



## Prohibición de las actividades mineras como manifestación del ejercicio de la autonomía municipal: ¿avances o retrocesos?

Daniel Eduardo Argumedo López<sup>1</sup>, Luis Daniel Acosta López<sup>2</sup>, Miguel Arias Domínguez<sup>3</sup>, Alejandra Arismendy Agudelo<sup>4</sup>, Mauricio Antonio Bedoya Ospina<sup>5</sup>, Sebastián Correa Arrubla<sup>6</sup>, Luis Guillermo Osorio Jaramillo<sup>7</sup> y Yorman Efraín Torres<sup>8</sup>

### Resumen

En este artículo, se realiza un análisis de las reglas jurisprudenciales expuestas en la Sentencia C-273 de 2016, a través de la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 37 del Código de Minas que prohibía a las autoridades regionales declarar zonas de su territorio excluidas de explotación minera. Igualmente, se hace una aproximación a los efectos que estas reglas han tenido en el municipio de Támesis y un estudio sobre la forma cómo los operadores jurídicos entienden la autonomía territorial. Finalmente, se presentan unos lineamientos preliminares que podrían servir de insumo para la formación jurídica y política básica en las comunidades, orientados a la construcción de sujetos políticos cualificados en la toma de decisiones que involucren a sus territorios.

**Palabras clave:** minería; autonomía territorial; justicia ambiental; municipio; democracia.

<sup>1</sup> Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo: Daniel.Argumedo.Ds@gmail.com. <sup>2</sup> Abogado de la Universidad de Antioquia. Correo: daniel9409@hotmail.com. <sup>3</sup> Abogado de la Universidad de Antioquia. Correo: miguelto1ster@gmail.com. <sup>4</sup> Abogada de la Universidad de Antioquia. Correo: aleja.arismendy.18@gmail.com. <sup>5</sup> Abogado de la Universidad de Antioquia. Correo: antonio.bedoya@udea.edu.co. <sup>6</sup> Abogado de la Universidad de Antioquia. Correo: sebascorrea94@hotmail.com. <sup>7</sup> Abogado de la Universidad de Antioquia. Correo: memosorio11@gmail.com. <sup>8</sup> Abogado de la Universidad de Antioquia. Correo: analista.torres1@gmail.com



Citación de este artículo: Argumedo López, D.E. y otros (2019). Prohibición de las actividades mineras como manifestación del ejercicio de la autonomía municipal: ¿avances o retrocesos? *Diálogos de Derecho y Política* (23), pp. 53-81.

Recuperado de: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/issue/view/3535/showToc>

# Prohibición de las actividades mineras como manifestación del ejercicio de la autonomía municipal: ¿avances o retrocesos?

## Introducción

La fórmula del Estado Social de Derecho adoptada en la Constitución Política de 1991 exige de los distintos niveles del Estado una relación de colaboración entre todos los actores que conviven en la sociedad o tienen influencia en ella. Esta forma de organización, sitúa en cabeza de las instituciones pertenecientes al Estado el deber de involucrarse íntimamente con la sociedad mediante el reconocimiento de variadas formas de participación, así como propiciando las reivindicaciones a favor de los derechos que requieren la puesta en marcha de acciones y políticas tendientes a su legítima protección.

El presente artículo es el resultado del desarrollo de una investigación de tipo socio jurídico, que se sirvió de estrategias, técnicas e instrumentos propios de un enfoque cualitativo. El análisis que se presenta estuvo delimitado territorialmente al municipio de Támesis, ubicado en el suroeste del departamento de Antioquia, el cual, fue escogido en razón a las particularidades que allí se han desarrollado: la consolidación de una identidad territorial, el empoderamiento por parte de las comunidades, la articulación con el gobierno local y su resistencia a los intereses de explotación económica de los recursos naturales avalados por el nivel central.

Estos ejercicios de resistencia han sido referentes en materia de reglamentación en los usos del suelo, mediante la expedición de acuerdos que constituían un ejercicio de autonomía territorial en vigencia del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en el cual se consagraba que “[...] ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería” (El Tiempo, 2017). Adicionalmente, Támesis es un territorio en el cual el gobierno central tiene interés especial para la explotación minera en virtud del Proyecto de interés nacional y estratégico –PINE-Minera Quebradona<sup>1</sup>.

En este escenario la sentencia C-273 de 2016<sup>2</sup> (mediante la cual se declara la inexecutable del artículo 37 por configurar un vicio material de competencia según lo consagrado en los artículos 151 y 288 de la Constitución, referentes a la reserva de ley orgánica en la asignación de competencias a las entidades territoriales y a su distribución entre ellas y la Nación) constituye un avance en materia de descentralización y autonomía territorial, afianzando potestades propias de los entes territoriales para decidir sobre sus territorios.

---

<sup>1</sup> Declarado como Proyectos de Interés Nacional y Estratégico, en el marco del CONPES 3762 de 2013

<sup>2</sup> Esta providencia responde la acción pública de inconstitucionalidad incoada por la Clínica Jurídica en Estudios Mineros de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

El presente ejercicio investigativo resulta relevante por cuanto propició el análisis de las reglas jurisprudenciales que se derivaron de la sentencia y sus implicaciones en el reparto de competencias entre las autoridades territoriales y nacionales en materia de regulación de los usos del suelo para actividades mineras.

A su vez, permitió reflexionar sobre algunos lineamientos para la formación jurídica y política básica de comunidades y autoridades territoriales, posibilitando fomentar la sensibilización sobre el uso de los mecanismos de participación ciudadana, en la toma de decisiones que favorezcan el bien común y la exigibilidad en el acatamiento de las mismas.

En la ejecución de la metodología investigativa que dio lugar a este artículo, fueron utilizadas y contrapuestas entre sí distintas fuentes de información. Se analizaron las reglas jurisprudenciales establecidas en la sentencia C-273 de 2016 a través de categorías centrales como autonomía, democracia, descentralización, participación ciudadana y competencias territoriales; en contraste con otras fuentes derivadas de la observación y análisis de la realidad social a partir de la implementación y combinación de estrategias investigativas como el trabajo de campo, la investigación documental, y distintas técnicas como las entrevistas semiestructuradas, los grupos focales y la revisión documental<sup>3</sup>.

Lo anterior, bajo el entendido de que la materialización de estas categorías, en términos de alcances y efectos, no es pacífica; pues su contenido, lejos de ser un mandato abstracto, se encuentra sujeto a la coyuntura política y social del país, lo que reúne el ámbito local, nacional e internacional en un mismo tema. Por tanto, la investigación comportó la adopción de un encuadre que valora el discurso jurídico en conjunto con la interacción fáctica.

Es importante resaltar que el análisis jurisprudencial no recurre a la metodología de precisar reglas, subreglas y argumentos al interior de una determinada línea jurisprudencial, en razón a que la presente investigación tiene un enfoque socio-jurídico y por tanto centra su atención en fuentes variadas (actores sociales, administración municipal, académicos) y no solo aquellas propias del derecho positivo (acuerdos, decretos, leyes y jurisprudencia).

Se emplearon salidas de campo a través de las cuales se hizo posible no solo la observación y descripción de los actores que intervienen en el conflicto socio-territorial tratado, sino que además se interactuó mediante entrevistas semiestructuradas con personas involucradas de alguna forma en los asuntos mineros, tanto del orden local como nacional.

Como se puede colegir hasta ahora, la investigación que se presenta a través de este artículo se sustenta en dos fuentes principales, sin desconocer o restar valor a las demás que han sido

---

<sup>3</sup> Los nombres completos de los entrevistados serán omitidos por razones de seguridad e integridad física y conforme al tratamiento que en la investigación se dio a los consentimientos informados.

señaladas: de un lado, la Corte Constitucional, y de otro lado, los testimonios de habitantes de los territorios.

La discusión en torno a la facultad de los entes territoriales de proscribir las actividades de minería en su territorio no se daría en las dimensiones actuales en ausencia de la sentencia C-273 de 2016, y de otras que han sido expedidas con posterioridad a ésta (como lo son la C-035 de 2016, C- 289 de 2016 y T-445 de 2016, pese incluso a la adopción reciente de decisiones regresivas como la contenida en la SU 095 de 2018).

Para mostrar los resultados del proyecto de investigación, en primer lugar, se introducirán las particularidades del municipio de Támesis. Allí el lector podrá tener una idea de las riquezas en biodiversidad, fuentes hídricas, costumbres y cultura con las que cuenta este territorio y reconocer las razones por las cuales se ha configurado una oposición casi unánime en contra de la minería. Al igual que podrá advertir y conocer del activismo de algunos grupos de ciudadanos en torno a la defensa del territorio.

Se continuará con el estudio de las acciones del Concejo Municipal de Támesis y los mecanismos que ha utilizado para prohibir el desarrollo de actividades mineras. Esto es, se analizará el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente, el Acuerdo 008 de 2012 *“Por medio del cual se crea la protección especial del territorio en el Municipio de Támesis y se prohíben algunas prácticas”* y el Acuerdo 003 de 2017 *“Por medio del cual se dictan unas medidas para la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio de Támesis y se adoptan otras determinaciones”*, para contrastarlos con el fallo del Tribunal Administrativo de Antioquia que declaró la invalidez de éste último.

Luego, se examinará como base teórica para el análisis, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, teniendo siempre como referencia la sentencia C-273 de 2016 que motiva este estudio. Lo anterior con el fin de esbozar los efectos prácticos y reglas jurisprudenciales derivados de la citada sentencia, haciendo énfasis en algunas providencias posteriores como la C-389, la C-035 y la T-445 de 2016.

Por último, se presentarán los hallazgos y conclusiones de la investigación, planteando algunos lineamientos de educación política y jurídica básica dirigidos a los distintos actores encaminados a fortalecer su lucha por la autonomía territorial.

### **Támesis y la resistencia a la minería de oro**

Támesis es un municipio que se encuentra en la subregión del Suroeste Antioqueño, caracterizado por sus riquezas ambientales, sus recursos hídricos, su fauna y su flora (Botero, Verhelst y Fajardo 1999), y su importante patrimonio arqueológico (Corantioquia, 2008). La vocación económica de este municipio consiste principalmente en actividades de agricultura (v.gr. cultivo y producción de café, panela y cítricos), y ganadería; en virtud de los cuales, se

ha convertido en un importante destino para el turismo de aventura y el ecoturismo (Departamento Administrativo de Planeación, 2014)<sup>4</sup>.

En el territorio del municipio se encuentra parte del Distrito de Manejo Integrado (DMI) denominado *La Cuchilla Jardín – Támesis*, creado en virtud del Acuerdo 316 del 22 de abril de 2009 de Corantioquia. Este tipo de distritos no solo hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, sino que, además, es definido como un espacio geográfico en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, estudio y disfrute (Corantioquia, 2011). Adicionalmente:

uno de los principales bienes y servicios ambientales que ofrece la zona es el agua, ya que abastece a numerosas familias ubicadas en las veredas y cabeceras municipales. Así mismo merecen atención especial por ser hábitat de muchos animales, como es el caso de la nutria y el ratón de agua (Corantioquia, 2010, pág. 44).

Paradójicamente, en razón a su riqueza ambiental, el municipio de Támesis ha sido objeto de interés por parte de empresas nacionales y multinacionales dedicadas a la ejecución de actividades extractivas, al punto de que existen solicitudes de exploración sobre el 85% de su territorio y desde el año 2011 la empresa SolVista S.A, realiza trabajos de exploración amparada en un título minero entregado por el Ministerio de Minas y la Secretaría de Minas del departamento de Antioquia (Toro, 2012). La ubicación geográfica del municipio lo sitúa en el cinturón de oro del Cauca, el cual ha sido caracterizado como uno de los más prolíficos del país para la explotación de minerales metálicos (Perdomo, 2014). Así mismo, se conoce que el Departamento de Antioquia ha suscrito contratos de concesión minera con Minera Quebradona Colombia S.A., operada por Anglo Gold Ashanti y la Sociedad SolVista Colombia S.A.S; en la mayoría de los municipios del Suroeste antioqueño<sup>5</sup>. En el caso de Anglo Gold Ashanti es preciso mencionar su participación mayoritaria en el PINE Quebradona, ejecutado en el corregimiento de Palermo – Támesis.

Ante el interés por destinar parte del territorio de Támesis para actividades mineras, la comunidad comenzó a interesarse y cuestionarse sobre las implicaciones que traería la minería en su territorio. Distintas organizaciones civiles realizaron foros, socializaron experiencias de municipios mineros como Marmato, Segovia y Remedios, consolidando una identidad eco-territorial (Maya, 2018, pág. 66), lo suficientemente sólida como para realizar requerimientos ante las autoridades de la administración local, sobre la solicitud de los títulos

---

<sup>4</sup> Dentro de los sitios de interés para los visitantes se destacan los petroglifos ubicados en las veredas El Encanto, El Rayo y San Isidro y otros atractivos como lagos, torrentismo, cavernas y los valles del río Frío y el río Claro.

<sup>5</sup> Información Respaldata mediante los distintos “Reportes de Anotaciones” elaborados por el “Grupo de Catastro y Registro Minero” y publicitados por la Agencia Nacional de Minas, los cuales pueden ser consultados en su página web: [www.anm.gov.co]. Criterios de búsqueda: ["reporte de anotaciones" + "nombre del municipio a búsqueda" + "agencia nacional de minería"].

que las empresas mineras estaban presentando en el municipio, incluyendo, zonas de importante valor para la comunidad (Convenio 1505-61, 2016, pág. 119).

La dimensión de la identidad territorial que la comunidad adoptó, fue percibida con mayor claridad a partir de las entrevistas y el trabajo de campo; esta apropiación de los discursos permitió, no solo que la comunidad se auto-describiera como un sujeto, sino que, además, lograra señalar como foráneos a quienes deseaban desarrollar los proyectos de extracción minera:

Los campesinos del municipio que tradicionalmente nos hemos dedicado al cultivo [...] vimos como personas ajenas al pueblo compraban tierras con el fin de realizar estudios para determinar la existencia de oro, cobre o coltán. [...] Podría decir que la gente de nuestras comunidades y más de las áreas rurales no permitirían el acceso a la minería porque se nos cambiaría mucho nuestra cultura, se dañaría mucho nuestro paisaje, nuestras aguas, porque somos ricos en aguas y he escuchado el temor de muchas personas por eso considero que no permitiríamos que llegue la minería por ningún motivo. (Álzate, O. Comunicación Personal, 26 de noviembre de 2016).

Lo que ocurre en Támezis, da cuenta de una visión del territorio más rica y diversa que la visión tradicional (Carvajal, 2017), al ser construida a partir del consenso, la articulación de la comunidad y el descubrimiento de elementos que les son comunes (Maya, 2018, pág. 43).

Sobre lo particular, Jiménez afirma que la conceptualización del territorio puede darse a partir de características instrumentales-funcionales o simbólicas:

En el primer caso se enfatiza la relación utilitaria con el espacio (por ejemplo, en términos de explotación económica o de ventajas geopolíticas); mientras que en el segundo lugar se destaca el papel del territorio como espacio de sedimentación simbólica cultural, como objeto de inversiones estético-afectivas o como soporte de identidades individuales o colectivas. Dicho otro modo: como organización del espacio, se puede decir que el territorio responde en primera instancia a las necesidades económicas, sociales y políticas de cada sociedad, y bajo esta producción está sustentada por las relaciones sociales que lo atraviesan. (Jiménez, 2014, pág. 8).

De allí, resulta ineludible que el concepto de territorio se aborde sin dar cuenta de un análisis con enfoque diferencial. El reconocimiento de las particularidades propias de los territorios intervenidos, las ritualidades, tradiciones, costumbres y contextos geográficos y biodiversos, constatarían un gran avance en materia de respeto a la autonomía de las comunidades. Una visión incluyente y participativa del concepto de territorio, se abre pequeños espacios en leyes tales como la Ley 1876 de 2017 *"Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria – SNIA, y se dictan otras disposiciones"*, que es cuidadosamente clara a la hora de imponer el ejercicio de un enfoque territorial y diferencial en todas las actuaciones que se desarrollarán en razón a las competencias y facultades derivadas de la ley.

Sin embargo, llama la atención que las leyes orgánicas de ordenamiento territorial LOOT, que en principio son las llamadas a servir de escenario para la deliberación y el ejercicio de competencias, carecen de la estructura necesaria para construir el enfoque ya descrito (Acevedo, 2010, pág. 2), afectando inmensamente la legitimidad de las actuaciones del Estado (T-445 de 2016).

Esta ausencia de canales de participación no solo contribuye en la desconexión entre el poder central y las regiones, sino que, además, incentiva la adopción de medidas unilaterales encaminadas en la defensa del patrimonio ecológico del municipio:

Por el compromiso de la comunidad, por las riquezas naturales, y la conciencia respecto a los daños que tiene la minería en el medio ambiente la comunidad siente como propio su territorio y le duele. Queremos defender nuestras riquezas hídricas. ‘La Betania’ es un ejemplo de esa riqueza. Para nosotros el agua es vida y la vida somos nosotros y por eso hay que defenderla. Como ya le dije, los concejales aprobamos la compra, por parte del municipio, de unas fincas en la parte alta de la montaña, como otra forma de defender el agua. (Noreña, A. Comunicación Personal, 26 de noviembre de 2016).

Como se había dicho, los movimientos sociales se han manifestado frente a las actividades mineras en el municipio incentivando espacios de discusión, articulación e intercambio de información y experiencias (Maya, 2018, pág. 74). La articulación entre los grupos focales involucrados en estas actividades ha sido tal, que algunos de sus miembros y asociaciones han participado activamente en la preparación y posterior realización de la consulta popular en Cajamarca, Tolima (Cárdenas G. Conversatorio, Parque Educativo – Támesis. 1º de abril de 2017).

Dentro de estos grupos y movimientos sociales se destaca la participación del Cinturón Occidental Ambiental (COA), conformados por campesinos e indígenas que buscan la defensa y protección del territorio y el Comité por la Defensa Ambiental del Territorio (CODEATE), organización colectiva que surgió como iniciativa social de veeduría ambiental y de protección de los recursos naturales del municipio. Sus actividades se enmarcan en el conocimiento, desarrollo y defensa del territorio, para así implementar estrategias y actividades con la comunidad, buscando la capacitación sobre los efectos de los proyectos mineros (Tirado, A. Comunicación Personal, 26 de noviembre de 2016).

Estas manifestaciones ciudadanas son el mejor ejemplo de los conflictos que genera una autoridad que impone de manera inconsulta el ejercicio de una actividad que se halla en contravía de la identidad de una comunidad (Maya, 2018, pág. 73-74). La identidad, no es un criterio reaccionario que se crea de acuerdo a las circunstancias (Maya, 2018, pág. 5), por lo cual lo pretendido por las comunidades es canalizar las demandas de las mismas, o por lo menos, hacerlas llegar a las autoridades competentes (Massal, 2010).

A pesar de ello, las autoridades del nivel central omiten las circunstancias y encausan sus esfuerzos en la sobre-explotación de los recursos naturales. Las comunidades se ven compelidas a recurrir a la movilización y al ejercicio de mecanismos de participación ciudadana como las consultas populares (Garcés y Rapalino, 2015), las cuales no son más que una clara exigencia de participación efectiva.

En este escenario tan complejo, conocer las actuaciones que han adelantado los entes territoriales para resistir al desconocimiento de sus competencias, constituye un aspecto importante en la caracterización de esta realidad y en análisis de los efectos derivados de la sentencia C-273 de 2016, razón por la cual, se pasará a enunciar las medidas que el Concejo Municipal de Támesis ha adoptado en este contexto para su territorio.

### **1. Medidas de protección del patrimonio ambiental y cultural del municipio de Támesis a partir del Esquema de Ordenamiento Territorial y acuerdos del Concejo Municipal**

De acuerdo con el diseño constitucional planteado en la Carta de 1991, le corresponde al municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado, prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 311).

De igual manera, la Constitución estableció en cabeza de los concejos municipales facultades como las preceptuadas en el artículo 313, en el cual define entre otras funciones, las de reglamentar los usos del suelo, el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio y la prestación de servicios públicos. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2011):

la existencia de las corporaciones político-administrativas se basa en el reconocimiento de que los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones que afectan sus intereses. Por tanto, las Asambleas y Concejos son órganos de representación del interés colectivo, razón por la cual sus decisiones deben responder al bienestar de toda la población. (pág. 18).

Así, los concejos municipales se constituyen en una de las autoridades más importantes del nivel municipal, catalogados como el órgano deliberante en relación con la gestión de los intereses locales y cuerpo colegiado que representa los intereses de la comunidad ante el gobierno; además, es la corporación titular del cumplimiento de funciones y el desarrollo de actividades con carácter de interés público y control político a nivel municipal. La representación que se encuentra en titularidad del concejo municipal atiende a la relación que existe con los ciudadanos fundada en la delegación de poder, a partir de la cual el concejo se encuentra autorizado para tomar decisiones en nombre de los ciudadanos, velando por el bienestar colectivo (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Sin embargo, pese a la preponderancia que el constituyente atribuyó a la descentralización y autonomía al interior del nuevo orden constitucional, los desarrollos legislativos posteriores a la entrada en vigencia de la Carta, han sido poco coherentes y han terminado, menguando y/o cercenado su papel al interior de la estructura del Estado, tal y como ocurre con el reparto de competencias a los niveles territoriales de la administración, en donde, pese a existir una tendencia hacia el fortalecimiento de la autonomía que comienza a evidenciarse desde las reformas de 1986 que dieron lugar a la elección directa de los alcaldes (Sánchez, 2012, pág. 47-62), el legislativo expide normas como el ya referenciado artículo 37.

Esta discusión sobre competencia territorial, autonomía y descentralización, no es nueva en el ordenamiento jurídico colombiano. Puede ser referenciada, incluso desde la época pos-colonial, desmarcándose de las lógicas que dieron cuerpo a la estructura de los Estados europeos e incluso respecto de algunos latinoamericanos (García, 2008, pág. 161). Así las cosas, pese a los cambios introducidos a partir de la Constitución de 1991, la inclinación de las instituciones del nivel central continúa yendo hacia la unidad y centralización de las funciones del Estado (Sánchez, 2018, pág. 49).

Frente a ello, dos escenarios han procurado reivindicar los postulados pretendidos por el constituyente. Por un lado, se encuentran las Altas Cortes, las cuales, aunque poseen variaciones en su jurisprudencia, han procurado dar coherencia a las leyes a través de fallos importantes en la defensa de los idearios puestos en la Carta Superior.

Al respecto, desde la Sentencia C-478 de 1992, la recién creada Corte Constitucional se refirió a las implicaciones del nuevo orden territorial, disponiendo de una línea de interpretación que favorece una concepción centralista del confuso modelo territorial colombiano, planteando un ejercicio hermenéutico en el que la autonomía territorial encuentra su límite en la forma de Estado unitario, sin consideración a las demás disposiciones constitucionales que develan los matices de la configuración territorial colombiana y que dan cuenta de un sistema ecléctico de repartición del poder del Estado; razón por la cual la autonomía territorial podría implicar un ejercicio más amplio de competencias por parte de las entidades territoriales<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Desde sus primeras sentencias, la Corte realiza importantes esfuerzos encaminados a delimitar el alcance y contenido de los conceptos de autonomía y descentralización a la luz de la Nueva Carta Constitucional. Afirma la Alta Corporación que mientras la descentralización propugnaba por una mayor libertad decisoria en las administraciones locales (alcanzando con ello mayores indicios de evidencia y cercanía entre las instituciones, las necesidades básicas insatisfechas y la población periférica); la autonomía, constaba de un amplio grado de libertad encausado en la autodeterminación de los beneficiarios. Ambas nociones, descentralización y autonomía, no debían ser concebidas como conceptos absolutos o individuales, sino que su función y desarrollo (al igual que en otros escenarios v.gr. libertad de expresión y libre desarrollo de la personalidad) se encuentran delimitadas por el respeto de otros “derechos” o características coexistentes en la Estructura del Estado Colombiano y que se encuentran consagrados en la Ley y la Constitución. (Sentencia de Constitucionalidad C-004 de 1993, reiterando lo consagrado en la C-517 de 1992).

En el segundo escenario, se encuentran las entidades territoriales, las cuales, articuladas entre comunidad y gobierno local, han consolidado identidades territoriales que sirven de impulso al ejercicio de sus competencias (Maya, 2018). Esta reavivación de movimientos sociales, tiene fundamento en la ausencia de escenarios de participación efectiva al interior de los procesos institucionales (Moncayo, 2015, pág. 42), las comunidades, recurren a la manifestación política mediante actividades de movilización y ejercicios de democracia participativa (Hincapié, 2017, pág. 91), la cual, se advierte de manera más marcada frente a los procesos de explotación minera (Maya, 2018, pág. 74).

Sobre este aspecto, se debe afirmar que en los últimos años el Estado colombiano ha incentivado de manera decidida las actividades de extracción minera a lo largo del territorio nacional (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2010), al punto que algunos académicos lo equiparan con el deseo de explotación vivido en la época de la colonia (Ronderos, 2011, pág. 1-2). Esta consolidación de la actividad minera puede ser identificada desde el gobierno Uribe Vélez (2002-2010) y profundizada en el gobierno Santos Calderón (2010-2018) bajo el apelativo de “locomotora minera” (Vélez, 2014). A su vez, la suscripción del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC derivó en la oportunidad para la recuperación de algunos territorios previamente controlados por los distintos grupos subversivos, en el marco del conflicto político armado (Rodríguez, Rodríguez y Durán, 2017).

Todo esto, ha devenido una contraposición entre el Gobierno Nacional, las comunidades y los entes territoriales, por cuanto los segundos, no sólo se consideran excluidos en la toma de decisiones, sino que, además, advierten en el actuar del Gobierno Central, una visión sesgada, arbitraria e impositiva, limitando las competencias territoriales.

En suma, este escenario ha desencadenado en la exacerbación de los movimientos sociales, la reclamación pública de escenarios de participación efectiva y la reivindicación de las competencias territoriales que, desde la constitución, se les consagra a los entes territoriales.

En el ejercicio de ésta competencia, el Concejo del municipio de Támesis expidió el Acuerdo municipal 003 del año 2000 *“Por medio del cual se adopta el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Támesis, se definen los usos del suelo para las diferentes zonas de los sectores rural y urbano, y se plantean las propuestas complementarias para el futuro desarrollo territorial del municipio.”*<sup>7</sup> Este Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), realizó restricciones y prohibiciones de algunas actividades, entre estas de minería, en la red hidrográfica y zonas de protección del patrimonio<sup>8</sup>. En el artículo 90 se establecieron como

---

<sup>7</sup> El artículo 25 de la ley 388 de 1997 dispone que corresponde al Concejo municipal la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial o Esquema de Ordenamiento Territorial.

<sup>8</sup> Al respecto se pueden consultar los artículos 86, 87, 89 del Acuerdo 003 de marzo de 2000, expedido por el Municipio de Támesis

usos prohibidos en el territorio, todas aquellas actividades que atenten contra la vocación agropecuaria<sup>9</sup>; y en el párrafo se reiteró la prohibición “en todo el territorio municipal la explotación de minería”, a excepción de aquellas que poseían licencia ambiental.

Sin embargo, para el año 2001 se promulgó la Ley 685 “*Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*”, que incluía en el artículo 37 la referida prohibición de excluir para las autoridades territoriales parte o la totalidad del territorio del ejercicio de actividades mineras. Esta norma se situó entonces en contravía a las restricciones y prohibiciones que había adelantado la corporación municipal en el Esquema de Ordenamiento Territorial del año 2000.

Para el año 2012, ante un escenario en el cual la población y las organizaciones requerían de sus autoridades el establecimiento de medidas que permitieran la protección del patrimonio ambiental y cultural del municipio, el Concejo Municipal expidió el Acuerdo 008 del 31 de agosto de 2012, que declaró su territorio libre de minería, en los siguientes términos:

[...] Artículo cuarto. Declaratoria Protección Especial. Declárese la Totalidad del Territorio del Municipio de Támesis del Departamento de Antioquia, como Zona de Protección Especial por las consideraciones expuestas y prohíbase la exploración y explotación minera de metales en éste. [...].

El Acuerdo 008 de 2012, fue expedido por el Concejo Municipal con fundamento en los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 1, 2, 3, 4, 8, 9 y especialmente en el 313 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 en su artículo 65 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 10, esta última disposición define y confiere atribuciones especiales a los municipios en materia ambiental, entre estas las de dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio y las de expedir, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.

No obstante, el Ministerio de Minas y Energía y la Gobernación de Antioquia (por intermedio de la Secretaría Jurídica del Departamento de Antioquia) se opusieron a las pretensiones aduciendo la imposibilidad del ente territorial para establecer ese tipo de medidas, toda vez que de manera expresa el Código de Minas establecía una prohibición en ese sentido (artículo 37); la Secretaría Jurídica del Departamento adicionó la existencia de un vicio procedimental al incumplir el número de debates necesarios para surtir el trámite del acuerdo. De otro lado, la Procuraduría General de la República cuestionó la actuación y lo decidido por los

---

<sup>9</sup> Además, se consagró la exigencia de que las actividades de explotación minera cuenten con estudio de impacto ambiental aprobado por la autoridad ambiental.

concejales, describiendo las posibles sanciones disciplinarias que ello acarrearía en razón a la extralimitación en sus funciones<sup>10</sup>.

El Tribunal Administrativo de Antioquia en providencia del 6 de febrero del año 2013, declaró la invalidez del Acuerdo 008 de agosto de 2012 proferido por el Concejo Municipal. La decisión del Tribunal se fundamentó en la existencia de un vicio procedimental para la creación y expedición del acuerdo, correspondiente a los requisitos tratados en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.<sup>11</sup>

De manera paralela a la prohibición de la actividad minera mediante el Acuerdo 008 de 2012, diferentes actores del municipio propusieron llevar a cabo una consulta popular como mecanismo de participación ciudadana, como una alternativa a la consolidación de la voluntad popular; sin embargo, la falta de acompañamiento técnico y consenso sobre la modalidad de consulta, devino en la imposibilidad de su ejercicio (Morales, H. Comunicación Personal, 21 de julio de 2017).

En el año 2017, la Sentencia C-273 de 2016 estableció un nuevo escenario a favor del ejercicio competencial dado en cabeza de los entes territoriales. La inexecutable del artículo 37 avivó los ánimos hacia a la expedición de un acuerdo municipal que estableciera una medida de protección para el patrimonio ecológico y cultural, mediante la exclusión de la minería metálica en todas sus manifestaciones en el territorio, ejercicio que dio como resultado la expedición del Acuerdo 003 de mayo del 2017.

Una vez conocido el nuevo Acuerdo, las autoridades del nivel central, en conjunto con la Gobernación de Antioquia (como autoridad delegada) solicitaron la declaratoria de nulidad ante el Tribunal Administrativo de Antioquia (RCN Radio, 2017), arguyendo, entre otros: yerros en el procedimiento de expedición, violación de la constitución, desconocimiento del precedente y falta de competencia.

De acuerdo al escrito allegado por parte de la Gobernación al Tribunal, se destaca uno de los apartados, en el cual, referenció una providencia del Consejo de Estado proferida en los tiempos de la Constitución de 1886, en la que se afirma que “la competencia única y exclusivamente proviene de la ley y ésta no puede ser aplicada por analogía o derivación”. Con esta argumentación, la Gobernación obviaba que una de las características más

---

<sup>10</sup> Procuraduría General de la Nación. *"Procuraduría General de la Nación recomendó no realizar consultas populares en ocho municipios que pretenden prohibir las actividades extractivas de recursos naturales no renovables"*. Boletín 102. Publicado: lunes 3 de marzo del 2014.

<sup>11</sup> El Artículo 73° de la ley 136 de 1994 dispone que “para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate. La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria. Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

importantes de la Constitución de 1991, es precisamente la descentralización y la autonomía (Sánchez, 2018, pág. 49). Sobre el mismo aspecto, Santaella (2014) en relación con los cambios en las interacciones que acaecen a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991, precisa que:

Si los límites y los vínculos que el texto constitucional impone a los poderes públicos son obligatorios, resulta difícil conceder que su cumplimiento por parte de la administración este integralmente condicionado a previa habilitación legal que autorice y posibilite su actuación. (pág. 99)

Adicionalmente, la gobernación trae en cita una providencia en la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió sobre un Acuerdo 002 que el Municipio de Uramita expidió en el año 2015 (Sentencia N° 282 de 21 de septiembre de 2015). En dicha oportunidad, el Tribunal declaró la falta de competencia del municipio para declarar zonas de exclusión minera. Lo que nuevamente ignora la Gobernación, es que, como ya se había dicho, el nuevo Acuerdo fue expedido en los tiempos de la C-273 de 2016, lo cual, hace inaplicable la providencia referenciada en razón al cambio en las circunstancias fácticas; máxime si se tiene en cuenta la vigencia que, para el momento, tenían otras sentencias como la T-445 de 2016.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la nulidad del Acuerdo 003 de 2017 (sentencia No. 09 de febrero de 2018), desconociendo el derecho aplicable al momento de la providencia, y especialmente los criterios fijados por la C-123 de 2014<sup>12</sup>, C-273 de 2016 y T-445 de 2016.

Por lo pronto, bien resulta destacar que el Concejo Municipal de Támesis ha desplegado diversas actuaciones con el fin de promover la consolidación de una identidad ecológica en el municipio, la participación democrática de la ciudadanía, la protección de las fuentes hídricas, privilegiando y fortaleciendo el desarrollo de actividades culturales, ecoturísticas y agropecuarias, desestimando y desincentivando el desarrollo de proyectos mineros<sup>13</sup>.

Ante este panorama, se puede señalar que el Tribunal Administrativo de Antioquia, en los pronunciamientos sobre la validez de los acuerdos municipales construyó un razonamiento que diverge del orden constitucional vigente desde 1991 y del desarrollo jurisprudencial mayoritario sobre las facultades y competencias de los municipios para reglamentar los usos del suelo y la

---

<sup>12</sup> Providencia cuyo razonamiento se hizo sobre artículo 37 del Código de Minas, declarado inexecutable.

<sup>13</sup> En este sentido ha proferido acuerdos tales como el Acuerdo Municipal 01 de 2010, por el cual se busca generar mayor participación de la ciudadanía en el Concejo Municipal de Támesis; el Acuerdo Municipal 04 de 2012 el cual, tiene entre sus funciones la creación y adopción del Plan de Educación Ambiental para el Municipio de Támesis, armonizándolo con el EOT y el Plan de Desarrollo Municipal; el Acuerdo Municipal 016 de 2012, que establece una política pública para la gestión ambiental y social del agua; el Acuerdo Municipal 04 de 2013, decide destacar su territorio como un sitio turístico con muchas riquezas naturales y culturales; y, finalmente, el Acuerdo Municipal 06 de 2016, mediante el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal y se reiteran las preocupaciones por los efectos de la incursión minera en el territorio.

adopción de medidas respecto de su patrimonio ecológico y cultural (al margen de si, al establecer estas regulaciones, restringen o prohíben las actividades mineras en su territorio). En este sentido, el cuerpo colegiado dio prevalencia a la normatividad puesta al servicio de actividad minera sobre los principios, valores y derechos constitucionales de los que son titulares las autoridades e instituciones territoriales que, en articulación con la ciudadanía, son quienes poseen la competencia constitucional para pronunciarse sobre sus propios intereses y decidir, autónoma y libremente, la destinación económica de sus campos, el progreso de sus pueblos y la conservación de aquellos aspectos tradicionales propios de su cultura.

Por lo anterior, las consideraciones del Tribunal Administrativo de Antioquia se fundaron en un desarrollo del principio de legalidad que desconocía el marco del Estado constitucional y el Estado Social de Derecho, en el que existe el imperativo de ponderar y concebir la autonomía territorial; la participación ciudadana; la constitución ecológica; el derecho a un ambiente sano; el principio de desarrollo sostenible y los derechos de las generaciones futuras, como principios que hacen parte de un eje transversal de la Carta Política de 1991, en la cual se encuentran intereses superiores y generales que deben ser contrapuestos de forma razonable frente a los intereses, ventajas y desventajas que representan los proyectos y las actividades mineras para las entidades territoriales.

En este sentido, el Consejo de Estado, en providencia del 7 de diciembre de 2016 con radicado No. 201602396 y en fallo del 5 de abril de 2018 con radicado No. 201702389, entre otros, ha referido que, ante el choque de intereses locales y nacionales en materia de ordenamiento del territorio y actividades mineras, debe desarrollarse un juicio de ponderación; precisando que, en principio, debe prevalecer la competencia del ente territorial en razón del impacto social que representa la regulación y uso del territorio conforme con las características del suelo y los planes de vida de los habitantes.

Estas consideraciones expuestas por el Consejo de Estado no distan mucho de las subreglas derivadas de la Sentencia C-273 de 2016: (i). Competencia preferente para los asuntos que los afectan; (ii). Inescindibilidad entre el suelo y el subsuelo; (iii). Garantía reforzada para el ejercicio de la autonomía en los escenarios administrativos y reglamentarios que versan sobre el uso del suelo; (iv). Reserva de ley orgánica en la asignación y distribución de competencias territoriales; y (iii). La vinculatoriedad que poseen las tradiciones y planes de vida de los habitantes, en la definición de aspectos axiales a la vida en comunidad.

Así las cosas, la regulación del uso del suelo constituye un punto de partida para la exigencia de diálogo entre los entes, el gobierno central y los demás actores interesados. Como bien reafirma la sentencia en cita (afincada a lo ya dicho en las sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2016; entre otras): es a partir de una aceptación de horizontalidad que puede entablarse un diálogo entre todos los actores involucrados. Tanto el gobierno central, como el legislador, no pueden desconocer las competencias territoriales; los primeros, en tanto deben acatar y

actuar en pro de las garantías de coordinación, concurrencia y subsidiaridad; y los segundos, en tanto debe respetar, al ejercer sus funciones, el núcleo esencial de la autonomía territorial.

## **2. Competencias normativas para regular el ejercicio de las actividades mineras: análisis sistemático desde del sistema de fuentes del derecho**

La discusión constitucional en torno a la participación, entendida como la posibilidad de incidir en la toma de decisiones frente a asuntos mineros y ambientales en la Constitución Política de 1991, parte de la interacción entre varias disposiciones jurídicas: en primer lugar, los artículos 80 y 332 de la Carta Superior encomiendan la administración de los recursos naturales y la propiedad del subsuelo nacional al Estado, perfilando así su protagonismo. Por otro lado, de la mano de los artículos 1º, 2º, 79, entre otros, se sitúa al individuo, la comunidad y los entes territoriales como actores fundamentales.

Sobre estos últimos, la construcción jurisprudencial ha sido paulatina. Desde la sentencia C-535 de 1996 hasta la C-035 de 2016, la Corte ha instituido el concepto de “núcleo esencial de la autonomía”, como facultad de los entes territoriales para hacerse cargo de sus propios asuntos, y como criterio límite a la libertad de configuración del legislador. El desarrollo de la autonomía como un “derecho” del que son titulares los entes territoriales, no solo habilita su exigibilidad vía acciones públicas de inconstitucionalidad (C-035 de 2016), sino que también refuerza la noción que ha permitido exigir, del reparto competencial, un grado elevado de reserva respecto a su regulación. Ambas concepciones (núcleo esencial y derecho exigible) han contribuido a robustecer la garantía de reserva de ley orgánica que acompaña a la autonomía territorial y el reparto de competencias frente al legislador, por cuanto el primero, funge como principio jurídico del segundo al interior del ordenamiento jurídico colombiano.

Así, sobre un rico sustento de reglas jurisprudenciales (compartida en las providencias: C-894 de 2003; C-035 de 2016; y, C-273 de 2016) la Corte pudo realizar un fallo armónico con los preceptos constitucionales y la construcción histórica que se había tejido alrededor de la autonomía territorial y la potestad reglamentaria de los entes territoriales sobre los asuntos que les competen. Ahora, si bien la recién expedida SU-095 de 2018, generó un cambio en la jurisprudencia y una reinterpretación en los preceptos que hasta la fecha habían sido aplicados, la providencia presenta fuertes reparos en su metodología; además, no por ello se debe negar que la posición mayoritaria ha sido la ya referenciada. Sin embargo, sobre este asunto se volverá más adelante.

Por lo dicho, no resulta extraño y novedoso que estas visiones de Estado tan disímiles degeneren en disputas y tensiones en torno a la configuración de espacios de deliberación, delimitación de competencias y resolución de conflictos entre los actores vinculados. Sobre este asunto, la jurisprudencia ha reflexionado desde sus albores, al punto de constituir complejas consideraciones que delimitan el desarrollo de la actividad minera en procura de

garantizar los derechos vulnerados. Esta gesta en particular, ha sido progresiva, lo que permite identificar por lo menos tres momentos:

Inicialmente, la participación en asuntos mineros y ambientales se reservó a las comunidades étnicamente diferenciadas que se ven afectadas por la actividad minera. Los criterios para brindar un trato diferenciado se afincaron, entre otras razones, en el hecho de que la actividad minera se ejecuta en zonas eminentemente rurales, por parte de agentes foráneos que afectan el territorio, dejando la Consulta Previa como mecanismo idóneo para la preservación de sus derechos.

Sobre el particular, la SU-039 de 1997, aclaró que la actividad de consultar no equivale a un acto de mera información o notificación, sino que debe verse materializado de forma efectiva en la ejecución del proyecto o actividad; posteriormente, estas consideraciones se vieron reforzadas por las garantías de consentimiento previo, libre e informado (T-769 de 2009); configurándose un derecho de veto en favor de la comunidad étnica en determinadas circunstancias. En este punto, se colige que la incidencia en la toma de decisiones minero ambientales ha sido reforzada por la jurisprudencia, sin hacer referencia a los entes territoriales.

La segunda fase del desarrollo jurisprudencial, se caracteriza por la ampliación de espacios de participación más allá del derecho fundamental a la consulta previa, en donde las sentencias C-891 de 2002, C-395 de 2012 y C-123 de 2014 reiteraron el principio de coordinación que debe regir las actuaciones de las entidades territoriales y las competencias de los concejos municipales y distritales para regular los usos del suelo, respectivamente. Este último pronunciamiento, incluso, establece su exequibilidad condicionada, en los siguientes términos:

[...] 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. (Corte Constitucional, C-123 de 2014).

Sin embargo, solo con la expedición de la sentencia C-273 de 2016, que declara la inexecutable de la prohibición contenida en el artículo 37, es posible hablar de un nuevo estadio de incidencia al abrir el escenario para discutir y ejercer las potestades reglamentarias según fueron plasmadas en la Constitución.

En el fallo precitado, la Corte Constitucional luego de acoger los argumentos referentes al vicio material de competencia configurado al vulnerar la reserva de ley orgánica en la asignación y distribución de competencias (artículos 151 y 288 Superiores), reiteró lo dicho en la sentencia C-035 de 2016, en el entendido de que si bien la organización del territorio

supone un ejercicio competencial propio del Estado unitario, hacerlo de manera exclusiva y excluyente, puede afectar significativamente la autonomía de los entes territoriales para gobernar sobre sus intereses locales, por cuanto constituye una modificación a los elementos más particulares y autóctonos del territorio; para la Corte:

[...] tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía. [...]. (Corte Constitucional, C-035 de 2016).

En síntesis, la decisión adoptada reivindica los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, denegando la posibilidad de decisiones unilaterales. A su vez, consolida un nuevo escenario donde los entes territoriales adquieren voz para pronunciarse frente a un asunto minero ambiental de suma importancia como es el desarrollo de tales actividades en su jurisdicción.

La construcción jurisprudencial profundiza las tesis de la sentencia C-273 de 2016 a partir de providencias posteriores<sup>14</sup>, permitiendo, en términos de viabilidad jurídica, que los entes territoriales y las comunidades se apropien de argumentos a la hora de defender sus territorios de las actividades extractivas impuestas desde el nivel central.

Esta posición jurisprudencial admite una subdivisión. Por un lado, las sentencias C-389 y T-445, ambas de 2016, constituyen soportes directos de las discusiones sobre la autonomía de los entes territoriales. Por el otro, las sentencias T-622 de 2016 y 4360 de 2018, ésta última de la Corte Suprema de Justicia, dan cuenta de una re-conceptualización del derecho fundamental al medio ambiente sano, lo que, correlativamente, integra a estos nuevos sujetos de derechos en el debate sobre el desarrollo de actividades mineras.

El primer fallo aludido se origina en la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta contra varios artículos del Código de Minas relacionados con la solicitud o propuesta de concesión minera y su interacción con las Zonas Mineras Indígenas. Allí, la Corte Constitucional da cuenta de la tensión que representa la actividad minera con principios fundamentales del ordenamiento jurídico colombiano como el derecho al medio ambiente sano y el desarrollo sostenible. En segundo lugar, el fallo alerta sobre los problemas estructurales que contiene la normativa minera y la desconexión que eso conlleva entre el sector productivo, las autoridades mineras y ambientales y la sociedad civil.

Por su parte, la sentencia T-445 de 2016 se origina en la acción de tutela interpuesta frente a la decisión del Tribunal Administrativo del Quindío de negar la realización de la consulta popular minera en el municipio de Pijao (Quindío), al considerar vulnerados los derechos

---

<sup>14</sup> Con exclusión de la ya referenciada SU-095 de 2018.

fundamentales al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la participación ciudadana.

Las conclusiones de la providencia pueden sintetizarse en el siguiente fragmento:

[...] En Colombia, entonces, el ordenamiento jurídico prevé claramente el derecho a la participación ciudadana en asuntos susceptibles de afectar el medio ambiente. La intervención en la toma de decisiones relacionadas con la afectación del medio ambiente es, a la vez, tanto una previsión constitucional, como, valga la redundancia, un principio de rango legal que debe orientar la interpretación que se haga de todas aquellas otras disposiciones de su mismo nivel o inferior. [...]. (Corte Constitucional, T-445 de 2016).

Por último, insistiendo en los alcances del principio de autonomía territorial, la conexión inescindible entre suelo y subsuelo, y las diferencias entre Estado y Nación, el fallo indica, en su parte resolutive que “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera” (T-445 de 2016).

Sin embargo, a pesar de los avances y conceptualizaciones hechas en sede jurisdiccional, la renovación de los magistrados que integran la Corte Constitucional han marcado una nueva línea al interior de la Corporación. Ejemplo de ello es la Sentencia de Unificación 095 de 2018, la cual no solo cambia el precedente mayoritario desde la T-135 de 2013, sino que, además, pretende reinterpretar las bases constitucionales que dieron cuerpo y fundamento a la autonomía territorial en materia de competencia reglamentaria y que devenían desde la C-180 de 1994.

En esta oportunidad, la Corte consideró que si bien la titularidad del suelo y subsuelo, se encuentra en cabeza del Estado -en sentido amplio- (SU-095 de 2018, pág. 64), el ordenamiento jurídico había consagrado un trato preferencial y concentrado en el nivel central, a partir del Acto Legislativo 05 de 2011 (SU-095 de 2018, pág. 65).

Adicionalmente, las actividades de extracción minera poseen un trato diferencial y preferente al interior de la política económica del Estado. La declaratoria de interés nacional y utilidad pública, reforzaron la concentración en cabeza de las autoridades nacionales, restando lugar a un veto por parte de los Entes Territoriales (SU-095 de 2018, pág. 75 y siguientes).

En lo referente a las Consultas Populares, la Corte consagró que éstas deben hallarse en sintonía con la competencia que posea la autoridad que las convoca (SU-095 de 2018, pág. 104). Así, para el caso de las Consultas Municipales, éstas se encuentran restringidas a los asuntos que les competen, de los cuales, como ya se dijo, se excluyen las actividades de explotación extractiva al ser de interés nacional. Para ello, la providencia hizo referencia específica a las sentencias C-150 de 2015 y T-123 de 2009 (aun cuando la T-123 de 2009, constituye la posición más minoritaria al interior de la jurisprudencia de dicha corporación).

Ahora bien, a pesar de las consideraciones e implicaciones que se derivan de la citada providencia, la discusión sobre autonomía territorial y participación ciudadana no se encuentra finiquitada; máxime se tiene en cuenta que frente a dicha providencia se predicen las siguientes consideraciones<sup>15</sup>:

(i). La providencia consagra un importante cambio jurisprudencial con incumplimiento de la metodología y carga argumentativa que la misma corporación ha instaurado para tal fin, así, la SU-095 de 2018 estaría actuando de manera arbitraria y con desconocimiento de su mismo precedente.

(ii). Además, la providencia centra su argumentación en desacreditar la idoneidad de la Consulta Popular como ejercicio de participación. Para ello, la Corte encuentra que la consulta supone una acción de veto a la actividad económica que defiende; desconociendo que las Consultas son esencialmente una manifestación en razón a la falta de escenarios de participación. En virtud de dicho error, la providencia se limita a cercenar la consulta y luego remite al legislativo para que sea él quien subsane el vacío que la sentencia deja; agudizando la inexistencia de medios idóneos para la participación de las comunidades e incurriendo en una regresividad en materia de derechos fundamentales.

(iii). Finalmente, la providencia incurre en un defecto factico por falso juicio de raciocinio, al dar un valor prevalente a las providencias que citó. Tal es el caso de la T-123 de 2009, la cual, representa una mínima parte de la jurisprudencia existente en materia de Consulta Popular y participación ciudadana, razón por la cual no constituye el precedente que se pretende hacer valer.

Así las cosas, a pesar de la expedición de la SU-095 de 2018, es posible vislumbrar las subreglas que rigen el desarrollo de la actividad minera: en primer lugar, es evidente que las decisiones respecto a la minería no admiten fórmulas de resolución unilateral, sino que implican la consideración de todos los actores que se encuentren implicados, sean sujetos de especial protección constitucional u otros actores que carezcan de esta denominación.

En segundo lugar, los entes territoriales, en desarrollo de sus competencias para regular los usos del suelo y proteger el medio ambiente, son competentes para limitar el desarrollo de actividades mineras en su jurisdicción, incluso de proscribirla. Lo anterior, siempre y cuando se apliquen los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Finalmente, como ya se ha reiterado, la inexequibilidad del artículo 37 en conjunto a las demás reglas que se derivan de la sentencia C-273 de 2016, habilitan el escenario para

---

<sup>15</sup> Estas y otras mejor desarrolladas, fueron plasmadas en la solicitud de nulidad de la Sentencia SU 095 de 2018 que el semillero de estudios sobre minería, radicó el pasado 3 de diciembre del 2018, en las instalaciones de la Corte Constitucional.

discutir sobre los parámetros de validez y suficiencia que poseen los acuerdos municipales y ampliar los medios y fundamentos que sirven al ejercicio de la potestad reglamentaria.

Igualmente, se debe manifestar que las últimas providencias expedidas no deben ser entendidas como un punto final de discusión, sino que, por el contrario, como una muestra del carácter fluctuante que estas discusiones tienen en sede constitucional, en donde la jurisprudencia sobre la materia había sido preponderante en los últimos años hacía la progresividad de los principios de autonomía territorial y descentralización administrativa.

En suma, el escenario de discusión continúa vigente y tanto los entes territoriales como las comunidades deben continuar arrogándose el ejercicio de sus derechos y competencias. Construir un sujeto político cualificado constituye un deber para el ejercicio debido de las competencias que se encuentran dadas desde la Constitución. Precisamente de allí surge la necesidad de contar con lineamientos que guíen los proyectos de educación jurídica y política básica; los cuales, como se verá, se encuentran fundamentados a partir de la experiencia recogida del trabajo de campo desplegado en el Municipio de Támesis.

### **3. Lineamientos de educación jurídica y política básica**

La educación política y jurídica básica, resulta en buena medida una herramienta idónea de formación para las comunidades. Conocer, comprender y aprender los derechos de los cuales son titulares, los mecanismos para los cuales pueden hacer valer su derecho y las lógicas jurídicas que rigen el área en el cual se desenvuelven, hacen de las regiones un sujeto cualificado en el dominio de sus derechos; es decir, a partir de encuadrar la interacción fáctica con el discurso jurídico.

Como se ha dicho, en esta oportunidad se realizarán una serie de reflexiones a partir de las interacciones que se tuvieron con la comunidad (entrevistas, charlas y socializaciones), y de comprender las posiciones que han adoptado ante todo este contexto, las acciones que han ejecutado en ejercicio de sus derechos y competencias, y las dificultades que han presentado a la hora de ejercerlas. En igual sentido se hará referencia a las acciones que el gobierno local ha adelantado en ejercicio de su potestad reglamentaria.

Se tiene ahora como resultado, tres pequeños apartados, encaminados a servir de lineamiento a la hora de adelantar futuros proyectos de educación política y jurídica básica.

#### **a. Acepción del territorio como algo cultural**

Como se ha visto, el concepto de territorio no puede entenderse desde una posición técnica y unívoca, sino “desde los procesos sociales que se han desencadenado histórica y tradicionalmente en diferentes lugares, pues es precisamente a través del empoderamiento que de estos hicieron ciertos grupos de personas, que los mismos fueron adquiriendo de un imaginario cultural” (Jiménez, 2014, pág. 8).

Bajo esta concepción, la comunidad de Tamesis ha constituido una consolidada identidad de su territorio (Parra, S. Comunicación Personal, 26 de noviembre de 2016), construyéndola desde sus propios integrantes a través de diversos medios y escenarios (Peña, M. Comunicación Personal, 26 de noviembre de 2016) y sirviéndose de la integración con otras comunidades y/o asociaciones ciudadanas similares (Tirado, A. Comunicación Personal, 26 de noviembre de 2016).

Esta identidad, aunque no pueda ser equiparada a la que poseen los grupos étnicos, se encuentra a tono con los postulados jurisprudenciales, según los cuales, la noción de territorio comprende las dimensiones religiosas, culturales y festivas o de festividad tradicional (T-530 y T-622 de 2016)

Sin embargo, la comunidad también presenta dificultades importantes, a saber: (i) la falta de confianza existente entre la comunidad (como sujeto) y la institucionalidad, (ii) las desarticulaciones y discrepancias que la misma comunidad encuentra al interior de sus miembros y (iii) la preocupación por la eficiencia en las actuaciones (jurídicas y de participación) que puedan adelantar los entes territoriales como institución y como sociedad.

En cuanto a lo primero, la comunidad plantea cierta desconfianza respecto a sus autoridades de gobierno local, puesto que han percibido cierta ambivalencia en la posición frente a la explotación minera. Frente al Concejo Municipal, cuestionan la falta de continuidad o permanencia en lo que respecta a la idea de prohibir la explotación minera en el territorio (Velásquez, C. Comunicación Personal, 26 de noviembre de 2016), y frente a la Alcaldía Municipal, se cuestiona la pasividad permanente que se ha asumido, al punto que se le ha requerido para que actué respecto a la contaminación de afluentes hídricos, sin que se haya logrado algún tipo de avance (Tirado, A. Comunicación Personal, 26 de noviembre de 2016)<sup>16</sup>.

En cuanto a lo segundo, la preocupación se centra en la falta de proyectos y de “visión” que el gobierno local tiene respecto a los sectores productivos del territorio (Maya, 2018, pág. 77-79). Se cuestiona que la edad de las personas en capacidad de producción, y que viven en lo rural, se haya elevado de manera ostensible sin que con ello la administración adelante algún proyecto o programa que aborde esta problemática (Velásquez, C. Op, Cit.). También se repara que no se potencien y aprovechen las ventajas ecológicas y térmicas del municipio para potencializar el sector productivo (Ibídem).

Finalmente, se advierte la preocupación respecto de la real efectividad que tengan tanto las actuaciones de la administración (acuerdos o proyectos) como de la comunidad

---

<sup>16</sup> Frente a la calificación que recibe la actuación del Alcalde Municipal en materia ambiental, existen posiciones encontradas, hay sectores de la comunidad que encuentran como “buena” la posición del Alcalde, “puesto que, si bien no ha sido líder del movimiento en contra de la Minería, si ha incentivado otros sectores y aspectos importantes en materia ambiental” v.gr. reglamentando y liderando proyectos concernientes a la consolidación y desarrollo de “La Provincia de Cartama”. (F, Serna. Comunicación Personal, 26 de noviembre de 2016).

(movilizaciones y pronunciamientos) en la defensa efectiva del territorio (Noreña, A; y Parra, S. Op, Cit.), cuando el gobierno nacional y los actores interesados en la explotación, han mostrado de manera homogénea negativa en su cumplimiento (Velásquez, C. Op, Cit.).

En este contexto, se encuentra que propuestas de educación jurídica y política básica deberían centrarse en la integración de la comunidad con la administración; y respecto de ambos, en el fortalecimiento de los mecanismos que disponen para el ejercicio de sus competencias. En todo caso, la enseñanza de los mecanismos de participación ciudadana y acciones constitucionales constituyen el aspecto nodal, más no exclusivo, de la enseñanza jurídica y política básica.

Los mecanismos de participación ciudadana y las acciones constitucionales permitirían una articulación ordenada entre los actores de la comunidad y la defensa efectiva de sus decisiones. Según se logren identificar las necesidades que les son propias y relevantes, los entes territoriales (integrando gobierno y sociedad) podrán gestionar las actuaciones que consideren pertinentes e idóneas según la competencia y derecho que la Constitución les otorga. Las comunidades, al gestionar sus intereses podrán adoptar posiciones y materializarlas en decisiones vinculantes.

Que las organizaciones sociales logren identificar el mecanismo de participación o la acción constitucional que mejor dé respuesta a sus necesidades, asegura un mayor grado de satisfacción, eficacia y empoderamiento. Para la desarticulación existente entre la administración y los administrados, en torno al método por el cual se realiza la defensa del territorio (e incluso, respecto a las demandas en las creaciones de proyectos productivos y enfoque rural), se podría pensar en el ejercicio de Cabildo Abierto -Artículo 103 Superior-, puesto que sus características lo instauran como un mecanismo de participación ciudadana importante para el acercamiento e intercambio de posición.

Concomitantemente, para las autoridades del municipio de Támesis, en especial para la alcaldía y el Concejo Municipal, un proyecto de educación jurídica y política deberá abordar el constante aprendizaje de las competencias constitucionales y legales asignadas para desempeñar sus respectivos cargos de elección popular, a la vez que les permita mantenerse informados sobre los desarrollos legislativos y judiciales que abordan las materias propias de su competencia. El trabajo con las instituciones debe complementarse con la enseñanza de una interpretación acorde al Estado Social de Derecho y las posibilidades que ofrece la Constitución Política para profundizar en la protección de los derechos fundamentales de la población y de su patrimonio ecológico y cultural.

#### **b. Coincidencias en el fin no en el método**

A pesar de que, tanto administración como comunidad, concuerdan en la prohibición de la minería como una medida pertinente para resguardar la vocación agrícola y el patrimonio

ecológico del territorio (Álzate, R. Comunicación personal, 27 de noviembre de 2016), llama la atención, que tanto la administración como administrados, no logran acordar la metodología a emplear para la defensa de sus intereses:

¿Para qué hacemos una Consulta Popular en Támezis? Esta pregunta tiene que responderse. Porque nosotros como ciudadanos debemos tener muy claro que es lo que se busca en última instancia con la consulta popular, si queremos simplemente que no entre la minería en Támezis, podríamos entrar a convencernos, para que en un momento dado el Alcalde saque un Acuerdo Municipal, pero si lo vemos desde otra perspectiva, desde la perspectiva de la participación ciudadana, la consulta es un paso en un proceso, porque hoy es eso, pero, ¿mañana qué es? (Vergara, H. Comunicación personal, 1 de abril de 2017)

Resolver este asunto no es pacífico, pues dentro de la misma comunidad hay quienes propugnan por la consulta popular, en razón a que consideran que así se asegura participación ciudadana y la legitimidad de la decisión (Vergara, H. Comunicación personal, 1 de abril de 2017); mientras que otro sector de la población sostiene una postura ambivalente centrando la discusión en la efectividad de la elección, sugiriendo, incluso, la concomitancia de estrategias tanto políticas tales como la movilización social, como jurídicas, incluyendo entre estas la modificación del EOT.

Dentro de las razones que fundamentan hacer uso del Esquema se encuentra el hecho de percibirlo como una herramienta de restricción de la minería menos mediática para el territorio a la vez que integra las consideraciones de los grupos sociales (Zuluaga, A. comunicación personal, 1 de abril de 2017).

En atención a la situación descrita, se verifica la necesidad de formación jurídica y política básica en dos componentes comunes para los actores bajo estudio. En primer lugar, el acercamiento a nociones básicas sobre participación y movilización social, enfatizando en los conceptos de legalidad, legitimidad y eficacia, como elementos subyacentes tanto a la acción política como a la labor propiamente jurídica. Así mismo, la socialización y reflexión sobre la postura a adoptar ante los cambios jurisprudenciales, y el desarrollo de actividades de litigio estratégico de cara a las nuevas condiciones que rigen el ejercicio de los derechos a la participación y autonomía territorial.

### **c. Desconexión de los actores**

Hasta este punto ha sido suficientemente claro que la comunidad no percibe la minería como una actividad acorde con la visión de desarrollo agrícola y eco-turismo del municipio. Tanto la comunidad como la administración municipal están dispuestos a emprender acciones para impedir el avance de la minería en el municipio, éste último a partir del EOT, y mediante un conjunto acuerdos emanados por el Concejo Municipal con el sentido de prohibir la minería de metales.

Sin embargo, batallar sobre la realización o no de la Consulta Popular, la ausencia de proyectos productivos y proyectos sustitutos a la comercialización con empresas mineras (Maya, 2018, pág. 77-79), junto con la idea, de no ceder el protagonismo de primera autoridad del municipio a los líderes sociales (Vergara, H. Comunicación Personal, 1° de abril de 2017), ha repercutido en un estancamiento de la cohesión que vivía la comunidad.

De ahí se hace necesario fortalecer aún más la conciencia y el enfoque de los actores hacia el ejercicio de sus competencias frente a la imposición de las políticas que niegan su autonomía y derechos, pues ha quedado más que demostrado que la posición de las instituciones de nivel central no está en ceder a espacios de autonomía y participación. Esto evidencia la necesidad de una comunidad preparada y con formación para que encuentre salidas a los retos que le plantean los diversos actores involucrados en el tema minero.

Se hace igualmente necesario coordinar el trabajo de las comunidades a través de sus organizaciones sociales como el COA y el CODEATE, o las nuevas que vayan surgiendo como el JÓDETE (Jóvenes en Defensa del Territorio). Todo en la vía de unificar los esfuerzos para que toda la comunidad se enfoque en el ejercicio de sus competencias. Igualmente, se debe procurar preservar la neutralidad partidista de las discusiones, puesto que no conjurar estas divergencias resta fuerza y unidad al ejercicio de las comunidades y los gobiernos locales. También se deben adelantar labores encaminadas a la consolidación de un mecanismo efectivo de participación o de recuperar las garantías a la autonomía, la participación y la competencia reglamentaria que fueron limitadas por la SU-095 de 2018.

Se hace necesario la vinculación de la academia tanto con las comunidades como con las administraciones municipales, debido a que en muchos casos adolecen de rutas jurídicas con las que puedan enfrentar determinadas situaciones. Por ejemplo, en la última visita de campo realizada, se pudo conocer que funcionarios de la Procuraduría General de la Nación seguían realizando llamadas a los concejales advirtiéndoles que podían ser destituidos por extralimitación de funciones (Molares, H. Comunicación Personal, 21 de julio de 2017).

#### **4. Conclusiones**

Actualmente, las actividades mineras son un punto central para múltiples comunidades del país, sean estas partidarias o no de desarrollarlas en sus territorios. El desarrollo de estas actividades debe implicar en todo caso, el reconocimiento de espacios deliberativos constantes a nivel nacional y local, para lo cual, resulta de vital importancia la promoción y protección del derecho a la participación democrática, procurando escenarios en los que sean consideradas de manera efectiva las decisiones y las perspectivas de las comunidades, ya sea por iniciativa de estas o a través de sus autoridades locales. Igual consideración se predica del ejercicio de autonomía territorial por parte de los entes territoriales, quienes, en virtud de la competencia primordial y preferente en la determinación del uso de sus suelos y de los

asuntos que así mismos les conviene, se hallan revestidos por la cláusula competencial derivada de la Constitución.

El ejercicio de dichas potestades y derechos se encuentran respaldadas por la jurisprudencia que da lugar y desarrolla los preceptos condensados en la C-273 de 2016. A partir de su vigencia no solo se excluye del ordenamiento jurídico una norma que limitaba el ejercicio de las potestades dadas directamente por el constituyente primario, sino que, además, servía de fundamento para la intervención unilateral del gobierno central.

En este escenario es pertinente desmitificar el ejercicio riesgoso de la autonomía territorial, al igual que hay que incentivar y coadyuvar al fomento de escenarios de participación y deliberación ciudadana, tan necesaria y demandada en contexto como el colombiano. Incentivar el empoderamiento de la comunidad, no solo revitaliza la relación administración/administrados, sino que además llena de legitimidad, consenso y diálogo las actuaciones de la administración, que, históricamente ha estado en deuda con la sociedad. Con superar lo pasado, no solo se avanza en la construcción de un Estado democrático, sino que, además se conjura la ocurrencia de nuevos conflictos entre los sectores de la sociedad. Negar o truncar la participación ciudadana no es más que un flagrante acto de injusticia (Ruiz, 2015, pág. 315).

Igualmente, la coyuntural declaratoria de una actividad económica como actividad de interés nacional y utilidad pública, no puede suponer un argumento válido a partir del cual se desconozcan derechos fundamentales, que cercenen competencias derivadas desde la Carta Superior y se reescriban garantías jurisdiccionales. La sumisión de los derechos según los intereses del gobierno de turno, no pueden ser avaladas en un Estado Social Constitucional de Derecho, menos aún por quien ha sido investida como guarda de la Constitución.

Así, la sentencia C-273 de 2016 reafirmó una apuesta hacia el reconocimiento de las particularidades que conforman las sociedades y territorios. Permitió el acercamiento a cosmovisiones diferentes y a la inclusión de los actores e intereses. Supuso una concepción coherente con los postulados que se consagraron en la Constitución y que, a su vez, permeó los criterios de interpretación al interior del derecho administrativo.

Superar los conflictos y resistencias que actualmente se presentan entre el gobierno central y las regiones, requiere reconocer la diversidad y respetar la individualidad; interactuar entre los actores y construir consensos.

Támesis es un escenario ideal para finiquitar lo aquí expuesto: las autoridades y la comunidad se encuentran empoderadas e interesadas por desarrollar las competencias que les son propias en su territorio, y frente a ello, la sentencia C-273 de 2016 auspició un ambiente jurídico amplio y garante del ejercicio competencial del que son titulares los entes territoriales, dando

lugar a la construcción de un claro y efectivo diálogo constitucional entre las instituciones del Estado y la comunidad.

## Referencias

- Acevedo, L. (2010). *Críticas al Proyecto de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Encuentro de Calarcá sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Manizales.
- Botero, J. Verhelst, J. y Fajardo, D. (1999). Aves migratorias en la zona cafetera colombiana. *Avances Técnicos Cenicafé*, 266. 1-7. Recuperado de <http://biblioteca.cenicafe.org/bitstream/10778/712/1/avt0265.pdf>
- Carvajal, D. (2017). Del Enfoque Territorial, sus Características y Posibles Inconvenientes en su Aplicación en el Marco del Acuerdo de Paz. *Univ. Estud. Bogotá*, (16), 57-76.
- Convenio 1505-61 de 2015. (2016). *Sistema Local de Áreas Protegidas*. Alcaldía Municipal de Jardín y Corantioquia.
- Corantioquia (2008). *El Recurso Hídrico en la Jurisdicción de Corantioquia*. Medellín.
- Corantioquia y Córdoba, M.N. (2011). *Territorio Corantioquia; Atlas Geográfico*. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. Medellín: Corantioquia
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011. *Los Concejos Municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios, Guía para autoridades territoriales y ciudadanía*. Bogotá D.C.
- El Tiempo (2017). Támesis, el primer municipio de Antioquia en prohibir la minería. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/tamesis-prohibe-la-mineria-93364>.
- Garcés, M. y Rapalino, W. (2015). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11(1), 52-62. <https://doi.org/10.15665/rj.v11i1.617>
- García, M. (2008). Fragmentación Territorial, Conflicto armado y Justicia. En: M. García y M. Ceballos (Ed) *Democracia, Justicia y Sociedad*. (pp 157-167). Bogotá: DeJusticia.
- Hincapié, S. (2017). Extractivismo, consultas populares y derechos políticos ¿el renacimiento de la democracia local en Colombia?. *Reflexión Política*, 19 (37), 86-99. <https://doi.org/10.29375/01240781.2769>

- Jiménez, E. C. (2014). *Territorio, Autonomía municipal y regulación del uso del suelo en materia minera*. (Trabajo de pregrado). Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Medellín, Colombia.
- Massal, J. (2010). Democracia participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI. *Análisis Político*, 23 (69), 79-91. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45782>
- Maya, M. (2018). *Usos Políticos de la Identidad en Támesis y Buriticá*. (Tesis de Maestría). Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos. Medellín, Colombia.
- Moncayo, V. (2015). Hacia la verdad del conflicto: insurgencia guerrillera y orden social vigente. En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Alto-comisionado para la Paz.
- Ruíz, N. (2015). *La Dialéctica entre estrategias de desarrollo y el derecho al Desarrollo: la incorporación del Derecho al Desarrollo en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Perdomo, J. (2014). Minería en el suroeste antioqueño: ¿y qué pasa con los campesinos?. En: *Foro del Suroeste, Diálogo de Saberes y Oportunidades de Región*. Ciudad Bolívar: Universidad de Antioquia. Recuperado de <http://bit.ly/2lwY2vC>
- Procuraduría General de la Nación (marzo 3 de 2014). Procuraduría General de la Nación recomendó no realizar consultas populares en ocho municipios que pretenden prohibir las actividades extractivas de recursos naturales no renovables. *Boletín 102 de la Procuraduría*.
- Rodríguez, C; Rodríguez, D y Durán, H. (2017). *La Paz Ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo*. Bogotá: DeJusticia.
- Ronderos, M. (6 de septiembre de 2011) La fiebre minera se apoderó de Colombia. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3>
- RCN Radio, (2017). *Acuerdos de prohibición de la minería como el de Támesis violan la constitución dice MinMinas*. RCN Radio. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/economia/acuerdos-de-prohibicion-de-la-mineria-como-el-de-tamesis-violan-la-constitucion-dice-minminas>
- Sánchez, D. (2012). *Autonomía Territorial y Potestad Normativa Reglamentaria de los Consejos Municipales: Hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia. Disponible en <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/9837>
- Sánchez, Z. (2018). El ambiente como tarea administrativa: un análisis desde la organización territorial del Estado colombiano y las competencias municipales para la regulación de los

usos del suelo y la protección y defensa de los derechos ambientales". En N. Orduz y F. Huber (Ed), *La Corte Ambiental - Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales* (pp. 39-62) Bogotá, Colombia: Fundación Heinrich Böll. Disponible en [https://co.boell.org/sites/default/files/la\\_corte\\_ambiental\\_version\\_web.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/la_corte_ambiental_version_web.pdf)

Santaella, H. (2014). Del principio de legalidad al principio de juridicidad: implicaciones para la potestad normativa de una transición constitucionalmente impuesta. *La Constitucionalización del Derecho Administrativo. En memorias de las XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo* (pp. 80- 115). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Torres, H. (2014). *El Nuevo Municipio. Administración Pública y Régimen Municipal Colombiano*. Medellín, Colombia: IUS Editores.

Toro, L. (2012). El suroeste no quiere que le saquen su oro. *El Mundo*. Recuperado de [https://www.elmundo.com/portal/noticias/antioquia/el\\_suroeste\\_\\_no\\_quiere\\_que\\_le\\_saqueen\\_su\\_oro.php#.XXAqfzZKi70](https://www.elmundo.com/portal/noticias/antioquia/el_suroeste__no_quiere_que_le_saqueen_su_oro.php#.XXAqfzZKi70)

Vélez, I. (2014). Dimensiones del Extractivismo Minero en Colombia. *Análisis Político*, 23 (69), 45-57. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n82.49283>.

### **Referencias Jurisprudenciales**

Corte Constitucional de Colombia. (1992) *Sentencia C-478*.

Corte Constitucional de Colombia (1992) *Sentencia C-517*.

Corte Constitucional de Colombia (1992) *Sentencia C-004*.

Corte Constitucional de Colombia (1996) *Sentencia C-535*.

Corte Constitucional de Colombia (1997) *Sentencia SU-039*.

Corte Constitucional de Colombia (2002) *Sentencia C-891*.

Corte Constitucional de Colombia (2009) *Sentencia T-769*.

Corte Constitucional de Colombia (2012) *Sentencia C-395*.

Corte Constitucional de Colombia (2014) *Sentencia C-123*.

Corte Constitucional de Colombia (2016) *Sentencia C-035*.

Corte Constitucional de Colombia (2016) *Sentencia C-273*.

Corte Constitucional de Colombia (2016) *Sentencia C-389*.

Corte Constitucional de Colombia (2016) *Sentencia T-445*.

Corte Constitucional de Colombia (2016) *Sentencia T-622*.

Corte Constitucional de Colombia (2018) *Sentencia SU-095*.

Consejo de Estado, Fallo de tutela (2017) *Radicado N° 0238901*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (2018) *STC 4360-2018, del 5 de abril*.

Consejo de Estado, Sección Cuarta (2017) *Radicado: 02389*.