰, a través de la regulación de ese mecanismo de participación y la forma como concurrirán a su financiación la nación y las entidades territoriales, tal como lo establece el artículo 123 de la Ley 1940 de 2018 (Colombia. El Congreso de Colombia., 2018). En este contexto, hay una tendencia a minimizar el papel decisorio del pueblo, que constituye un garante en los procesos que conlleven a mantener los valores ambientales, sociales, económicos y culturales.

³⁰ Con base en la información suministrada por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2018), están pendientes por realizar las consultas populares con objeto minero de los municipios de Córdoba (Quindío), La Macarena (Meta), Une (Cundinamarca) y El Peñón (Santander).

Por lo anterior, la consulta popular pasa a ser una simple manifestación en los escenarios de participación y concertación, y no llega a presentar una relación vinculante en las decisiones que le atañen.

Es así como la Corte Constitucional, organismo de la rama judicial del poder público, ha variado su posición frente al tema a lo largo del tiempo, sin llegar hoy a tener un marco normativo claro y conciso que permita a los municipios alcanzar un ordenamiento de su territorio correspondiente a la autonomía que la Constitución Política le otorga.

Participación ciudadana

Antes de entrar a definir la participación ciudadana y su relevancia en la determinación del uso del suelo en el proceso de formulación y concertación del EOT del municipio de Cabrera, y en el proceso de consulta popular realizado, es importante entender lo que es la participación; para tal fin, se adopta la definición dada por Velásquez y González (2003):

La participación es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder (Velásquez C & Gonzalez R, 2003, pág. 19).

Mientras que al referirse a la participación ciudadana se está refiriendo a la participación de las personas y su incidencia en los asuntos públicos, la cual, a través de la Constitución Política, se considera un derecho fundamental.

La participación ciudadana y sus mecanismos se encuentran reglamentados en el país por la Ley 134 de 1994, y la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la cual está orientada a la promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Con relación al proceso de formulación y concertación del EOT, el Decreto 879 de 1998 establece que en los planes de ordenamiento territorial, la administración municipal o distrital debe garantizar la participación y concertación de los diferentes actores sociales, con el fin de disponer los instrumentos eficaces de orientación y regulación de la utilización, ocupación y transformación del espacio físico acordes a las estrategias de desarrollo económico, en consideración de la utilización óptima de los recursos naturales, económicos y humanos.

Con base en lo anterior, se puede establecer que el EOT vigente en el municipio de Cabrera (Cundinamarca) no contempló los intereses plasmados en el plan de desarrollo sostenible de la zona de reserva campesina, lo cual obedece a que el primero fue adoptado en 2003, mientras que el segundo fue aprobado por la comunidad de Cabrera en 2012. Por tal motivo, es importante que en la actualización del EOT y su articulación con el plan de desarrollo sostenible se adelante un proceso de formulación y concertación, bajo un enfoque de participación representativa.

Frente a la participación ciudadana a través de la consulta popular que se realizó en el municipio, y motivado por la posibilidad de desarrollar actividades extractivas, como los proyectos mineroenergéticos en su jurisdicción, se establece que el municipio no tiene competencia para determinar el uso del suelo y que los resultados obtenidos no pueden ir en contravía de las competencias que son exclusivas del Estado, como propietario del subsuelo y de los recursos naturales allí presentes.

A partir de lo expresado hasta este punto, se busca diseñar un modelo para fortalecer la participación ciudadana en los procesos de formulación y concertación en la actualización y armonización del esquema de ordenamiento territorial municipal y, en particular, a la determinación del uso del suelo, que permita el fortalecimiento de la gobernabilidad del alcalde respecto al tema.

3 Método

El tipo de investigación es aplicada, mediante la tipología de prácticas basadas en diagnósticos, el cual es el procedimiento llevado a cabo para establecer necesidades o problemas de un sector o una situación de la realidad social que requiere ser transformada o intervenida (Instituto de Salud Pública. Pontificia Universidad Javeriana, 2017).

Diseño metodológico

El diseño metodológico para el desarrollo de este trabajo de investigación incluye tres fases: la inicial corresponde a la identificación de la situación problema; la segunda fase obedece al diagnóstico, integrado por la recopilación de información a través de entrevistas semiestructuradas y revisión documental; por último, la realización de una encuesta virtual que permite atender los objetivos específicos 1 y 2.

Finalmente, se presenta el modelo intervención para la solución del problema identificado con base en los resultados presentados (ver Figura 3).

Identificación de la situación

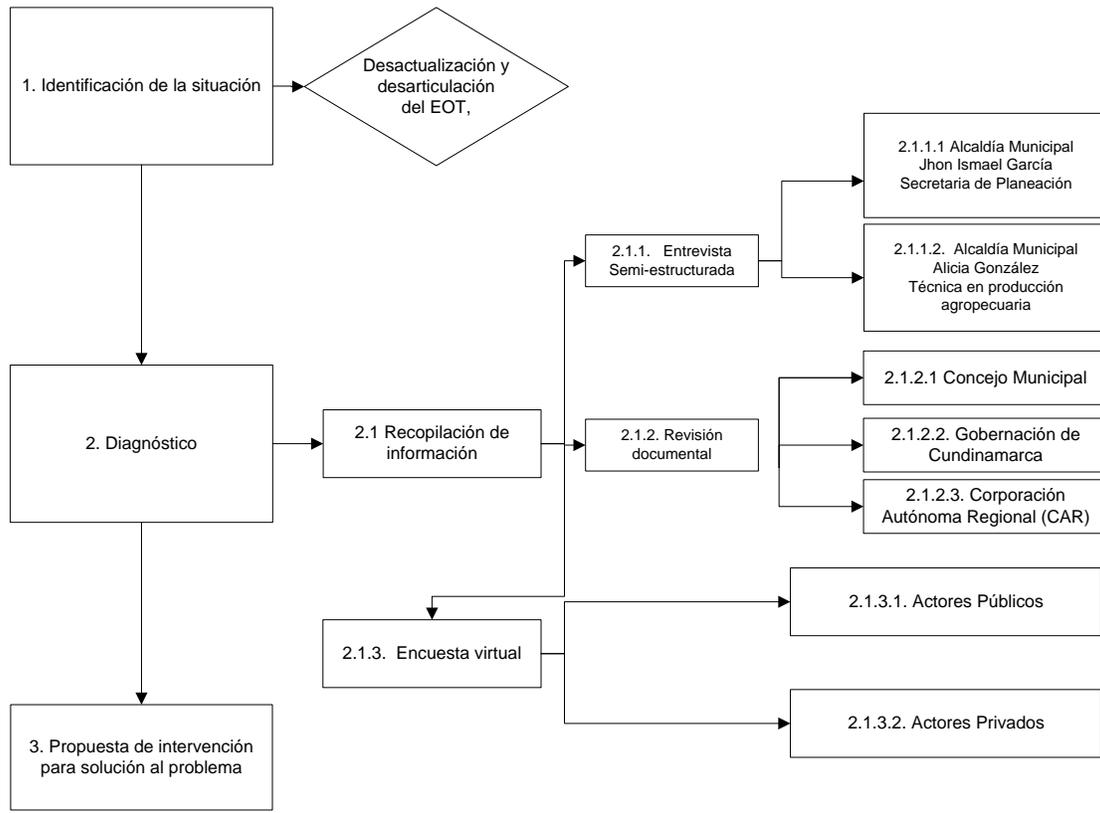
A partir de los resultados obtenidos en la consulta popular realizada en el municipio de Cabrera (Cundinamarca) el pasado mes de febrero de 2017, se evidencian la desactualización y desarticulación del actual Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio, en particular con el artículo 76, frente a las preferencias de los habitantes del municipio.

Asimismo, se evidencia la falta de articulación del EOT con el plan de desarrollo sostenible de la zona de reserva campesina, lo cual genera presuntos inconvenientes en la gobernabilidad del municipio.

Diagnóstico

La fase de diagnóstico para la situación identificada respecto a la desactualización y desarticulación del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Cabrera (Cundinamarca) se encuentra sustentada en la etapa de recopilación de información, la cual se realizó a través de las siguientes actividades: elaboración de una entrevista semiestructurada, revisión documental en entidades gubernamentales referente a los soportes de los procesos de formulación y concertación del EOT vigente y, por último, el diseño e implementación de una encuesta virtual a distintos actores municipales.

Figura 3. Diseño metodológico



Fuente: Elaboración propia.

Es de resaltar antes de la ejecución de la fase de diagnóstico, se remitió comunicación escrita al señor alcalde Carlos Cárdenas Muñoz, por parte de la Universidad Javeriana, en la que se solicitaba la colaboración de la Administración municipal para acceder a la información pertinente (Anexo 2).

Recopilación de información

Entrevista semiestructurada

Atendiendo a la fase de recopilación de información, se desarrolló la primera actividad, entrevista semiestructurada, orientada a conocer las impresiones de la

consulta popular en la comunidad, los actores participantes, las motivaciones de participar en la consulta y las implicaciones respecto al Esquema de Ordenamiento Territorial vigente, para lo cual se entrevistó a dos servidores de la administración municipal el 17 de agosto de 2018.

Se desarrollaron las siguientes entrevistas:

1. Al servidor de la Alcaldía municipal, señor John Ismael García Rivera, secretario de Planeación, Obras y Servicios Públicos.
2. A la servidora Alicia González, técnica de producción agropecuaria de la unidad técnica agrícola municipal.

Revisión documental

La segunda actividad contemplada en la etapa de recopilación de información corresponde a la revisión documental existente en el Concejo, en la Gobernación de Cundinamarca y en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), respecto a la formulación y concertación del Esquema de Ordenamiento Territorial municipal vigente.

Concejo municipal. Se remitió comunicación escrita expedida por la Universidad Javeriana al presidente del Concejo, doctor Héctor Alexis Salazar (9 de octubre de 2018), en la cual se solicitó la colaboración para acceder a la información y a los permisos necesarios para la realización del trabajo de campo (Anexo 3).

Gobernación de Cundinamarca. Se realizó petición virtual a la Secretaría de Planeación mediante el radicado 2018151431, de fecha 2018-09-26, y se solicitó la información relativa al Esquema de Ordenamiento Territorial y la participación ciudadana, actas de formulación y concertación.

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). Se entabló derecho de petición radicado bajo el número 20181140793, en el que se solicitó información respecto a la participación comunitaria en los procesos de formulación y concertación del esquema de ordenamiento territorial. De igual manera, se

indagó la misma información en la dirección regional de Sumapaz, mediante el radicado 20181141134.

Encuesta virtual

A partir de los resultados obtenidos, tanto en las entrevista semiestructuradas como en la revisión documental, se diseñó e implementó una encuesta virtual (ver Anexo 4), la cual se estructuró bajo una ruta lógica (ver Anexo 5), orientada a conseguir información respecto a la información básica del encuestado, el conocimiento sobre el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente y su aceptación por parte de la comunidad, el desarrollo de actividades mineras en el municipio, la participación, la motivación y los actores que impulsaron la consulta popular y, por último, la intención de los actores para participar en la actualización del EOT.

4 Resultados y discusión

A partir de la fase de diagnóstico, en la que se llevó la etapa de recopilación de información, la cual estuvo conformada por la realización de las entrevistas semiestructuradas, la revisión documental y la encuesta virtual, se obtuvieron los siguientes resultados.

Entrevista semiestructurada

De las dos entrevistas realizadas a los servidores de la Alcaldía municipal, se puede concluir:

Entrevista al servidor de la alcaldía municipal, señor John Ismael García Rivera, secretario de Planeación, Obras y Servicios Públicos.

- El Esquema de Ordenamiento Territorial que se encuentra publicado en la página web del municipio no corresponde al que actualmente rige.
- La Secretaría de Planeación no cuenta en sus archivos con las actas de formulación y concertación con las comunidades del municipio en la elaboración del Esquema de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 01 de 2003).
- Se presume, por parte del señor secretario de Planeación, que a causa del conflicto armado que azotaba al municipio para los años 2002 y 2003, el EOT (Acuerdo 01 de 2003), fue formulado desde la Gobernación de Cundinamarca.
- En el municipio de Cabrera no se han desarrollado actividades mineras en los últimos tres años.
- Los promotores de la consulta popular fueron la Alcaldía municipal y el comité promotor de la zona de reserva campesina.

Entrevista a la servidora Alicia González, técnica de producción agropecuaria, de la Unidad Técnica Agrícola Municipal.

- En el municipio de Cabrera no se ha desarrollado la actividad minera.

- El principal motivo de la comunidad para participar en la consulta popular obedeció a evitar la ejecución del proyecto hidroeléctrico El Paso; asimismo, se estaba presentando en el municipio la exploración de pozos petroleros en la vereda Núñez. Por lo tanto, la comunidad se organizó para salirles al paso a esas actividades y proteger al ambiente y sus actividades económicas, puesto que ellos son campesinos agricultores y deben proteger su territorio.
- En términos generales, la comunidad no estaba de acuerdo con el desarrollo de actividades económicas extractivas, por lo que solicitaron al alcalde el apoyo para llevar a cabo la consulta popular.

Revisión documental

Concejo municipal

No se recibió respuesta oficial por parte del Concejo, a pesar de hablar telefónicamente con el señor presidente del Concejo, Héctor Alexis Salazar, y la señorita secretaria del Concejo, Adriana Silva.

Gobernación de Cundinamarca

La Gobernación de Cundinamarca, mediante el oficio CE-2018599838, del 28 de septiembre de 2018 (ver Anexo 6), señala que «los municipios son autónomos en el manejo de su territorio en lo que concierne a los usos y ocupación de su suelo y demás aspectos que regulan el desarrollo municipal».

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)

La Dirección de Gestión del Ordenamiento Ambiental y Territorial, mediante el Comunicado 20182151141, en respuesta a la solicitud de los soportes de participación y concertación del EOT vigente para el municipio de Cabrera (Cundinamarca), informa que «el proceso de participación comunitaria es de total competencia del municipio, por lo que se sugiere solicitar en la administración municipal o en el Concejo municipal los soportes del proceso de participación

[...]». Asimismo, establece que a la corporación le conciernen los asuntos exclusivamente ambientales del proyecto de plan de ordenamiento territorial (ver Anexo 7).

La dirección regional de Sumapaz suministró la Resolución 0965 del 19 de agosto de 2003, en la cual determina como concertado el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Cabrera con la autoridad ambiental (ver Anexo 8).

La resolución determinó que, a pesar de los impactos ambientales significativos³¹ que acarrea el desarrollo de las actividades mineras, dicha actividad es básica para el desarrollo del municipio, y por lo tanto su ejecución debe realizarse en los polígonos determinados y estar ajustada a las normas ambientales y mineras del país (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, 2003).

Encuesta virtual

A través de correo electrónico, se remitieron la invitación y el vínculo³² a 49 actores para diligenciar la encuesta formulada; se obtuvo una respuesta positiva por parte del 26,53 % (13 personas), lo cual permite obtener los resultados que se aprecian en el Anexo 9, de los cuales sobresalen:

Información básica

De las 13 personas que respondieron la encuesta, el 53,8 % correspondió a hombres (7), y el 46,2 % fueron mujeres (6).

³¹ «[...] pérdida y contaminación del suelo orgánico, inestabilidad del macizo rocoso, contaminación de aguas superficiales, pérdida de vegetación nativa y afectación de la dinámica fluvial» (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, 2003, pág. 18).

³² Cfr. <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdWvJ5Q2Q1ZbTPW0ltupmiLQWkzfQvwW-hmQz7KJhGdHe7AYQ/viewform?usp=sf_link>.

Las personas participantes presentaban un rango de edad que oscila entre los 20 y los 54 años; predominan aquellas que tienen entre 35 y 39 años (4 personas, 30,8 %), seguido por el 23,1 % que se encuentra tanto para el rango de 20 a 24 años, como el de 30 a 34 años (6 personas); 2 personas se localizan en el rango de edad de 40 a 44 años; 1, entre 50 y 54 años. Respecto a la edad, se podría determinar que 7 personas pudieron haber participado en la formulación y concertación del Esquema de Ordenamiento Territorial vigente.

Respecto al nivel educativo de las personas participantes, se establece que el 92,3 % presenta una formación de educación superior, y solo el 7,7 % presenta una educación media.

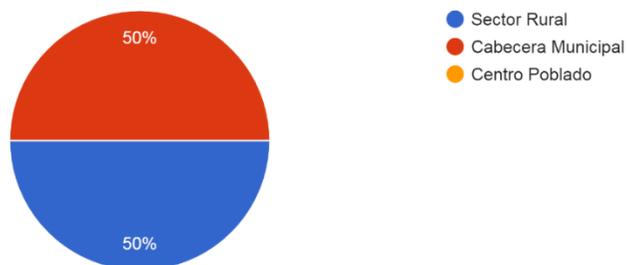
De las 13 personas, 10 (76,9 %) viven actualmente en el municipio; 6 personas (60 %) residen allí hace más de 12 años, 3 (30 %) residen desde hace menos de 4 años en el municipio y el habitante restante (10 %) vive allí en un periodo comprendido entre 8 y 12 años. Estas personas se desempeñan como empleados públicos (50 %), como agricultores o ganaderos (20 %) y como empleado privado (10 %), independiente (10 %) y comerciante (10 %).

Cinco de las diez personas habitan en el área rural, en veredas cercanas a la cabecera municipal (Santa Rita Baja, Santa Rita, Santa Lucía Baja, Peñas Blancas y Quebrada negra); las cinco personas restantes habitan en la cabecera urbana (ver Figura 4).

Figura 4. Distribución de la población que vive en el municipio, según el sector

7. ¿En qué sector del municipio vive usted?

10 respuestas



Fuente: Resultados de la encuesta realizada, 2018.

Conocimiento sobre el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente y su aceptación por parte de la comunidad

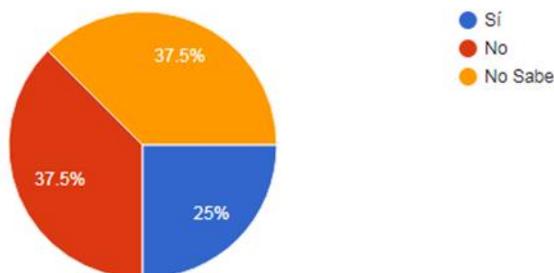
Frente a la pregunta del conocimiento de los esquemas de ordenamiento territorial, 11 de las 13 personas (84,6 %) indicaron saber lo que es, solo 8 (64,5 %) conocen el esquema de ordenamiento que rige en la actualidad en el municipio, **pero ninguno de los encuestados participó en su proceso de formulación y concertación.**

De las 8 personas que dijeron conocer el EOT, 7 conocen el uso del suelo establecido para el sector rural; al preguntar si el uso del suelo rural era aceptado por la comunidad, se identificó que el 37,5 % no lo acepta, el mismo porcentaje establece que no sabe, y un 25 % indicó que sí era aceptado (ver Figura 5).

Figura 5. ¿El EOT vigente para el municipio es aceptado por la comunidad?

13. ¿Considera usted que el Esquema de Ordenamiento Territorial que rige actualmente al municipio y en particular lo relacionado con el uso del suelo rural, es aceptado por la comunidad?

8 respuestas



Fuente: Resultados de la encuesta realizada, 2018.

Al observar las respuestas sobre la aceptación del uso del suelo rural contemplado en el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente para el municipio de Cabrera (3 personas no aceptan, un 37,5 %; un 25 % sí acepta y un 37,5 % indica no saber), se infiere la probabilidad de que se genere un problema en la gobernabilidad del territorio, debido a que se presentan posiciones opuestas respecto de la vocación y las preferencias con el uso actual del territorio. En las respuestas de la pregunta 19, se aprecia que algunas personas propenden por la protección de los recursos naturales y los valores campesinos, mientras que otras resaltan que se le negó al municipio la obtención de recebo, material empleado principalmente para el mantenimiento de las vías municipales.

Desarrollo de actividades mineras legales en el municipio

Respecto a la pregunta de si en el municipio se vienen desarrollando actividades mineras legales, el 76,9 % (10 personas) indicó que no, mientras el 23,1 % (3 personas) no sabe sobre su desarrollo.

Participación, motivación y actores que impulsaron la consulta popular

Con relación a la consulta popular que se realizó en febrero de 2017, se evidenció que el 61,5 % de los encuestados participó (7 personas), motivados principalmente por la defensa y conservación del territorio como de los recursos naturales (el agua y el páramo), la protección de la zona de reserva campesina, el campesinado y su actividad económica agrícola, así como por dar a conocer su inconformismo frente a las actividades extractivas, como la minería y los proyectos hidroeléctricos.

De igual modo, se preguntó a las personas que participaron en el diligenciamiento de la encuesta si conocían las implicaciones del resultado de la misma: el 100 % manifestó conocerlas (ver Figura 6).

Sin embargo, se observa que puede existir una confusión entre la pregunta de la consulta, la motivación para participar y lo que implica el resultado de la consulta popular. Lo anterior se evidencia en respuestas que indican que «pueden realizar explotación minera legal en nuestro municipio, lo cual puede afectar nuestro medioambiente, la agricultura, el agua y, por ende, a la población», «prohibición total a la explotación de los recursos naturales», y «la pregunta en ningún momento prohíbe la explotación minera o las hidroeléctricas de tajo, *pues el interés es preservar el entorno ambiental, la cultura y economía campesina. Se debe justificar plenamente que el proyecto es realmente viable, algo casi imposible, pero no teníamos otra salida y el tiempo era poco*».

Figura 6. ¿Puede indicar al menos una de las implicaciones que conllevan los resultados de la consulta popular realizada en 2017?

19. ¿Puede indicar al menos una de las implicaciones que conllevan los resultados de la consulta popular realizada en 2017? ¹³ respuestas
No realización de proyectos minero energéticos en la Jurisdicción del Municipio de Cabrera.
SE EXCLUYO LA OPCIÓN DE EXPLOTAR RECEBO
PROTEGER DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES
El impedimento a construir la hidroeléctrica por mandato de la comunidad.
Pueden realizar explotación minera legal en nuestro municipio, lo cual puede afectar nuestro medio ambiente, la agricultura, el agua y por ende a la población.
Terminar con el proyecto hidroeléctrico "El Paso" - Defender la soberanía alimentaria de nuestro municipio - Defensa de nuestra figura jurídica de ZRC-
Prohibición total a la explotación de recursos naturales
Es estrictamente vinculante con ordenamiento territorial
no habrá contaminación de las fuentes hídricas
Que nuestro territorio permanecerá con vocación agropecuaria que es nuestro sustento económico, nos permite mantener nuestra identidad campesina, no se va a transformar un ecosistema tan estratégico y frágil como es el de páramo de Sumapaz y su zona de amortiguamiento, nos permite continuar desarrollando nuestras propuestas de desarrollo plasmadas en el Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina
La pregunta en ningún momento prohíbe la explotación minera o las hidroeléctricas de tajo, pues el interés es preservar el entorno ambiental, la cultura y economía campesina. Se debe justificar plenamente que el proyecto es realmente viable. Algo casi imposible. Pero sin embargo no teníamos otra salida y el tipo era poco
La comunidad debe buscar alternativas de crecimiento en desarrollo económico agro-cultural y turístico a partir de la auto-sostenibilidad, teniendo en cuenta que el sector es de reserva campesina y que el campesino no puede ni cortar un solo palo así sea de su propia finca para sus necesidades individuales y/o primarias, se debe seguir manteniendo su zona de reserva campesina y del páramo más grande del mundo para seguir manteniendo buen ambiente natural.
Ser tenido como obligación en el nuevo eot y uso de los recursos en relación

Fuente: Resultados de la encuesta realizada, 2018.

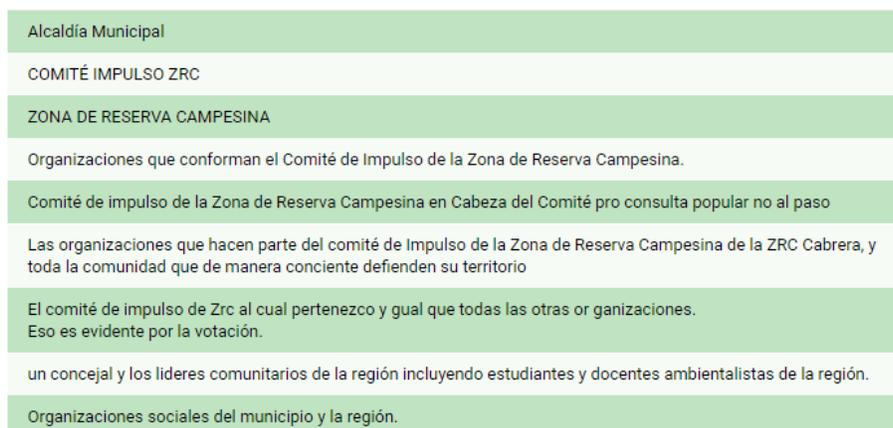
Lo anterior permite establecer que posiblemente no hubo claridad en la información que se transmitió a la comunidad frente a la pregunta que se hizo en la consulta, así como sus implicaciones, ya que como se formuló la pregunta y conforme a la ley respecto a la obligatoriedad del resultado, en el municipio de Cabrera hoy no está permitido el desarrollo de actividades mineras o hidroeléctricas.

Frente a los actores (personas, grupos u organizaciones) que estuvieron involucrados en impulsar la consulta popular en el municipio, el 79,9 % (10 personas) dijo conocerlos, mientras que el 23,1 % restante (3 personas) los desconoce. Dentro de las 10 personas que indicaron conocer algún actor, 9 se permitieron identificar el comité de impulso de la zona de reserva campesina de Cabrera, comité proconsulta popular no a El Paso, líderes comunitarios, Alcaldía municipal y un miembro del Concejo.

Figura 7. Actores que impulsaron la consulta popular en el municipio de Cabrera (Cundinamarca)

21. ¿Puede indicarnos quiénes fueron?

9 respuestas



Fuente: Resultados de la encuesta realizada, 2018.

De las 13 personas que participaron de la encuesta, 9 dijeron pertenecer a alguna organización o entidad que estuvieron involucradas en la consulta popular, entre los que sobresalen la Alcaldía municipal, el comité de impulso de la zona de reserva campesina de Cabrera, el Colectivo Alisos, el Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca, las juntas de acción comunal y la Asociación de Ganaderos del Municipio de Cabrera (ver Figura 7).

Intención de los actores para participar en la actualización del EOT

En el momento de preguntar sobre el interés de los encuestados en la posible participación en los procesos de formulación y concertación de la actualización del

Esquema de Ordenamiento Territorial³³, 12 personas indicaron que sí, mientras una afirmó que no participaría. La mayor intención de participación se da desde el aspecto técnico (8 personas), seguido por los aspectos legales y ambientales, y con una menor participación, los aspectos sociales, económicos y financieros. Resalta el interés del acompañamiento y veeduría desde la administración pública.

³³ Proceso que se debe realizar debido a que el EOT actual ya cumplió su vigencia legal y que, a causa de la consulta popular realizada en febrero de 2017, este quedó desactualizado.

5 Propuestas y conclusiones

Con base en los resultados obtenidos en la fase de diagnóstico y sumado al marco de referencia consultado respecto a la situación identificada para el municipio de Cabrera (Cundinamarca), en particular para la determinación del uso del suelo en el sector rural frente a la posibilidad de ejecutar proyectos mineroenergéticos en su jurisdicción, se puede concluir lo siguiente:

El país carece de un marco jurídico claro respecto al alcance de las competencias de las entidades territoriales frente a la determinación del uso del suelo y del subsuelo en el área de su jurisdicción, en particular al desarrollo de economías extractivas de los recursos naturales no renovables, como la minería, debido a que es privilegiada como una actividad de utilidad pública e interés social.

Del mismo modo, se establece que los resultados obtenidos a través de la consulta popular realizada por los habitantes del municipio de Cabrera (Cundinamarca) como zona de reserva campesina en 2017, determinó la no ejecución de proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo, el agua y la vocación agropecuaria. Esta decisión no es vinculante en el ordenamiento jurídico y territorial del municipio.

De igual manera, el resultado de la consulta permitió evidenciar que el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente se encuentra desactualizado y desarticulado. Respecto a la desactualización, por ser adoptado en el 2003, no atiende a las nuevas preferencias de la ciudadanía sobre el territorio, lo cual genera su desarticulación, puesto que el EOT no contempla lo dispuesto en el plan de desarrollo sostenible de la zona de reserva campesina de Cabrera, aprobado por la comunidad en la asamblea pública del 31 de marzo de 2012.

La desactualización y la desarticulación del Esquema de Ordenamiento Territorial vigente en el municipio generaron algunos problemas en la gobernabilidad del mismo, debido a que se presentaron controversias respecto a lo

plasmado en el EOT frente a las preferencias consignadas en el plan de desarrollo sostenible de la zona de reserva campesina.

Asimismo, la pregunta 19 de la encuesta permitió evidenciar la falta de claridad conceptual frente a las implicaciones que conllevó la decisión de prohibir la ejecución de proyectos mineros e hidroeléctricos, presuntamente ocasionado en el tipo de pregunta empleada, ya que fue abierta respecto al desarrollo de las actividades referidas, sin considerar el tipo, tamaño y el área en la que se ejecuta la actividad.

Es importante resaltar que la población encuestada participó en la consulta popular por el interés de proteger las condiciones ambientales de su territorio, así como su identidad cultural y los medios de producción agrícola campesina característicos de la zona de reserva.

De igual manera, la encuesta permitió identificar que el municipio reconoció a los principales promotores de la consulta popular, en la que sobresalieron los actores no estatales como el comité de impulso de la zona de reserva campesina de Cabrera y el comité proconsulta popular no a El Paso, entre otros, así como la participación de líderes comunitarios; dentro de los actores estatales sobresale el apoyo de la Alcaldía y del Concejo.

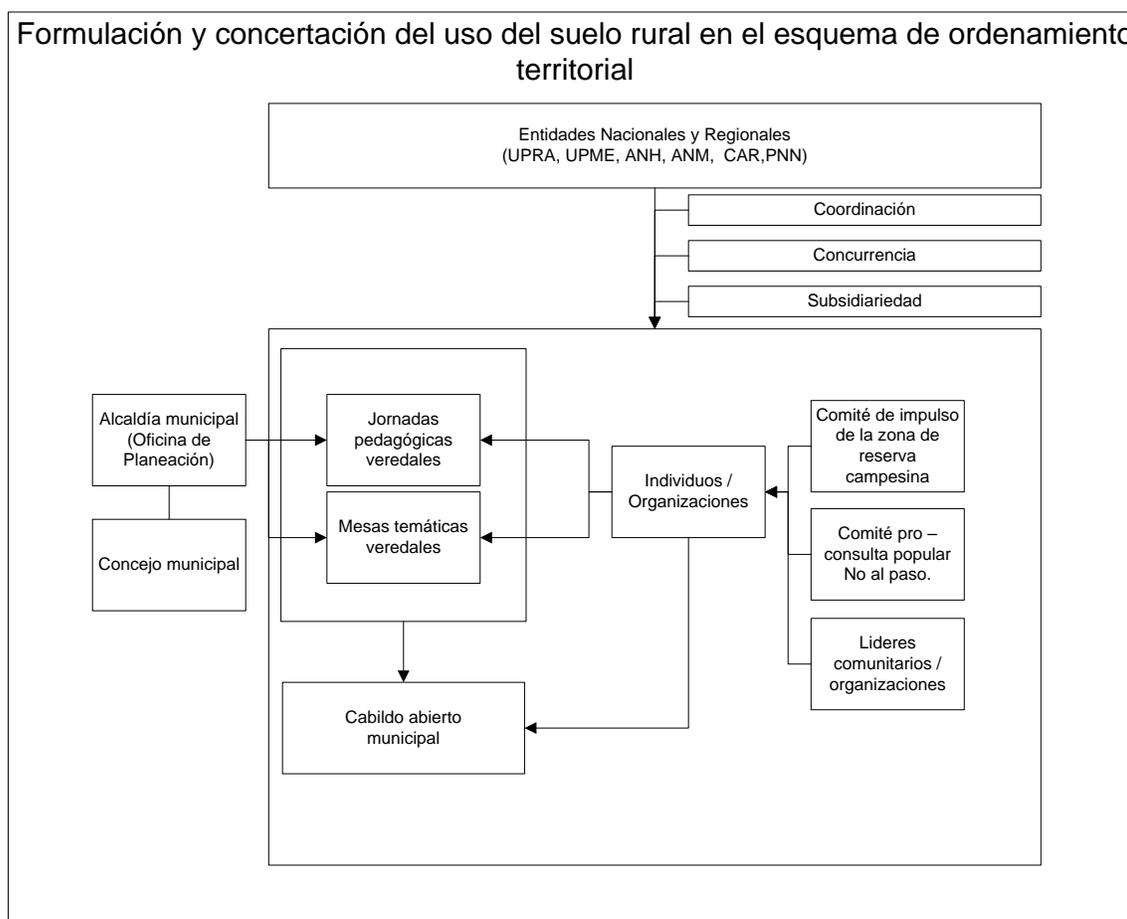
Lo anterior permite reconocer, «la existencia de una comunidad local con un reconocido grado de organización» (Ordoñez Gómez, 2012, pág. 33), la cual puede ser un instrumento para el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Otra de las particularidades que se apreció en los resultados fue el interés que tienen algunos ciudadanos en participar desde diferentes temáticas en el proceso de formulación y concertación del nuevo esquema territorial que se debería desarrollar en el municipio.

A partir de las conclusiones anteriores, y en aras de solucionar la problemática identificada, se propone un modelo (ver Figura 8) que permita fortalecer la participación ciudadana pasando de una forma nominal a una representativa, que

permita la debida concertación en el uso del suelo rural entre los distintos actores, en el proceso de formulación que debe adelantar la Administración municipal del esquema de ordenamiento territorial y, por consiguiente, una mejora en la gobernabilidad.

Figura 8. Modelo para la formulación y concertación del uso del suelo rural en los esquemas de ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia.

El modelo se encuentra constituido, en primer lugar, por las autoridades municipales (Alcaldía y Concejo), como parte de la institucionalidad del Estado, debido a que le corresponde al municipio³⁴, y de acuerdo con las funciones

³⁴ «El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la

otorgadas en el artículo 3 de la Ley 136 de 1994 y modificado por la Ley 1551 de 2012, la promoción de la participación comunitaria, la planificación del desarrollo económico, social y ambiental del territorio, y el velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medioambiente (Colombia. El Congreso de Colombia., 1994).

Es esta promoción de la participación ciudadana la que puede fomentar la Alcaldía y el Concejo en los procesos de formulación y concertación de la actualización del EOT, en particular, lo correspondiente a la determinación de los usos del suelo rural.

El segundo actor está constituido por los individuos y las organizaciones presentes en el territorio, quienes identificarán las preferencias de la ciudadanía respecto al uso del suelo rural en el marco de la normatividad vigente. Es de resaltar que en el municipio se encuentran conformados y funcionando el Comité de Impulso de la Zona de Reserva Campesina y el Comité Proconsulta Popular No a El Paso, entre otros, que actuarán como enlace entre la administración municipal y la comunidad, durante las jornadas pedagógicas y las mesas temáticas que se constituyan para los procesos de formulación y concertación del EOT.

Adicional a lo anterior, se debe contar con el acompañamiento y la participación de las entidades nacionales, atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en aquellos temas que correspondan principalmente a la explotación de recursos naturales renovables como no renovables, y a la protección de áreas naturales como de ecosistemas estratégicos.

Dentro de los acompañamientos de las entidades nacionales, sobresale el papel que la Ley 1551 de 2012, en su numeral 9 del artículo 3, atribuyó a la UPRA, ya que esta debe aportar los instrumentos a los municipios para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Constitución y la ley, y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio» (Colombia. El Congreso de Colombia., 1994).

Artículo 6. El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 3. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los planes de ordenamiento territorial serán presentados para revisión ante el Concejo municipal o distrital cada 12 años (subrayado fuera del texto) (Colombia. El Congreso de Colombia., 2012).

Desde el punto de vista operativo, en primer lugar, se deberán establecer jornadas pedagógicas en la totalidad de las veredas del municipio; en estas se dará a conocer, a la población en general y a las organizaciones presentes, la información pertinente respecto al Esquema de Ordenamiento Territorial, el esquema territorial vigente, sus componentes y la definición del uso del suelo rural.

Posteriormente, se deberá generar un espacio de participación por parte de la administración municipal, a través de la construcción de mesas de trabajo temáticas veredales para y con los miembros de la comunidad que tienen el interés de participar de acuerdo con sus intereses y conocimientos particulares, como se evidenció en las respuestas dadas a las preguntas 24 y 25 de la encuesta realizada y sumado a los insumos generados en las jornadas pedagógicas veredales realizadas, con el fin de apoyar el proceso de formulación y concertación en distintas áreas, en las que sobresalen la técnica, la legal y la ambiental.

Una vez surtida la formulación y concertación en las mesas técnicas, la Alcaldía deberá realizar un cabildo abierto para lograr establecer una concertación municipal respecto a los usos del suelo, conforme a lo contemplado en la Ley 134

de 1991 (artículos 81 a 89), ya que es considerado un tema de interés para la comunidad.

Se considera que el modelo puede ser fácilmente replicable en aquellos municipios pequeños que posean una estructura social y política fuerte en el ámbito rural, en donde aún se reconozca por parte de la población la figura de campesino y se quieran conservar los modelos productivos tradicionales que garanticen la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental.

Una de las limitantes que tiene el modelo es que depende netamente de la voluntad política de las administraciones municipales para su implementación en los procesos de actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial.

6 Bibliografía

(2019). Recuperado el 10 de Noviembre de 2019, de Definición.org:
<https://definicion.org/concertacion>

Acción de tutela contra providencias judiciales. Requisitos generales y especiales de procedibilidad., Sentencia T- 445 / 16 (La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional. 19 de Agosto de 2016).

Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública* . México: FCE.

Censat Agua Viva. Amigos de la Tierra - Colombia. (26 de Febrero de 2017). *Comunicado a la opinión pública*. Recuperado el 23 de Septiembre de 2019, de Censat Org: <https://censat.org/es/noticias/comunicado-a-la-opinion-publica-zona-de-reserva-campesina-de-cabrera-cundinamarca>

Colectivo Agrario Abya Yala. (12 de Marzo de 2016). *Cabildo Abierto en Cabrera Cundinamarca # Ni un paso al paso*. Recuperado el 30 de Octubre de 2019, de <http://www.colectivoagrarioabyayala.org/2016/03/cabildo-abierto-en-cabrera-cundinamarca.html>

Colombia, Constitución Política. (04 de 07 de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado el 26 de 10 de 2017, de Alcaldía Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125#HojaVi>
da

Colombia, El Congreso de Colombia. (18 de 07 de 1997). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado el 27 de 10 de 2017, de Alcaldía Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

Colombia, El Congreso de Colombia. (15 de 08 de 2001). *Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el código de Minas y se dictan otras disposiciones*.

Recuperado el 10 de 10 de 20, de Alcaldía Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9202>

Colombia, El Presidente de la República de Colombia. (13 de Mayo de 1998). *Decreto 879 de 1998. Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.* Recuperado el 25 de Agosto de 2017, de Regimen Legal de Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1369>

Colombia, El presidente de la Republica de Colombia. (05 de 08 de 2003). *Decreto 2201 de 2003. Por el cual se reglamenta el articulo 10 de la Ley 388 de 1997.* Recuperado el 24 de 10 de 2017, de Alcaldía Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11532#0>

Colombia. El Congreso de Colombia. (02 de Junio de 1994). *Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* Recuperado el 15 de Diciembre de 2018, de Alcaldía Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3239>

Colombia. El Congreso de Colombia. (3 de Agosto de 1994). *Ley 160 de 1994. Por el cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.* Recuperado el 28 de Marzo de 2019, de Secretaria del Senado.:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html

Colombia. El Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* Bogotá.

Colombia. El Congreso de Colombia. (26 de Noviembre de 2018). *LEY 1940 DE 2018. Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de*

diciembre de 2019. Recuperado el 12 de Septiembre de 2019, de
Secretaría del Senado:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1940_2018_pr002.html

Colombia. Imprenta Nacional De Colombia. (1 de Abril de 2001). *Republica de Colombia. Diario Oficial. No. 44375*. Recuperado el 20 de 03 de 2019, de Imprenta Nacional de Colombia:
<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml;jsessionid=75dd738139f334e6df07294a168d>

Comunicado No. 40. Octubre 11 de 2018, Expediente T 6298958 - Sentencia SU-095 / 18 (Corte Constitucional 11 de Octubre de 2018).

Contraloria de Cundinamarca. (2018). *Diagnóstico Minero en Cundinamarca 2018*. Bogotá.

Contraloría General de la República. (b). (2013). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá.

Contraloria General de la República. (c). (2013). *Minería en Colombia. Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza*. (Vol. 3). Bogotá.

Corporación Autonoma Regional de Cundinamarca- CAR. (19 de Agosto de 2003). Resolución 0965 de 19 de agosto de 2003. *Por la cual se declara concertado y aprobado el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cabrera*. Bogotá, D. C.

Demanda de inconstitucionalidad contra el articulo 37 de la Ley 685 de 2001 y del articulo 2 (parcial) del decreto 0934 de 2013, Sentencia C-123/14 (Sala Plena de la Corte Constitucional 5 de Marzo de 2014).

Demanda de incostitucionalidad contra el articulo 37 de la Ley 685 de 2001, "Por el cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones".,

Sentencia C-273/16 (Corte Constitucional de la República de Colombia 25 de Mayo de 2016).

El Congreso de Colombia. (28 de Junio de 2011). *Ley 1454 de 2011. Por el cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Recuperado el 23 de Diciembre de 2018, de alcaldíabogotá:

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=43210#0>

Electoral., R. N. (05 de Diciembre de 2018). Registro estadístico de consultas. Radicado No. 21497431 - 249529. (L. E. Castro Ayala, Entrevistador)

Exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo deben ser adoptadas por autoridades nacionales en coordinación y concurrencia de las autoridades territoriales., Sentencia SU095/18 (Sala Plena de la Corte Constitucional 11 de Octubre de 2018).

Garcés O'byrne, J. M. (1999). Bogotá: TM Editores.

Instituto de Salud Publica. Pontificia Universidad Javeriana. (Mayo de 2017). Guía para la entrega del trabajo final de investigación aplicada I.

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA. (Noviembre de 2014). *El río Sumapaz. Proyecto Hidroelectrico "El Paso": Agua y Vida Campesina En Riesgo. Colección Conflictos Socioterritoriales*. Recuperado el 19 de Octubre de 2019, de Issuu.com: <https://issuu.com/ilsaenred/docs/sumapaz>

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA, Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca - SINPEAGRICUN, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. (Bogotá). *Plan de Desarrollo Sostenible Zona de Reserva Campesina de Cabrera (Cundinamarca): por una zona de reserva campesina garante de derechos*

económicos, sociales, culturales y ambientales para los cabrerunos. 2013: Gente Nueva Editores.

Justicia ambiental. (27 de Febrero de 2017). *Cabrera dijo NO a proyectos mineroenergéticos mediante consulta popular*. Recuperado el 19 de Noviembre de 2017, de <https://justiciaambientalcolombia.org/2017/02/27/consulta-popular-cabrera/>

Lipietz, A. (2002). *¿Qué es la ecología política? La gran transformación del siglo XXI*. Santiago de Chile: LOM Editores.

Márquez Calle, G. (15 de Julio de 2003). *Ecosistemas estrategicos de Colombia. Sogeocol*. Recuperado el 08 de Noviembre de 2019, de Sociedad geografica de Colombia: <https://www.sogeocol.edu.co/documentos/07ecos.pdf>

Martinez Ortiz, A. (2012). *Impacto socioeconómico de la minería en Colombia*. Bogotá, D. C.: Fedesarrollo.

Massiris Cabeza, Á. (2009). *Geografía y territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*. Tunja: Uptc.

Negrete Montes, R. (Noviembre de 2017). Competencia municipal para la prohibición de actividades mineras y de hidrocarburos. *Ideas verdes No. 2. Fundación Heinrich Böll Stiftung*, 1-24.

Ordoñez Gómez, F. (2012). *Zonas de reservas campesinas: elementos introductorios y de debate*. Bogotá: Gente Nueva editorial.

Organizacion de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Agencia Nacional de Tierras (ANT). (2018). *Las zonas de reserva campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación*. Bogotá.

Organización Electoral. (2015). Acta General de Escrutinio. Elecciones Autoridades Locales., (págs. 1-20). Cabrera - Cundinamarca.

Parques Nacionales Naturales de Colombia. (s.f.). *Parque Nacional Natural Sumapaz*. Recuperado el 2 de Enero de 2019, de Parques Nacionales Naturales de Colombia: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/parque-nacional-natural-sumapaz/>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2015). *Elecciones de Autoridades Locales. Registraduria Nacional del Estado Civil*. Recuperado el 30 de Octubre de 2019, de https://elecciones.registraduria.gov.co:81/esc_elec_2015/99AL/DAL15029ZZZZZZZZZZZZ_L1.htm

Restrepo Baena, O. J. (12 de Marzo de 2019). *Características de la industria extractiva colombiana. UN Periodico Digital*. Recuperado el 24 de Octubre de 2019, de UN Periodico Digital: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/blog/detail/caracteristicas-de-la-industria-extractiva-colombiana/>

Sandoval Forero, R. (2017). *Economía extractiva en Colombia. Modelo minero energético destruyendo naturaleza y sociedad*. Bogotá, D. C.: Stilo impresores Ltda.

Silva Velandia, B. C. (2015). Luchas campesinas y resistencia frente a los conflictos ambientales en la Zona de Reserva Campesina de Cabrera, Cundinamarca. *Polisemia : revista del Centro de Pensamiento Humano y Social*, 43-57. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6088145>

UPRA, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (Octubre de 2016). *Minería en áreas de aptitud forestal*.

Velásquez C, F., & Gonzalez R, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

- Villareal, F. (18 de 03 de 2019). *Enteder el territorio desde las relaciones de poder a traves de un estudio de caso. Programa de estudios regionales y territoriales*. Obtenido de Programa de estudios regionales y territoriales.: http://www.pert-uba.com.ar/archivos/publicaciones/F_Villarreal_final.pdf
- Westreicher, G. (2019). *Actividad extractiva. Economipedia [En Línea]*. Recuperado el 24 de Octubre de 2019, de Economipedia. Haciendo fácil la economía.: <https://economipedia.com/definiciones/actividad-extractiva.html>
- White, S. C. (2002). Despolitizando el desarrollo: los usos y abusos de la participación. En J. Pearce, *Desarrollo, Organizaciones no Gubernamentales y Sociedad Civil*. (págs. 158-173). Ediciones Octaedro.

7 Anexos

Anexo 1. Tabla resumen de las consultas populares realizadas en Colombia, en el periodo 2013-2018

No.	Fecha	Departamento	Municipio	Pregunta
1	28/07/2013	Tolima	Piedras	¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras (Tolima), con 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 el empleo de materiales nocivos para la salud y el medioambiente, 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?
2	26/02/2017	Cundinamarca	Cabrera	¿Está usted de acuerdo 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 y la vocación agropecuaria del municipio?
3	26/03/2017	Tolima	Cajamarca	¿Está usted de acuerdo con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?
4	9/07/2017	Cundinamarca	Arbeláez	¿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?
5	9/07/2017	Quindío	Pijao	¿Está usted de acuerdo, Sí o NO, con que en el municipio de Pijao se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales?
6	17/09/2017	Santander	Jesús María	¿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?
7	1/10/2017	Santander	Sucre	¿Está usted de acuerdo, Sí o NO, con que en la jurisdicción del municipio de Sucre (Santander) se realicen actividades de exploración y explotación Minera y Petrolera? Sí ___ NO ___
8	21/10/2018	Cundinamarca	Fusagasugá	¿Está usted de acuerdo, Sí o NO, con que en el municipio de Fusagasugá se realicen actividades de exploración, perforación y producción de hidrocarburos, <i>fracking</i> y minería a gran escala?

Anexo 2. Comunicación con la Alcaldía municipal de Cabrera (Cundinamarca)



Bogotá, D.C., 7 de junio de 2018

Señor
Carlos Cardenas Muñoz
Alcaldía Municipal de Cabrera
Cabrera Cundinamarca

Asunto: Presentación Estudiantes Luis Enrique Castro Ayala

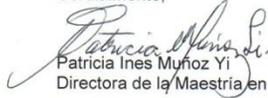
Respetado Señor:

Atentamente me permito presentar a Luis Enrique Castro Ayala identificado con cédula de ciudadanía número 79906544, estudiante de tercer semestre de la Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública, quien adelanta su trabajo de grado "Guía para el fortalecimiento de los mecanismos para la participación ciudadana en los procesos de formulación y concertación del uso del suelo rural en los planes de ordenamiento territorial respecto a las actividades mineras legales en el Municipio de Cabrera Cundinamarca". Por lo anterior, cordialmente solicito su valiosa colaboración para que el estudiante pueda acceder a la información y a los permisos necesarios para realizar el trabajo de campo.

Cabe aclarar que los resultados obtenidos serán utilizados con fines académicos.

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida en el correo electrónico pmunoz@javeriana.edu.co o en el teléfono 320 83 20 Ext. 2491

Cordialmente,


Patricia Ines Muñoz Yi
Directora de la Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública



Liliana B

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Calle 40 N° 6-23 Piso 8° Edificio Gabriel Giraldo, S.J. . PBX: (571) 320 8320 Exts.: 2484 - 2497 - 2504 - 2922 . Fax: (57-1) 288 0830
Bogotá, D.C., Colombia

Anexo 3. Comunicación con el Concejo municipal de Cabrera (Cundinamarca)



Bogotá, D.C., 9 de octubre de 2018

Doctor
Hector Alexis Salazar
Presidente Concejo Municipal
Cabrera - Cundinamarca

Asunto: Presentación Estudiante Luis Enrique Castro Ayala

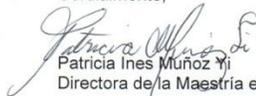
Respetado Doctor:

Atentamente me permito presentar a Luis Enrique Castro Ayala identificado con cédula de ciudadanía número 79906544, estudiante de cuarto semestre de la Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública quien adelanta su trabajo de grado "Fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de formulación y concertación del uso del suelo rural en el plan de ordenamiento territorial (EOT) en el municipio de Cabrera - Cundinamarca". Por lo anterior, cordialmente solicito su valiosa colaboración para que el estudiante pueda acceder a la información y a los permisos necesarios para realizar el trabajo de campo.

Cabe aclarar que los resultados obtenidos serán utilizados con fines académicos.

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida en el correo electrónico pmunoz@javeriana.edu.co o en el teléfono 320 83 20 Ext. 2491

Cordialmente,


Patricia Ines Muñoz
Directora de la Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública



Liliana B

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Calle 40 N° 6-23 Piso 8° Edificio Gabriel Giraldo, S.J. . PBX: (571) 320 8320 Exts.: 2484 - 2497 - 2504 - 2922 . Fax: (57-1) 288 0830
Bogotá, D.C., Colombia

Anexo 4. Formulario de encuesta virtual

Con base en los resultados obtenidos en la entrevista semiestructurada, se procedió a diseñar una encuesta³⁵ de fácil difusión a través de los medios digitales, que permitiera la captura de información respecto a:

- La información básica del encuestado (género, grupo de edad, nivel educativo, residencia o no en el municipio, tiempo de residencia, en que área del municipio vive, actividad económica que desempeña).
- El conocimiento sobre el esquema de ordenamiento territorial vigente, usos del suelo en el sector rural y su aceptación por parte de la comunidad.
- El desarrollo de actividades mineras en el municipio.
- La consulta popular, sus motivaciones e implicaciones, identificación de actores vinculados.
- La intención de los actores para participar en la actualización del EOT.

La encuesta contempló 27 preguntas, distribuidas en dos tipos: selección múltiple (19) y preguntas abiertas (8), las cuales atendieron a una ruta lógica diseñada.

La encuesta fue construida y divulgada a través de la herramienta de formularios de Google³⁶ por medio de un vínculo a través del envío de un correo electrónico. La misma estuvo habilitada para su diligenciamiento entre el 8 de noviembre y el 8 de diciembre de 2018.

Es importante resaltar que se hizo un seguimiento constante a través de llamadas telefónicas y WhatsApp a las personas a las que se les solicitó responder la encuesta, debido a que el municipio presenta deficiencias en la cobertura y calidad del servicio de internet.

³⁵ Es de resaltar que la información recolectada, el nombre y el dato de contacto de las personas participantes, quedaron consignados bajo parámetros de confidencialidad y uso exclusivo del trabajo.

³⁶ Herramienta de acceso libre de Google que permite la construcción de formularios, distribución, recopilación y análisis estadístico de datos.

Fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de formulación y concertación del uso del suelo en el Esquema de Ordenamiento Territorial, en el municipio de Cabrera - Cundinamarca.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
MAESTRÍA GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA.

Cordial saludo,

En el desarrollo del trabajo de grado para optar al título de Magister de Gobierno del Territorio y Gestión Pública, denominado: "Fortalecimiento de los mecanismos para la participación ciudadana en los procesos de formulación y concertación del uso del suelo rural en la planes de ordenamiento territorial (EOT)", en el municipio de Cabrera - Cundinamarca. Solicito gentilmente su colaboración para el diligenciamiento de la siguiente encuesta.

Es de resaltar que la información suministrada será tratada de manera confidencial y con exclusividad para el desarrollo del trabajo en mención.

De antemano agradezco su atención,

Cordialmente,

Luis Enrique Castro Ayala

*Obligatorio

1. Dirección de correo electrónico *

2. 1. ¿ Es usted de género? *

Marca solo un óvalo.

Mujer

Hombre

Otros: _____

3. 2. ¿Cuántos años tiene? **Marca solo un óvalo.*

- 0 - 14 años
- 15 - 19 años
- 20 - 24 años
- 25 - 29 años
- 30 - 34 años
- 35 - 39 años
- 40 - 44 años
- 45 - 49 años
- 50 - 54 años
- 55 - 59 años
- 60 - 64 años
- 65 - 69 años
- 70 - 74 años
- 75 - 79 años
- 80 y más años

4. 3. ¿Su nivel educativo es? **Marca solo un óvalo.*

- Educación básica
- Educación media
- Educación superior

5. 4. ¿Vive actualmente en el municipio? **Marca solo un óvalo.*

- Sí
- No *Pasa a la pregunta 9.*

6. 5. ¿Hace cuánto tiempo vive en el municipio? **Marca solo un óvalo.*

- 0 - 4 años
- 4 - 8 años
- 8 - 12 años
- Más de 12 años

7. 6. ¿Usted se desempeña económicamente en el municipio como? **Marca solo un óvalo.*

- Empleado Público
- Empleado Privado
- Independiente
- Comerciante
- Agricultor y/o ganadero

8. 7. ¿En qué sector del municipio vive usted?*Marca solo un óvalo.*

- Sector Rural *Pasa a la pregunta 8.*
- Cabecera Municipal *Pasa a la pregunta 9.*
- Centro Poblado *Pasa a la pregunta 9.*

9. 8. ¿En qué vereda vive?

10. 9. ¿Sabe usted que es el Esquema de Ordenamiento Territorial? **Marca solo un óvalo.*

- Sí
- No

11. 10. ¿Sabe usted cuál es el último Esquema de Ordenamiento Territorial para el municipio de Cabrera, y en qué año fue adoptado? **Marca solo un óvalo.*

- Sí
- No *Pasa a la pregunta 14.*

12. 11. ¿Participó usted de alguna manera en los procesos de formulación y concertación del Esquema de Ordenamiento Territorial, que se encuentra vigente para el municipio? **Marca solo un óvalo.*

- Sí
- No

13. 12. ¿Conoce usted los usos del suelo que se establecieron para el sector rural y que se determinaron mediante el Esquema de Ordenamiento Territorial (Acuerdo No. 01 de 2003)? **Marca solo un óvalo.*

- Sí
- No

14. 13. ¿Considera usted que el Esquema de Ordenamiento Territorial que rige actualmente al municipio y en particular lo relacionado con el uso del suelo rural, es aceptado por la comunidad? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
 No
 No Sabe

15. 14. ¿En el municipio se han desarrollado o se están desarrollando actividades mineras legales en el sector rural? *

Marca solo un óvalo.

- Sí *Pasa a la pregunta 15.*
 No *Pasa a la pregunta 16.*
 No Sabe *Pasa a la pregunta 16.*

16. 15. ¿En qué veredas se han desarrollado las actividades mineras legales?

17. 16. ¿Participó usted en la consulta popular que se realizó en 2017, en la cual se prohíbe el desarrollo de actividades mineras e hidroeléctricas en el municipio? *

Marca solo un óvalo.

- Sí *Pasa a la pregunta 17.*
 No *Pasa a la pregunta 18.*

18. 17. ¿Que lo llevó a participar en la Consulta Popular que se realizó en el municipio en el año 2017?

19. 18. ¿Conoce usted las implicaciones que conlleva el resultado de la consulta popular que se llevó a cabo en el 2017, en la cual se prohíbe el desarrollo de actividades mineras e hidroeléctricas en el municipio?

Marca solo un óvalo.

- Si *Pasa a la pregunta 19.*
 No *Pasa a la pregunta 20.*

20. 19. ¿Puede indicar al menos una de las implicaciones que conllevan los resultados de la consulta popular realizada en 2017?

21. **20. ¿Conoce usted a las personas, grupos u organizaciones que impulsaron la consulta popular de 2017? ***

Marca solo un óvalo.

- Sí *Pasa a la pregunta 21.*
 No *Pasa a la pregunta 22.*
 No sabe *Pasa a la pregunta 22.*

22. **21. ¿Puede indicarnos quiénes fueron?**

23. **22. ¿Pertenece usted a alguna organización o entidad, que haya estado vinculada con la consulta popular que se llevó a cabo en el año 2017?**

Marca solo un óvalo.

- Sí
 No *Pasa a la pregunta 24.*

24. **23. ¿Puede indicar cuál o cuáles?**

25. **24. ¿Le gustaría a usted participar en los procesos de formulación y concertación del Esquema de Ordenamiento Territorial, dado que este requiere ser actualizado por parte de la administración municipal? ***

Marca solo un óvalo.

- Sí *Pasa a la pregunta 25.*
 No *Pasa a la pregunta 26.*
 No Sabe *Pasa a la pregunta 26.*

26. **25. ¿Desde qué aspecto considera usted que sería su participación en los procesos de formulación y concertación del Esquema de Ordenamiento Territorial? ***

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Técnico
 Legal
 Social
 Cultural
 Ambiental
 Otros: _____

15/5/2019

Fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de formulación y concertación del uso del suelo en el Es...

27. **26. Si tiene algún comentario, observación o recomendación, por favor indicarlo a continuación.**

28. **27. Podría indicarnos por favor su nombre y apellidos (opcional).**

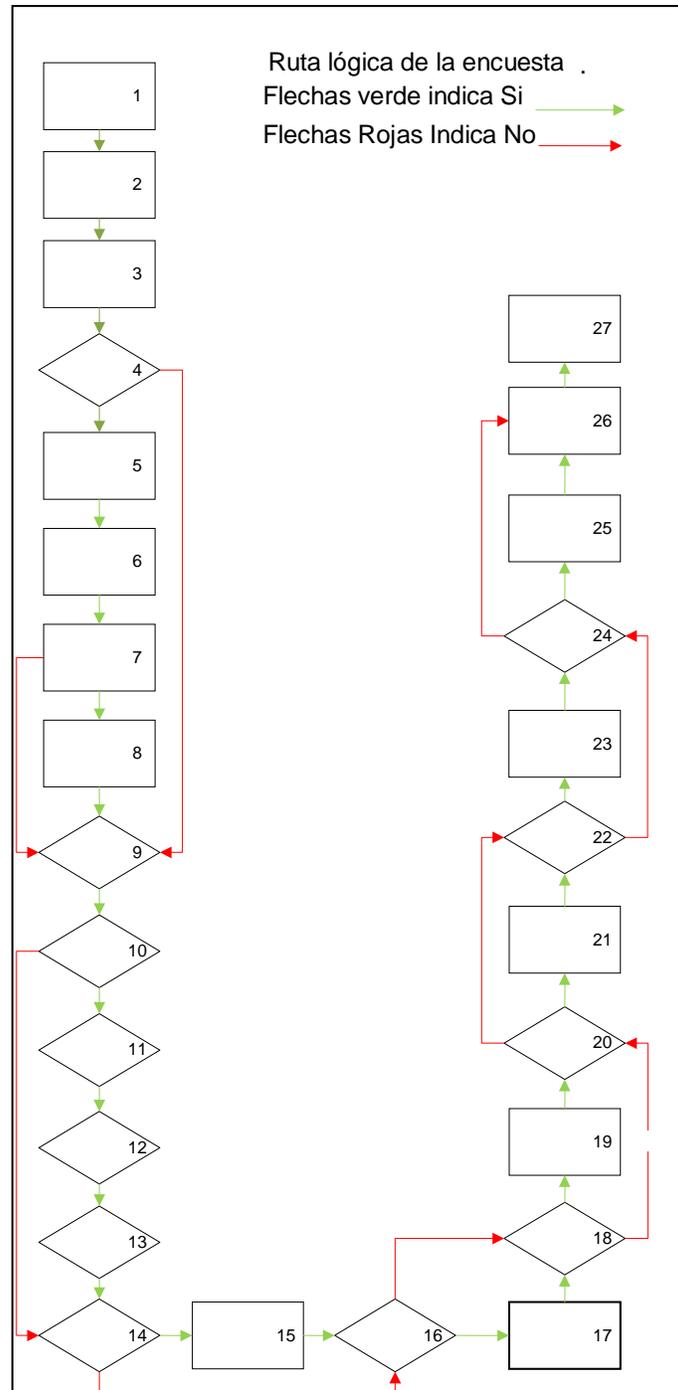


Con la tecnología de
 Google Forms

https://docs.google.com/forms/d/1N8tomP2qLluSjCacHq2okMhzPHml8cSOO0R_9ZErd0/edit

6/6

Anexo 5. Ruta lógica de la encuesta virtual



Anexo 6. Comunicación con la Gobernación de Cundinamarca



AL CONTESTAR CITE ESTE NÚMERO:CE - 2018599838
ASUNTO: Respuesta al Radicado 2018151431
ENVIA: 170 - SECRETARIA DE PLANEACION

SPC – DDR
Bogotá D.C., Septiembre 28 de 2018

Señor
LUIS ENRIQUE CASTRO AYALA
Carrera 2 No 16A – 38
Bogotá, D.C.
Cel: 3204476193
Correo electrónico: lecaya23@gmail.com

Asunto: Respuesta al Radicado 2018151431 de fecha 2018-09-26 14:40:37.0

Respetado Señor:

De conformidad con el asunto en referencia y en atención a la petición virtual realizada al Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Planeación, relacionado con la solicitud del Esquema de Ordenamiento Territorial vigente del municipio de Cabrera y la participación ciudadana, actas de formulación y concertación, de manera atenta le informo que en el marco del Artículo 287 de la Constitución Nacional, los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley, aspecto reiterado en la Ley 388 de 1997, "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", la cual señala que los municipios son autónomos en el manejo de su territorio en lo que concierne a los usos y ocupación de su suelo y demás aspectos que regulan el desarrollo municipal.

Así mismo y en concordancia con lo anterior y según la competencia y funciones del Departamento en materia de ordenamiento territorial y usos del suelo, atribuidas por el Decreto Ordenanzal 265 de 2016, la Secretaría Departamental de Planeación tiene como función brindar asistencia, apoyo, orientación y capacitación a los municipios en el proceso de revisión y ajuste de sus planes de ordenamiento territorial.

De acuerdo a lo anteriormente expresado y en relación con su solicitud de información, esta puede ser consultada en la página web de la Gobernación de Cundinamarca, en la siguiente ruta:



Secretaría de Planeación, Sede Administrativa,
Calle 26 51-53, Torre Central Piso 5. Código Postal:
111321 Bogotá, D.C. - Tel. 749 1677 - 749 1675

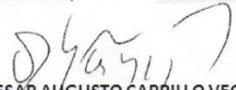
[f/CundiGov](#) [@CundinamarcaGov](#)
www.cundinamarca.gov.co



http://www.cundinamarca.gov.co/Home/Cundinamarca.gc/ascundi_municipioscontenidos/ccundi_municipios

Cabe precisar que esta es la información que posee el Departamento, para mayor detalle y otros soportes, consideramos que pueden ser consultados en la página web del municipio.

Cordialmente,


CESÁR AUGUSTO CARRILLO VEGA
Secretario de Planeación.

Proyecto: Alvaro Sánchez Guayacán
Revisó: Roberto González - Director Desarrollo Regional.
Vo.Bo: Carolina Montealegre C. - Asesora Jurídica y Administrativa



Secretaría de Planeación, Sede Administrativa.
Calle 26 51-53, Torre Central Piso 5. Código Postal:
111321 Bogotá, D.C. - Tel. 749 1677 - 749 1675

 /CundiGov  @CundinamarcaGov
www.cundinamarca.gov.co

Anexo 7. Comunicación con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Dirección de Gestión del Ordenamiento Ambiental y Territorial
República de Colombia

CAR 01/10/2018 10:33
Al Contestar cite este No.: 20182151141
Origen: Dirección de Gestión del Ordenam
Destino: LUIS ENRIQUE CASTRO AYALA
Anexos: Fol: 1

Bogotá,

LUIS ENRIQUE CASTRO AYALA
Cel: 3204476193
CARRERA 2 NO. 16A - 38
lecaya23@gmail.com
Bogotá

ASUNTO: Respuesta a DERECHO DE PETICIÓN radicado 20181140793: Solicitud de información participación comunitaria en el E.O.T

Respetado Señor Castro:

En respuesta a su solicitud referente a los soportes de participación y concertación del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cabrera, cordialmente se manifiesta lo siguiente:

En el marco del artículo 22, y del numeral 4 y parágrafo del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 el proceso de participación comunitaria es de total competencia del Municipio, por lo que se sugiere solicitar en la Administración Municipal o en el Concejo Municipal los soportes del proceso de participación comunitaria llevada a cabo en las etapas de formulación, adopción, seguimiento y evaluación del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Cabrera

Tal y como lo determina la Ley 388 de 1997 y la Ley 507 de 1999 a la Autoridad Ambiental, en este caso a la CAR, le compete la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT, EOT) lo cual se realiza únicamente entre la CAR y la Administración Municipal.

La CAR no tiene competencia en ninguna parte del proceso de participación comunitaria del ordenamiento territorial, tampoco le corresponde realizar la verificación de la participación comunitaria en el proceso de ordenamiento territorial.

Atentamente,

GERMAN CAMILO BELLO ZAPATA
Director DGOAT

Respuesta a: 20181140793 del 26/09/2018

Elaboró: Myriam Rodríguez Álvarez / DGOAT



Protección Ambiental Responsabilidad de Todos
Bogotá Av. Esperanza No. 62-49 PS 6; Código Postal 11321 - Conmutador: 5801111 Ext: 2100 <https://www.car.gov.co/>
Correo electrónico: sau@car.gov.co

GDO-PR-05-FR-06 VERSIÓN 3 17-04-2017

Pág. 1 de 1 Rad: 20182151141

**Anexo 8. Comunicación con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR),
Dirección Regional de Sumapaz**



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Dirección Regional Sumapaz
República de Colombia

CAR 03/10/2018 21:40
Al Contestar cite este No.: 12182106167
Origen: Dirección Regional Sumapaz
Destino: LUIS ENRIQUE CASTRO AYALA
Anexos: Fol: 1

Fusagasugá,

Señor
LUIS ENRIQUE CASTRO AYALA
l-castroa@javeriana.edu.co
Bogotá

ASUNTO: Respuesta al radicado 20181141134: Solicitud de información.

Cordial Saludo:

En atención al radicado del asunto, mediante el cual realiza solicitud de información, me permito adjuntar al presente copia de la Resolución N° 0965 del 19 de agosto de 2003, mediante la cual se declara por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca concertado el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Cabrera, Cundinamarca.

Lo anterior para su conocimiento.

NESTOR EMILIO RUIZ RODRIGUEZ
Director Regional

Respuesta a: 20181141134 del 27/09/2018

Anexos: 1 archivo adjunto

Elaboró: Ariana Romina Mayorga Jara / DRSU



Protección Ambiental Responsabilidad de Todos
Fusagasugá Avenida Las Palmas No.15-17 Código Postal 252211 - Conmutador: 5801111 EXT 3800 Ext: 107 <https://www.car.gov.co/>
Correo electrónico: sau@car.gov.co

GDO-PR-05-FR-06 VERSIÓN 3 17-04-2017

Pág. 1 de 1 Rad: 12182106167

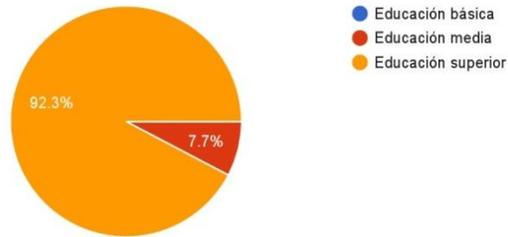
Anexo 9. Respuestas agrupadas de la encuesta virtual

3/1/2019 Fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de formulación y concertación del uso del suelo en el Esq...



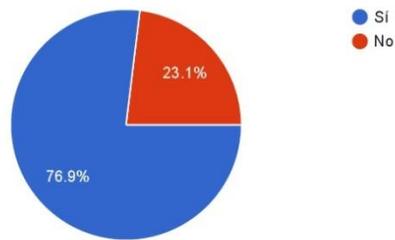
3. ¿Su nivel educativo es?

13 respuestas



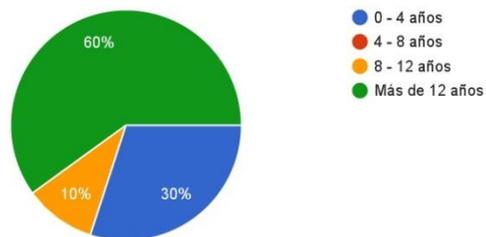
4. ¿Vive actualmente en el municipio?

13 respuestas



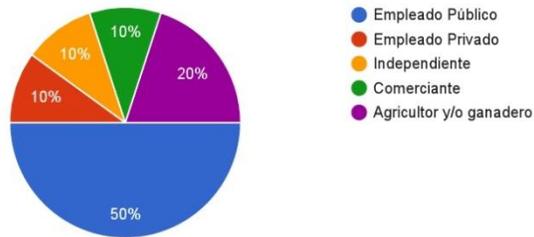
5. ¿Hace cuánto tiempo vive en el municipio?

10 respuestas



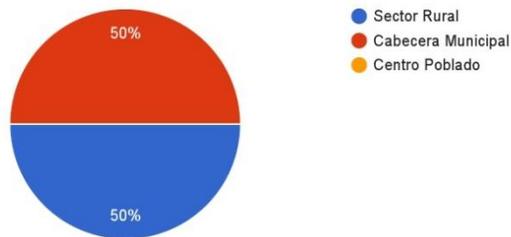
6. ¿Usted se desempeña económicamente en el municipio como?

10 respuestas



7. ¿En qué sector del municipio vive usted?

10 respuestas



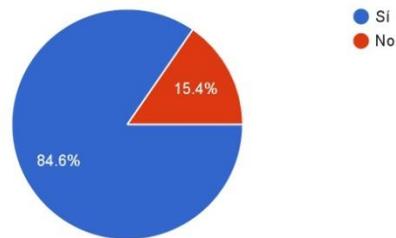
8. ¿En qué vereda vive?

5 respuestas

- SANTA RITA BAJA
- SANTA LUCIA BAJA
- SANTA RITA
- peñas blancas
- Quebrada Negra

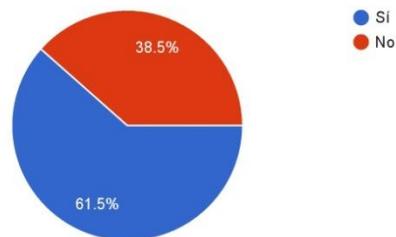
9. ¿Sabe usted que es el Esquema de Ordenamiento Territorial?

13 respuestas



10. ¿Sabe usted cuál es el último Esquema de Ordenamiento Territorial para el municipio de Cabrera, y en qué año fue adoptado?

13 respuestas

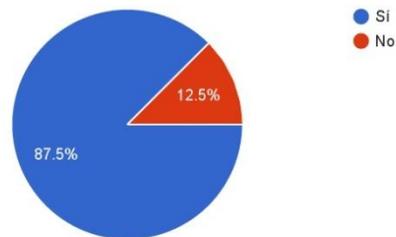


11. ¿Participó usted de alguna manera en los procesos de formulación y concertación del Esquema de Ordenamiento Territorial, que se encuentra vigente para el municipio?

8 respuestas

12. ¿Conoce usted los usos del suelo que se establecieron para el sector rural y que se determinaron mediante el Esquema de Ordenamiento Territorial (Acuerdo No. 01 de 2003)?

8 respuestas

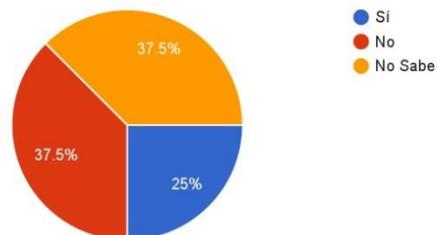


0 respuestas

Todavía no hay respuestas para esta pregunta.

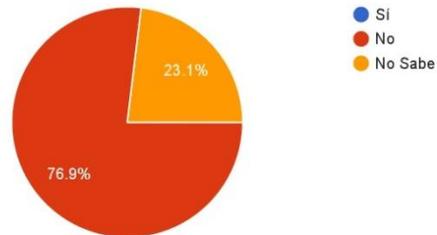
13. ¿Considera usted que el Esquema de Ordenamiento Territorial que rige actualmente al municipio y en particular lo relacionado con el uso del suelo rural, es aceptado por la comunidad?

8 respuestas



14. ¿En el municipio se han desarrollado o se están desarrollando actividades mineras legales en el sector rural?

13 respuestas



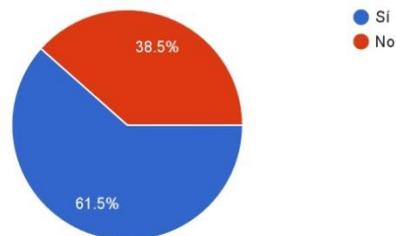
15. ¿En qué veredas se han desarrollado las actividades mineras legales?

0 respuestas

Todavía no hay respuestas para esta pregunta.

16. ¿Participó usted en la consulta popular que se realizó en 2017, en la cual se prohíbe el desarrollo de actividades mineras e hidroeléctricas en el municipio?

13 respuestas



17. ¿Que lo llevó a participar en la Consulta Popular que se realizó en el municipio en el año 2017?

7 respuestas

COMITÉ DE SEGUIMIENTO ELECTORAL

PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Por nuestros recursos naturales y la defensa de nuestra figura de Zona de Reserva Campesina y nuestra vocación agrícola

La defensa del agua, la vida y la pervivencia del campesinado

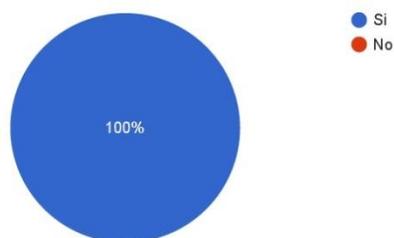
Es un compromiso de cada uno de nosotros defender y conservar nuestro territorio y los recursos naturales como son el agua como bien común, para ahora y para las futuras generaciones, para nosotros el Paramo y el Río Sumapaz son sagrados.

1 hacer usos de los me mecanismos de participación ya que nuestra voz no era escuchada por nadie, especialmente del los gobiernos locales y el estado.

La defensa del territorio, la economía y cultura campesina; defensa de la vida digna.

18. ¿Conoce usted las implicaciones que conlleva el resultado de la consulta popular que se llevó a cabo en el 2017, en la cual se prohíbe el desarrollo de actividades mineras e hidroeléctricas en el municipio?

13 respuestas



19. ¿Puede indicar al menos una de las implicaciones que conllevan los resultados de la consulta popular realizada en 2017?

13 respuestas

No realización de proyectos minero energéticos en la Jurisdicción del Municipio de Cabrera.

SE EXCLUYO LA OPCIÓN DE EXPLOTAR RECEBO

PROTEGER DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

El impedimento a construir la hidroeléctrica por mandato de la comunidad.

Pueden realizar explotación minera legal en nuestro municipio, lo cual puede afectar nuestro medio ambiente, la agricultura, el agua y por ende a la población.

Terminar con el proyecto hidroeléctrico "El Paso" - Defender la soberanía alimentaria de nuestro municipio - Defensa de nuestra figura jurídica de ZRC-

Prohibición total a la explotación de recursos naturales

Es estrictamente vinculante con ordenamiento territorial

no habrá contaminación de las fuentes hídricas

Que nuestro territorio permanecerá con vocación agropecuaria que es nuestro sustento económico, nos permite mantener nuestra identidad campesina, no se va a transformar un ecosistema tan estratégico y frágil como es el de páramo de Sumapaz y su zona de amortiguamiento, nos permite continuar desarrollando nuestras propuestas de desarrollo plasmadas en el Plan de Desarrollo Sostenible de la Zona de Reserva Campesina

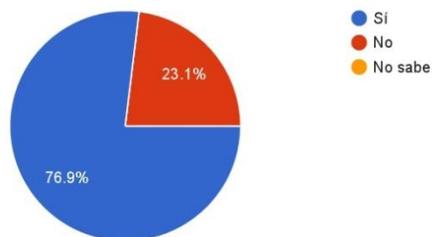
La pregunta en ningún momento prohíbe la explotación minera o las hidroeléctricas de tajo, pues el interés es preservar el entorno ambiental, la cultura y economía campesina. Se debe justificar plenamente que el proyecto es realmente viable. Algo casi imposible. Pero sin embargo no teníamos otra salida y el tipo era poco

la comunidad debe buscar alternativas de crecimiento en desarrollo económico agro-cultural y turístico a partir de la auto-sostenibilidad, teniendo en cuenta que el sector es de reserva campesina y que el campesino no puede ni cortar un solo palo así sea de su propia finca para sus necesidades individuales y/o primarias, se debe seguir manteniendo su zona de reserva campesina y del páramo mas grande del mundo para seguir manteniendo buen ambiente natural.

Ser tenido como obligación en el nuevo uso y uso de los recursos en relación

20. ¿Conoce usted a las personas, grupos u organizaciones que impulsaron la consulta popular de 2017?

13 respuestas



21. ¿Puede indicarnos quiénes fueron?

9 respuestas

Alcaldía Municipal

COMITÉ IMPULSO ZRC

ZONA DE RESERVA CAMPESINA

Organizaciones que conforman el Comité de Impulso de la Zona de Reserva Campesina.

Comité de impulso de la Zona de Reserva Campesina en Cabeza del Comité pro consulta popular no al paso

Las organizaciones que hacen parte del comité de Impulso de la Zona de Reserva Campesina de la ZRC Cabrera, y toda la comunidad que de manera conciente defienden su territorio

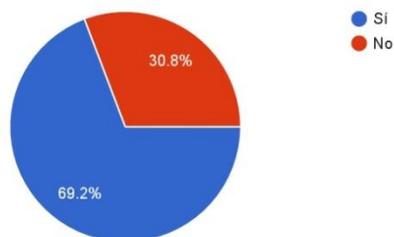
El comité de impulso de Zrc al cual pertenezco y gual que todas las otras or ganizaciones. Eso es evidente por la votación.

un concejal y los líderes comunitarios de la región incluyendo estudiantes y docentes ambientalistas de la región.

Organizaciones sociales del municipio y la región.

22. ¿Pertenece usted a alguna organización o entidad, que haya estado vinculada con la consulta popular que se llevó a cabo en el año 2017?

13 respuestas



23. ¿Puede indicar cuál o cuáles?

9 respuestas

Alcaldía de Cabrera

ALCALDÍA MUNICIPAL

Comité de Impulso de la ZRC- Colectivo ALISOS

Alcaldía municipal

Comité de impulso de la ZRC Cabrera

comite de impulso de la zona de reserva campesina

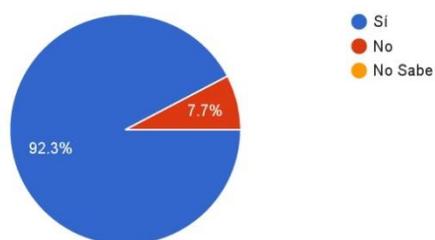
Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca seccional Cabrera, Junta de Acción Comunal y Asociación de Ganaderos del Municipio de Cabrera

Colectivo alisos, que hace parte del comité de la zrc

Comité de impulso de la Zona de Reserva Campesina

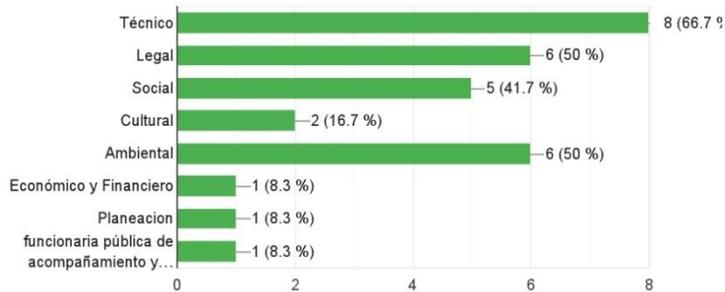
24. ¿Le gustaría a usted participar en los procesos de formulación y concertación del Esquema de Ordenamiento Territorial, dado que este requiere ser actualizado por parte de la administración municipal?

13 respuestas



25. ¿Desde qué aspecto considera usted que sería su participación en los procesos de formulación y concertación del Esquema de Ordenamiento Territorial?

12 respuestas



26. Si tiene algún comentario, observación o recomendación, por favor

indicarlo a continuación.

7 respuestas

REALIZAR CONSEJOS CONSULTIVOS ACERCA DE EOT.

No existe una comunicación eficaz entre administración y la mayoría de organizaciones que conforman el Comité de Impulso de la ZRC

Ninguna

requerimos de la ayuda de la academia

Lamento la demora en responder la encuesta, es importe la retroalimentacion terminado el proceso de investigación.

Me parece muy interesante que todo un municipio se haya puesto de acuerdo con éste tema que es sumante importante.

Existen respuestas puntuales que deben ser manejadas con reserva absoluta, posiblemente no son generadoras de confianza al consultado.

27. Podría indicarnos por favor su nombre y apellidos (opcional).

10 respuestas



Google no creó ni aprobó este contenido. Denunciar abuso - Condiciones del servicio

Google Formarios