



**ACREDITACIÓN  
INSTITUCIONAL EN  
ALTA CALIDAD**  
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**Competencias de las entidades administrativas para la limitación de las actividades  
mineras en los municipios del Suroeste de Antioquia 2018 y 2023**

Autor:

**JUAN DAVID RESTREPO RAMÍREZ**

Monografía presentada para optar por el título de  
**MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA**

Escuela de Posgrados

Medellín

2024

**José Rodrigo Flórez Ruiz**

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana - UNAULA

**Hernán Darío Aguiar Garcés**

Decano

Escuela de Posgrados

**Nataly Vargas Ossa**

Coordinadora

Maestría en Derecho Administrativo

**Nataly Vargas Ossa**

Directora

**Línea de investigación**

Justicia Administrativa

### **Hoja de aceptación**

Carolina Restrepo Múnera

Gloria Yaneth Vélez Pérez

Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 25 de octubre de 2024 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 13 de 25 de octubre de 2024.

Medellín, octubre de 2024.

## Resumen

La minería en Colombia es uno de los principales sectores de la economía, aunque, según el territorio en donde se explore y se explote, genera controversias, especialmente por el cambio de vocación agrícola, agraria y/o agropecuaria y la afectación al medio ambiente y a la identidad cultural e idiosincrasia. Teniendo en cuenta este panorama, en el presente estudio, de enfoque cualitativo, se analizan las competencias de las entidades administrativas para la limitación de las actividades mineras en los municipios del Suroeste de Antioquia (Colombia), en el periodo comprendido entre los años 2018 y 2023; para ello, se estudian las facultades de control que tienen las entidades territoriales frente a las actividades mineras en los municipios; así mismo, se describe el principio democrático desde la legitimidad de la administración local y el interés público y los mecanismos de participación ciudadana que buscan ejercer el control y/o la limitación de actividades mineras como una forma de legitimidad propia de las administraciones locales; y por último, se identifican las percepciones de los actores frente a la legitimidad institucional de los procesos de participación ciudadana en los municipios del Suroeste de Antioquia (Colombia) que buscaron la limitación de actividades mineras.

**Palabras clave:** actividades mineras, control, entidades territoriales, limitación, mecanismos de participación ciudadana, medidas administrativas.

## Abstract

Mining in Colombia is one of the main sectors of the economy, although, depending on the territory where it is explored and exploited, it generates controversies, especially due to the change in agricultural, agrarian and/or agricultural vocation and the impact on the environment and cultural identity and idiosyncrasy. Taking this panorama into account, in the present study, with a qualitative approach, the powers of the administrative entities for the limitation of mining activities in the municipalities of the Southwest of Antioquia (Colombia) are analyzed, in the period between 2018 and 2023; to this end, the control powers that territorial entities have regarding mining activities in the municipalities are studied; likewise, the democratic principle is described from the legitimacy of the local administration and the public interest and the mechanisms of citizen participation that seek to exercise control and/or limitation of mining activities as a form of legitimacy of local administrations; and finally, the perceptions of the actors regarding the effectiveness of the institutional legitimacy of the citizen participation processes in the municipalities of the Southwest of Antioquia (Colombia) that sought to limit mining activities are identified.

**Keywords:** mining activities, control, territorial entities, limitation, citizen participation mechanisms, administrative measures.

## **Agradecimientos**

Agradezco a mi directora de monografía, la Dra. Nataly Vargas Ossa, por su orientación, apoyo y paciencia. Su guía ha sido invaluable para su desarrollo.

## **Dedicatoria**

*A mi familia, por ser la fuente de motivación para este proceso formativo, a mi madre por ser la influencia constante para mi educación y a quien se la dedico en la eternidad.*

## Contenido

	Pág.
Resumen.....	4
Abstract .....	5
Introducción .....	10
1. Capítulo 1. Facultades de control de las entidades territoriales frente a las actividades mineras en los municipios.....	17
1.1. La facultad de control de los entes territoriales en Colombia.....	17
1.2. Participación y descentralización de los entes territoriales en Colombia .....	18
1.3. Autonomía constitucional y legal de las entidades territoriales en materia minera y algunas aproximaciones jurisprudenciales .....	21
2. Capítulo 2. El principio democrático desde la legitimidad de la administración local y el interés público y los mecanismos de participación ciudadana que buscan ejercer el control y/o la limitación de actividades mineras como una forma de legitimidad propia de las administraciones locales .....	25
2.1. Democracia y participación ciudadana .....	25
2.2. Mecanismos de participación ciudadana para el ejercicio del control y/o limitación de las actividades mineras en Colombia .....	27
3. Capítulo 3. Percepciones de los actores frente a la legitimidad institucional de los procesos de participación ciudadana en los municipios del Suroeste de Antioquia (Colombia) que buscaron la limitación de actividades mineras, en el periodo comprendido entre los años 2018 y 2023.....	38
3.1. Contexto de la actividad minería en los municipios del suroeste antioqueño (Colombia) (periodo).....	38
3.2. Percepciones de los actores frente a la legitimidad institucional de los procesos de participación ciudadana en los municipios del Suroeste de Antioquia (Colombia).....	41
Conclusiones .....	50
Referencias.....	52
Anexos .....	62

## Lista de Anexos

	Pág.
Anexo A. Consentimiento informado .....	62
Anexo B. Formulario de entrevista estructurada .....	64

## Introducción

En Colombia, los mecanismos jurídicos como la consulta previa (derecho fundamental de grupos étnicos para poder decidir sobre medidas legislativas y administrativas o sobre proyectos o actividades que se pretendan realizar en sus territorios), la consulta popular (mecanismo de participación en el que se eleva una pregunta general sobre un tema para que la ciudadanía se pronuncie sobre el mismo), el cabildo abierto (reunión del pueblo para discutir deliberadamente sobre asuntos que les interese o afecte) y otros de participación ciudadana han sido utilizadas como mecanismo para buscar la limitación del desarrollo de actividades mineras en sus jurisdicciones, ello porque existen posiciones en contra por parte de las comunidades y de diferentes entidades territoriales de la región rechazando el desarrollo de esta actividad económica en sus territorios por los daños ambientales que representa que, en ocasiones, son irreversibles.

Así, por ejemplo, los habitantes de los municipios de Concordia, Jericó, Támesis, Betulia, Urrao, Salgar, Ciudad Bolívar, Jardín, Pueblorrico, Támesis, Caramanta, Valparaíso, La Pintada y Fredonia han realizado de manera organizada diferentes acciones en las cuales han manifestado su desacuerdo frente a la concreción de actividades de exploración y explotación minera en su territorio y su argumento central lo basan en la afectación al medio ambiente, los recursos hídricos y el cambio abrupto de su vocación agrícola como tradición ancestral.

Uno de esos proyectos que más rechazo ha tenido por parte de la comunidad es el que se pretende desarrollar en el municipio de Jericó, ubicado en el suroeste del departamento de Antioquia, que es uno de los 17 pueblos patrimonio de Colombia; allí, la empresa sudafricana *AngloGold Ashanti* tiene títulos mineros y permisos de exploración que le permitieron confirmar que de la mina Quebradona, la cual está ubicada en una montaña entre la vereda Cauca y el corregimiento Palo Cabildo de Jericó, a 11 km del casco urbano, se pueden extraer 4.91 millones de toneladas de concentrado de cobre, 6.13 millones de onzas de oro, 85,1 millones de onzas de plata y 70.08 kilotonnes de molibdeno (El Colombiano, 2019).

De acuerdo con Restrepo et al. (2022), la región del suroeste del departamento se encuentra conformada por 23 municipios con una población aproximada de 450.000 habitantes, donde existen en el momento proyectos aprobados de exploración en un porcentaje de aproximadamente el 80% de su territorio, estas exploraciones están distribuidas en la búsqueda de diversos minerales como el oro, cobre, plata, molibdeno, entre otros.

La posición de los actores consultados como fuente para esta investigación se basa en defender su territorio de la inserción de proyectos extractivos, argumentando con ello que la vocación que por años ha mantenido su comunidad, como lo es la agrícola, se verá afectada por el ingreso de esta nueva actividad, además de las afectaciones al medio ambiente, al ser la zona rica en recursos hídricos, flora y fauna. Esa protección del ambiente, según Santaella (2016), exige un modelo de competencias ambientales de gestión del territorio, las cuales se encuentran contenidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente), la Ley 99 de 1993 (Ley de Medio Ambiente), la Ley 165 de 1994 (que aprueba el Convenio sobre diversidad biológica de Río de Janeiro), el Decreto 2372 de 2010 (sobre Sistema Nacional de Áreas Protegidas) y el Decreto 1076 de 2015 (compilatorio del sector ambiente y desarrollo sostenible).

Lo anterior ha sido expresado mediante las diferentes manifestaciones de sus habitantes frente al rechazo de la actividad en sus regiones; de la misma manera, se han efectuado acciones desde las corporaciones públicas, Concejos Municipales de 13 de los 23 municipios en los cuales se han proferido Acuerdos Municipales para limitar las actividades mineras en sus territorios, se han presentado a algunos Concejos la solicitud de pronunciamiento de viabilidad de convocatoria a consulta popular, las cuales fueron remitidas al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia para su revisión de legalidad y constitucionalidad, sin que se haya podido materializar la consulta por cuestiones presupuestales, así como también por las restricciones operativas conferidas por la Corte Constitucional frente a la consulta popular, asunto que ha sido reiterado en múltiples fallos, en donde se han establecido límites competenciales\* .

---

\* Sentencias C-180 de 1994, T-123 de 2009, T-445 de 2016, SU-095 de 2018, C-053 de 2019, entre otras.

En el municipio de Concordia, por ejemplo, y después de haber realizado el procedimiento administrativo y de trámite ante el Concejo Municipal para atender la posición de la comunidad sobre su sentir y querer de llevar a las urnas la pregunta de consulta popular (Radicado 1110 de 2018), enfocada a determinar si la comunidad quería o no en su territorio actividades extractivas de metales, la Registraduría Nacional del Estado Civil, en respuesta a solicitud de consulta popular con Radicado 1878 de 2018, negó la solicitud y no accedió a la fijación de calendario para la celebración de la consulta popular en su territorio argumentando como razones de fondo la imposibilidad por motivos presupuestales, toda vez que a nivel nacional cursaban múltiples solicitudes de consulta popular que representaban recursos importantes que no estaban contemplados en el presupuesto.

Tanto la Constitución de 1991, como las distintas normas (Leyes 134 y 136 de 1994, 1437 de 2011, 1551 de 2012 y 1757 de 2015) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana (Cfr. Sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-389 de 2016, T-445 de 2016 y SU-095 de 2018) indican que las entidades territoriales gozan de plena autonomía para regular las diferentes actividades que se ejecutarán en sus territorios, máxime aquellas que impactarán de forma significativa las costumbres y vocaciones de sus territorios, tal es el caso de las actividades mineras, donde se recoge los pronunciamientos sociales y su férrea manifestación de restringir el ingreso de esta actividad a sus territorios; en acato de ello, las entidades territoriales, en pro del interés general, han ejecutado acciones administrativas para la limitación y regulación de las actividades mineras en el proceso de exploración y explotación, utilizando mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular, los cuales han sido acogidos ampliamente por la ciudadanía para rechazar la minería en sus territorios; sin embargo, estas decisiones han sido desacatadas por las entidades del orden nacional, las cuales cuestionan la validez de los procedimientos, sustentadas en la carencia de facultades de los territorios para efectuar estos procesos de prohibición de la actividad, desconociendo así postulados constitucionales y jurisprudenciales relativos a la materia.

Resulta importante analizar los alcances de algunas providencias emanadas de la Corte Constitucional. Se destaca, en primer lugar, la Sentencia SU-095 de 2018, en donde si bien se establece que no es cierto que se siga permitiendo plena autonomía para regular actividades,

estas decisiones sobre exploración y explotación de recursos naturales en el subsuelo deben ser tomadas por las autoridades nacionales en coordinación con las autoridades territoriales; del mismo modo, en la Sentencia C-053 de 2019 se determina que los municipios pueden realizar consultas populares para decidir los asuntos que son competencia del respectivo departamento o municipio y, en relación con los recursos del subsuelo, la competencia es de la Nación. Estas dos sentencias, precisamente, modificaron el alcance de la consulta popular en municipios para frenar proyectos mineros.

En lectura de las posiciones dadas por la comunidad referentes a su negativa frente a permitir el ingreso de actividades de exploración y explotación de minería, algunas entidades territoriales han recurrido a la normatividad (leyes 1757 de 2015, 134 de 1994 y 136 de 1994) para buscar un pronunciamiento vinculante sobre la posición y decisión de la comunidad, con las cuales se ha pretendido convocar al pueblo a decidir en las urnas y utilizar el mecanismo de participación ciudadana de consulta popular para que se pronuncien sobre la aceptación o no del desarrollo de la actividad minera en sus territorios.

Algunas entidades territoriales han logrado que desde las entidades competentes, esto es, desde la Registraduría Nacional del Estado Civil, se establezca el calendario electoral para convocar al pueblo a decidir en las urnas, tal y como sucedió en el municipio de Piedras (Tolima), en donde el 28 de julio de 2013 el 99% de los votantes de este municipio eligió la propuesta de prohibir la minería en su municipio; y también el ejemplo de los ciudadanos del municipio de Cajamarca (Tolima), en donde el 26 de marzo de 2017 fueron convocados a consulta popular y el resultado fue que un 97% (6.165 personas) dijo no a la explotación minera (ver respuesta a solicitudes con Radicado 2-2017-032562 de 2017, Radicado 054919 de 2017 y Circular No 148 de 2017).

Las decisiones tomadas en estos municipios, facultados por el mecanismo de consulta popular, han originado reacciones, las cuales han sido sometidas a la jurisdicción para establecer la competencia o no de las entidades territoriales para delimitar o prohibir la actividad minera en los territorios.

En otros municipios un poco más cercanos a nuestro territorio, entre ellos algunos de la región del suroeste del departamento, también se han agotado mecanismos como el debido proceso para solicitar a los concejos municipales se pronuncien sobre la conveniencia de convocar al pueblo a consulta popular, tal es el caso de Jericó (Acuerdo No. 010 de 2018), Támesis (Acuerdo No. 008 de 2012 y Acuerdo No. 003 de 2018) y Concordia (respuesta a consulta popular minera con Radicado 1110 de 2018). En dichos municipios se han expedido los actos administrativos de convocatoria, los cuales, de acuerdo a la normatividad, deben ser sometidos a valoración de legalidad de los respectivos tribunales administrativos, en este caso el de Antioquia, y según su valoración jurídica, encuentran que la pregunta que va a ser sometida a votación está ajustada a derecho.

Con el objeto de materializar estas consultas populares, los municipios solicitaron al órgano rector registral colombiano que dispusiera de los medios para llevar a cabo este mecanismo de participación; los municipios intentaron actuar con estricto cumplimiento del procedimiento legal para convocar al pueblo a pronunciarse en las urnas bajo la potestad del mecanismo de participación ciudadana de consulta popular, por lo que le solicitaron a la Registraduría Nacional del Estado Civil establecer calendario electoral para efectivizar el procedimiento en procura de fijar la garantía de un interés general y posibilitar que, mediante los mecanismos democráticos, la ciudadanía se pronunciara sobre situaciones de trascendencia en la vocación de sus territorios.

Sin embargo, la negativa planteada por la Registraduría Nacional del Estado Civil expresada mediante Circular 148 de 2017, Radicado 054919 de 2017, Oficio del 10 de octubre de 2017 y Radicado 1878 del 17 de abril de 2018, impidió el proceso de materialización de dicho mecanismo de participación ciudadana en los municipios de Jericó, Támesis y Concordia; sumado a ello, para poder obtener un concepto sobre si existía extralimitación y desconocimiento del ente competente con relación a los postulados constitucionales y legales frente a la limitante establecida, los entes territoriales se limitaron únicamente a acudir al máximo órgano de la jurisdicción contenciosa, esto es, al Consejo de Estado, pues solo podían acceder a la función consultiva de la Sala de Consulta y Servicio Civil solamente el Gobierno Nacional, quien es el

órgano encargado de formular consultas, esto es, los ministros y los directores de departamento administrativo.

Los referentes fácticos y jurídicos expuestos, dan lugar a la pregunta que, a partir del principio democrático participativo y desde la autonomía de las entidades territoriales, es pertinente plantear: ¿cuál es el alcance de las competencias de las entidades territoriales para la limitación de las actividades mineras en los municipios del Suroeste de Antioquia (Colombia), en el periodo comprendido entre los años 2018 y 2023? Así mismo, desde esta pregunta se propone una crítica a las limitaciones que tienen los mecanismos de participación ciudadana en esta subregión del departamento de Antioquia, así como también del papel que cumplen las distintas entidades administrativas frente a dichos procesos participativos.

La investigación es de corte socio jurídico, pues se trata de un cuestionamiento que abarca no solo la evaluación del derecho vigente, sino que también se aproxima a la observación directa percepción de los principales actores que movilizaron los procesos de consulta, así como de las daciones administrativas locales de entes administrativos del suroeste antioqueño que buscaron establecer límites a la actividad minera en la región.

Como técnica de recolección de información se acudió a la revisión documental, esto es, a actividades de rastreo de información escrita, especialmente en la web, recopilación y análisis de casos, para generar una bitácora de trabajo con los documentos y demás datos e informaciones recopiladas; así mismo, se llevaron a cabo encuestas dirigidas a algunos líderes de colectivos ambientalistas, sociales, comunitarios, campesinos y políticos del suroeste antioqueño, actores claves en el territorio, esto es, personas destacadas de la comunidad que poseen información sobre el tema, grupos significativos y personas que han liderado y lideran actualmente procesos de rechazo a las actividades mineras en los municipios del Suroeste de Antioquia (Colombia) bajo el argumento de que estas actividades cambiarán la vocación de los territorios y afectarán aspectos culturales. La participación fue pertinente para poder establecer el componente necesario para relacionar la manifestación ciudadana con el carácter general sobre la restricción de las actividades mineras en sus territorios.

La recolección de información comprendió también un ejercicio de observador y participante, lo cual permitió realizar acercamientos a unas organizaciones y colectivos de la región del suroeste antioqueño a través de algunos de sus representantes.

Los municipios que componen esta región del departamento se destacan organizaciones como el Cinturón Occidental Ambiental, que es un movimiento de articulación de organizaciones campesinas, sociales y ambientales de este territorio, que propende por la participación social mediante programas de educación popular territorial, protección del patrimonio local cultural y aprovechamiento sostenible del uso del agua y del suelo; también se destaca el papel del colectivo Visión Suroeste (de Antioquia), que desarrolla programas de emprendimiento, liderazgo y protección del ambiente en la región; de igual manera, sobresale la labor de la Corporación Grupo Semillas, que desarrolla procesos de gestión comunitaria del agua en el suroeste antioqueño.

De esta manera, la finalidad de este acercamiento a estos liderazgos tuvo por objeto identificar las percepciones de algunos actores representativos según el liderazgo y organizaciones identificadas. Estos líderes pertenecen a instituciones y organizaciones de la región, quienes abiertamente han manifestado su compromiso con los procesos de participación ciudadana para el control y reducción del impacto de la minería en los municipios del suroeste de Antioquia, es decir, se trata de liderazgos que están comprometidos con los intereses ambientales de esta región.

Este trabajo permitirá observar que los mecanismos de participación ciudadana con los que cuentan las comunidades de los municipios del suroeste antioqueño resultan limitados para incidir en decisiones relacionadas con las actividades mineras en sus territorios, debido a factores constitucionales y legales que impiden la activación de este tipo de mecanismos.

## **Capítulo 1. Facultades de control de las entidades territoriales frente a las actividades mineras en los municipios**

En el presente capítulo se estudian las facultades de control que tienen las entidades territoriales frente a las actividades mineras en los municipios en Colombia; para ello, se aborda el concepto de “control” que ejercen dichos entes territoriales y el alcance de la participación y descentralización, así como los efectos de la autonomía constitucional y legal de dichas entidades territoriales en materia minera.

### **1.1. La facultad de control de los entes territoriales en Colombia**

Según el Diccionario de la Real Academia Española (2023), la palabra “control” proviene del francés *contrôle*, que significa “comprobación”, “inspección”, “fiscalización” e “intervención”, pero también se entiende como “dominio”, “mando” y “preponderancia”, así como “mando” o “dispositivo de regulación”. Para Urquiza (2014), el control es uno de los elementos del proceso administrativo en el cual están incluidas todas aquellas actividades que se emprenden para garantizar que las operaciones coincidan con lo planificado; se trata de un concepto ampliamente utilizado en la administración, de donde ha sido tomado por parte de los Estados para vigilar, inspeccionar y fiscalizar las diferentes actividades que en este se ejecutan.

De acuerdo con lo establecido en los artículo 1 y 287 de la Constitución Política de 1991, los entes territoriales en Colombia poseen autonomía administrativa, de tal manera que tienen potestad para gestionar sus asuntos siempre y cuando esta se ejerza con arreglo a la Constitución y la ley; sin embargo, a la luz del artículo 122 superior, estas entidades también ostentan disposiciones y reglamentos, pues, en últimas, se encargan de proveer empleos públicos, y la Constitución determina que este tipo de empleos deben tener funciones detalladas; por tanto, las principales funciones de los entes territoriales en Colombia se centran en administrar recursos y establecer tributos para el cumplimiento de sus funciones y ejercer las competencias correspondientes.

Los entes territoriales, a pesar de su autonomía, se rigen por normas de ordenamiento territorial de carácter ambiental, económico, social y cultural. De acuerdo con Gutiérrez et al. (2003), las disposiciones contempladas en los artículos 1, 122 y 287 de la Constitución colombiana procuran un balance entre las acciones que promueven el progreso, la satisfacción de los intereses de la sociedad y el aprovechamiento que se debe hacer sobre el entorno natural; también buscan reducir las limitaciones y contradicciones en materia de planificación y procuran asumir responsabilidades sobre el uso, aprovechamiento y ocupación de los territorios.

Dentro de las facultades que tienen los entes territoriales, está la protección del ambiente, función que, según Palacio (2018), permite que se puedan crear normas y estrategias de manera autónoma e incluirlas en los Planes de Ordenamiento Territorial, cuyo desarrollo normativo establece facultades de control en los Esquemas de Ordenamiento Territorial de los municipios\*, desde donde se deben proteger ecosistemas relacionados con el agua, el suelo, los bosques, los páramos y demás áreas de especial importancia ecosistémica; esta facultad de control es de raigambre constitucional y debe ir alineada con la labor que cumplen las Corporaciones Autónomas Regionales.

## **1.2. Participación y descentralización de los entes territoriales en Colombia**

La Constitución Política de 1991 establece un Estado Social de Derecho que marca una diferencia fundamental con la Constitución precedente, esto es, la de 1886; a su vez, basa su esencia en el respeto de la dignidad humana, propende por unos principios sociales como el trabajo y la solidaridad de las personas que integran la nación e, igualmente, instaura la prevalencia del interés general; del mismo modo, define el Estado Social de Derecho y su organización, el cual obedece a una forma de República Unitaria; determina también dentro de su enunciado la descentralización, instituye la autonomía de las entidades territoriales y adiciona la connotación de ser Colombia: un Estado democrático y participativo.

---

\* Los municipios de la subregión del suroeste antioqueño son de quinta y sexta categoría, clasificación que, de acuerdo con la Ley 617 de 2000, que realizó adiciones a la Ley Orgánica de Presupuesto (Ley 136 de 1994), implica una mayor asignación presupuestal, lo cual limita claramente su discrecionalidad en materia de autonomía territorial.

Pero una situación diferencial de la Constitución Política de 1991 con la Constitución de 1886 es la democracia participativa, la cual da un viraje a la establecida en la norma precedente, en donde se ejercía la democracia de forma representativa; es así como el ciudadano colombiano tiene mayor influencia en la política, con facultades de expresarse a través de mecanismos constitucionales y legales, instituidos en forma pública o privada, lo que conlleva a un mayor compromiso con las decisiones de interés general, las cuales no están supeditadas solo al procedimiento de elección de quienes se postulan a cargos de cuerpos colegiados o uninominales, a ejercer su soberanía, de forma directa o por medio de sus representantes (art. 3), a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40), a desplegar una ciudadanía activa mediante los mecanismos de participación directa creados constitucionalmente como mecanismos de participación (art. 103) para posibilitar la intervención directa de las comunidades en procura de defender el interés general; y a utilizar herramientas como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la consulta previa, la acción popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

La Corte Constitucional, en diversas providencias, se ha referido precisamente al tema de la participación ciudadana, especialmente en asuntos de carácter ambiental. Uno de los principales fallos corresponde a la Sentencia T-361 de 2017, en la que se estudió una demanda de tutela por parte de los pobladores de los municipios que hacen parte del entorno de delimitación del Páramo de Santurbán, delimitación realizada por el Estado, en virtud del principio de unilateralidad y que dio lugar a un acto administrativo que contenía los límites de dicho ecosistema. En este caso, la Corte estableció que sin bien el Estado tiene la potestad de delimitar los ecosistemas, es fundamental que aquellos actos administrativos que afecten la colectividad deben tener en cuenta a las comunidades, de ahí que en esta sentencia se hizo un llamado al Estado para propiciar espacios de participación ciudadana en la delimitación de dicho ecosistema, al ser un asunto de carácter ambiental que puede tener incidencia en las comunidades.

En igual sentido la Corte señaló en la Sentencia C-032 de 2019 que la participación ciudadana en las decisiones ambientales y ecológicas que afectan a las comunidades apunta a fortalecer las acciones de conservación de los recursos naturales, de la diversidad y la integridad

del ambiente; así mismo, en la Sentencia T-413 de 2021 se establece que dicha participación debe contar con un enfoque que debe ir de lo particular a lo general, en el sentido en que son las comunidades de los municipios las que directamente se encuentran afectadas con los proyectos o actividades y por ello se les debe garantizar plenamente el ejercicio del derecho a la participación.

Estas son manifestaciones explícitas del concepto de participación, el cual, según Giraldo (2019), implica la posibilidad de acompañar políticas públicas, posturas de gobierno y toma de decisiones que contribuyen con el funcionamiento y planeación de los territorios; se trata de una noción legitimada como un valor en sí mismo, en donde se procuran espacios para que los distintos organismos del Estado acojan las peticiones de la ciudadanía y den respuesta a las mismas.

Precisamente, los distintos mecanismos jurídicos de participación indican que las entidades territoriales son autónomas en la definición de las actividades que se desarrollen en sus localidades, mediante la definición de instrumentos de planificación del desarrollo local, con diferentes herramientas como los documentos de ordenamiento territorial, los cuales fundamentan su esencia en la delimitación, ordenamiento y definición de las actividades a realizar en los territorios de manera programada, organizada y sostenible.

El sistema colombiano obedece a un Estado Unitario, el cual se encuentra consignado en la Constitución Política de 1991; igualmente, permite una descentralización y autonomía de sus entidades territoriales, la cual corresponde a la autonomía local que, de manera conjunta, se realiza entre los municipios y su respectivo departamento, en conjunto con las entidades que tienen a cargo la administración nacional.

El Gobierno y el presidente de la república conforman las máximas instancias de la dirección política y administrativa dentro de la rama ejecutiva del poder público. Por la situación jurídica – política en la que se encuentra el gobierno y en particular el presidente como suprema autoridad administrativa, las demás entidades o articulaciones administrativas quedan sujetas a sus directrices, pese a que, en el ejercicio de funciones legales o constitucionales propias, estas

entidades adopten decisiones obligatorias, las cuales, de acuerdo con los asuntos tratados, pueden ser más o menos autónomas (Sentencia C-577, 1995).

Lo anterior permite determinar que, si bien es cierto, la facultad, potestad y supremacía como máxima autoridad administrativa radica en el Presidente de la República, la autonomía y descentralización administrativa se contempla en la norma constitucional y, frente a ello, se encuentran algunas dificultades para el ejercicio de la autonomía, por los entrecruzamientos que suscitan en las funciones propias de otras entidades, esto porque varias de estas entidades ejercen sus atribuciones sobre unas mismas partes del territorio, adicional a la falta de demarcación o delimitación en forma clara respecto de las facultades que se le asignan a cada una de las autoridades en los órdenes departamental y municipal.

### **1.3. Autonomía constitucional y legal de las entidades territoriales en materia minera y algunas aproximaciones jurisprudenciales**

El concepto de autonomía de las entidades territoriales, de acuerdo con Cely & Aponte (2022), se define como la potestad que tienen estos organismos para la gestión de sus intereses, de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la ley, lo cual incluye, efectivamente, la delimitación de su estructura y, de manera más específica, lo relacionado a la organización de los cuerpos consultivos que acompañan sus procesos de planificación; por tanto, en virtud de esa autonomía, están llamados al ejercicio de sus competencias, siempre y cuando estas no rebasen los límites legales.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-189 de 2019, señala que el alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales está determinado por la influencia de dos elementos que se complementan entre sí: por un lado, el principio de Estado Unitario que sustenta a Colombia y, por el otro, las competencias constitucionales que son propias de cada entidad de acuerdo con su autonomía. Mientras que el primer elemento establece que todos los órganos estatales, incluidos todos los niveles de la administración, hacen parte de una unidad política, ello significa que todas las potestades se derivan de la soberanía; mientras que el

segundo elemento obedece a las atribuciones conferidas por la Constitución y desarrolladas por la ley en materia de funciones, lo que quiere decir que la autonomía no es ilimitada.

Es importante tener en cuenta que el sustento normativo del ordenamiento territorial se encuentra en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991, en donde se señala que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Dicho artículo fue desarrollado en principio por las leyes 9 de 1989 y 60 de 1993 y, posteriormente, por la Ley 388 de 1997; actualmente, las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial se encuentran contenidas en la Ley 1450 de 2011, que contiene disposiciones orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano.

Dentro de las discusiones más relevantes frente al alcance de dicha autonomía, es claro que esta no es absoluta, pues tanto la Constitución como la ley imponen una serie de límites que procuran que los entes territoriales actúen de acuerdo a unos preceptos normativos, pero de igual manera la ley les permite un amplio margen de acción para ejercer sus actividades y cumplir con sus funciones. En materia ambiental, la autonomía se ejerce para proteger y garantizar el derecho de la ciudadanía de gozar de un ambiente sano, de tal forma que cualquier afectación a dicho derecho activa la autonomía del ente territorial para actuar y evitar tal afectación, tanto en términos preventivos como de control y sanción.

Dentro de la autonomía constitucional y legalmente dada a las entidades territoriales sobre el ordenamiento del territorio, esto es, definir las diferentes actividades que se desarrollarán en el territorio y merecen una regulación enfocadas a aquellas actividades que afectarán la vocación agrícola de un territorio, está la actividad minera, en la que se encuentra una amplia oposición por parte de la comunidad, quien abiertamente manifiesta su descontento por el ingreso de procesos de exploración y explotación, lo cual ha sido expresado mediante foros, comunicados, presencia en los concejos municipales y marchas pacíficas de rechazo a la actividad\*. Estas manifestaciones han sido remitidas a las alcaldías para que sean estas quienes, en cumplimiento del mandato constitucional, atiendan el llamado de la comunidad para que se

---

\* Ver Perdomo (2014), Palacio (2016), El Colombiano (2019), Jaramillo (2020), La República (2020), Proantioquia (2021), Restrepo et al. (2022), Aldea de Piedras (2022) y Velásquez et al. (2022), El Colombiano (2023), El Colombiano (2024).

convoque al pueblo a consulta popular para decidir si acepta o no la actividad minera en los territorios, la cual, sin duda, afecta la vocación agrícola, agraria y/o agropecuaria de cada lugar.

La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto. En este caso, es importante resaltar que Colombia, con la promulgación de la Constitución Política de 1991, buscó garantizar la autonomía territorial y el respeto por este principio estructurante desde el nivel central, tanto es así que la Corte Constitucional colombiana, en diversas providencias, como por ejemplo en la Sentencia C-035 de 2016, así lo ha manifestado.

Por su parte, mediante la Sentencia C-123 de 2014, la Corte buscó garantizar la correcta aplicación por parte de la autoridad minera de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, lo cual permite establecer acuerdos con los municipios de manera previa al proceso de titulación y acoger así mecanismos eficaces para la protección del medio ambiente, fuentes hídricas y el desarrollo social, económico de los pueblos.

Para la Corte es claro que la protección y la promoción del ambiente no es un bien absoluto en el ordenamiento constitucional colombiano, por lo que estos mandatos deben interpretarse en conjunto con otros principios y derechos, incluso si parecen contradictorios o incoherentes; esta protección se realza especialmente en las zonas que cuentan con una salvaguarda especial, ya que, aunque exista autonomía territorial para el manejo de ciertas áreas, no es posible reglamentar de manera distinta el uso de esos suelos, pues la protección que se le ha dado a esas áreas, por lo general, tienen como objetivo la protección de fuentes hídricas.

Adicional a lo anterior, a través de la Sentencia C-389 de 2016 se determinó la necesidad de establecer un procedimiento que garantizara la participación como derecho fundamental de las personas que, directa o indirectamente, puedan resultar afectadas por la ejecución de trabajos por parte de empresas mineras.

Esta protección es fundamental, debido a que la minería es una actividad bastante agresiva con el medio ambiente, que afecta principalmente los suelos y los recursos hídricos, por lo que cuando se pretenden llevar a cabo este tipo de actividades se requiere, incluso, de consulta previa a las comunidades, debido al impacto de esta clase de industrias.

Sin embargo, y a pesar de los pronunciamientos que ha hecho el máximo organismo encargado de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, se continúan adelantando procesos de titulación minera sin ningún tipo de restricción o pronunciamiento por parte del Estado, lo que demuestra la falta de cumplimiento del mandato constitucional de la autonomía territorial con su respectiva vocación, obviando así las garantías para la preservación y cuidado del medio ambiente, las fuentes hídricas y el bienestar social de cada población.

## **2. Capítulo 2. El principio democrático desde la legitimidad de la administración local y el interés público y los mecanismos de participación ciudadana que buscan ejercer el control y/o la limitación de actividades mineras como una forma de legitimidad propia de las administraciones locales**

En este capítulo se describe el principio democrático desde la legitimidad de la administración local y el interés público y los mecanismos de participación ciudadana que buscan ejercer el control y/o la limitación de actividades mineras como una forma de legitimidad propia de las administraciones locales.

### **2.1. Democracia y participación ciudadana**

La democracia tiene múltiples expresiones, de tal suerte que reconocerla en los diferentes mecanismos de participación ciudadana implica tener una visión limitada, o quizá a medias, de lo que implica este principio, ya que también se encuentra manifiesto a través de la administración local y el interés público que se legitiman en la potestad del Estado de cumplir con sus fines y funciones y ejercer la autoridad.

El principio democrático, destaca Forero (2020), se encuentra establecido por medio de una relación en donde se define la presencia de la institucionalidad a través del Estado Social de Derecho, el cual se materializa en la administración pública, desarrollado mediante un sistema de democracia liberal en donde ha prevalecido la instrumentalización de la ética pública para garantizar derechos y libertades de los ciudadanos.

De esta manera, la participación ciudadana se encuentra concebida no solo como un mecanismo, sino también como un derecho y un principio constitucional que busca proteger prerrogativas ambientales, políticas, culturales, económicas, entre otras, que se subsumen en el ejercicio legítimo de la administración pública. Es esta relación entre institucionalidad y participación ciudadana conduce a comprender que el poder político se termina gestando en el

marco de un mandato, el cual apunta a una forma de regulación que se justifica en el cumplimiento de los fines y funciones del Estado como manifestación del principio democrático.

De acuerdo con Jaramillo (2020), la administración de lo público ejercida por el Estado es una manifestación de la democracia, relación que tiene tres vertientes: en primer lugar, el autogobierno, que le permite a autoridades propias elegidas popularmente actuar conforme a la subordinación jerárquica respecto de las autoridades nacionales; en segundo lugar, el ejercicio de las competencias que le corresponden, ya que este es un elemento que hace posible la acción autónoma de los distintos entes territoriales; y, por último, la administración de los recursos, en donde el Estado tiene la potestad de establecer tributos para el cumplimiento de sus funciones, así como organizar sus ingresos y sus gastos, de tal forma que una porción razonable de esos recursos puede ser de libre administración en los entes territoriales.

La otra manifestación de la democracia se da a través de los distintos mecanismos de participación ciudadana. Para comprender el concepto de participación ciudadana, es necesario partir de la definición misma de ciudadanía, la cual, según Sandoval et al. (2005), obedece a un concepto multisistémico que contiene cuatro elementos fundamentales que permiten su reconocimiento: la relación con la noción de soberanía, la identificación de los ciudadanos como sujetos iguales ante la ley, el reconocimiento de los sujetos de derecho y la relación con el tema de la participación.

Dichos elementos hacen posible comprender los alcances de la participación ciudadana, la cual debe entenderse como la expresión de un derecho fundamental que le da legitimidad a la toma de decisiones sobre asuntos públicos en distintas expresiones institucionalizadas que van más allá de la manera participación a través de actos electorales; de esta manera, cualquier asunto de carácter público que competa a los ciudadanos habilita a las comunidades para participar en su discusión. Dicha participación se hace especialmente necesaria en temas relacionados con la protección del ambiente, ámbito este en el cual, según Castro (2019), es posible adoptar medidas cautelares que buscan corregir las falencias de la administración.

De acuerdo con Giraldo (2019), una de las principales manifestaciones de la participación ciudadana es la posibilidad de participar en el diseño e implementación de políticas públicas, así como en el funcionamiento y planeación de los territorios; con ello se logran ejecutar acciones eficaces y eficientes en distintos niveles de lo público, esto es, en el orden nacional (políticas públicas para un sector en general), en el orden regional (gestión de lo público en las regiones y en los departamentos) y en el orden local (participación en la planificación de programas de ordenamiento territorial local).

La participación ciudadana en las democracias modernas busca, por tanto, centrarse en abordar asuntos que sean de interés público, como por ejemplo los temas medioambientales. En Colombia, ese marco de interés público se ha comenzado a desarrollar desde el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), en donde la política ambiental apunta a garantizar el derecho a disfrutar de un ambiente sano, pues se trata de un derecho de interés general.

De esta manera, expresa Rodríguez (2022), como resultado de ese interés público, aquella persona que afecte o contamine el ambiente debe asumir los costos de la contaminación, así como también las respectivas acciones de prevención del daño y mitigación del mismo; igualmente se hace posible contar con mecanismos de participación ciudadana que permitan el ejercicio del control y limitación de actividades de alto impacto en el ambiente, como es el caso de la minería.

## **2.2. Mecanismos de participación ciudadana para el ejercicio del control y/o limitación de las actividades mineras en Colombia**

La Constitución Política de 1991, en su desarrollo legislativo contemplado en la Ley 131 de 1994, sobre voto programático, la Ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana, la Ley 850 de 2003, sobre veedurías ciudadanas, y la Ley 1757 de 2015, sobre promoción y protección del derecho a la participación democrática, hace referencia a la participación democrática y ciudadana como un sistema de toma de decisiones, pero, de igual

manera, como una manifestación del pluralismo, la protección de los derechos y libertades y la definición del destino colectivo de las comunidades.

El principal mecanismo de participación ciudadana lo constituye, efectivamente, el voto popular, el cual, según Di Mare (2020), se ejerce en Colombia desde 1819, pero solo se reconocía para hombres casados y mayores de edad y que supieran leer y escribir; apenas hacia 1957 las mujeres pudieron ejercer su derecho al voto. El texto constitucional nacional se refiere a los alcances del voto popular en los siguientes términos:

Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale (art. 260).

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-337 de 1997, reconoce el derecho al voto como el mayor instrumento de la ciudadanía para expresar su opinión política; así mismo, lo identifica tanto como derecho y como deber de la ciudadanía, correspondiéndole al Estado la obligación de velar por su ejercicio sin ningún tipo de coacción y de forma secreta.

Se destaca igualmente el plebiscito, el cual es otro mecanismo de participación ciudadana que, de acuerdo con Díaz & Goyeneche (2020), se encuentra inspirado en el principio de la soberanía popular y que impone la obligación al mandatario para recurrir al pueblo en la definición del rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. En el texto Superior el plebiscito se identifica en el artículo 103 y su desarrollo normativo tiene lugar en la Ley 134 de 1994, en donde se define como “el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo” (art. 7).

El referendo, por su parte, hace referencia al procedimiento decisorio de la democracia, en donde el pueblo interviene para adoptar o reformar la Constitución o para aprobar o abrogar las leyes o en la toma de decisiones políticas de importancia. De acuerdo con Palacio (2016), el

referendo se consolidó por primera vez en Colombia en la Constitución de 1991, de ahí que con anterioridad a este se empleaba principalmente el plebiscito como mecanismo de sometimiento de las reformas constitucionales. La Ley 134 de 1994 lo define como “la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. (...) puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local” (art. 3).

Otro mecanismo es la consulta popular, figura definida en la Ley 134 de 1994, en los siguientes términos:

La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

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

Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República (art. 8).

De acuerdo con Bedoya (2017), la decisión que toma el pueblo a través de la consulta popular es vinculante, obligatoria y forzosa para con los diferentes representantes del poder ejecutivo, excepto si durante su procedimiento de convocatoria y de realización se hayan presentado vicios; así mismo, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-180 de 1994, reconoce este instrumento como la posibilidad que tienen también los gobernantes para acudir al pueblo, de manera que pueda conocer y percibir sus expectativas y así tomar decisiones.

En materia minera, señalan Bocanegra & Carvajal (2019), la consulta popular busca conocer la voluntad del pueblo frente a una explotación del suelo en un determinado territorio, pero esta debe tener un carácter territorial, por lo que debe estar encabezada por el alcalde y el concejo municipal, aunque se trata de una discusión ampliamente debatida, debido a las posiciones en torno a si realmente estos organismos tienen la competencia para elevar una

consulta popular que puede generar una decisión desfavorable sobre proyectos de interés nacional por su alto valor extractivo; de hecho, Jiménez (2020) afirma que las consultas populares mineras no poseen capacidad para modificar la ley, por lo que no tienen un efecto retroactivo de los actos administrativos, ya que solo la autoridad ambiental correspondiente es la que toma ese tipo de decisiones, efecto de ello, explica Marín (2023), han sido las Sentencias SU-095 de 2018 y C-053 de 2019, en donde la Corte Constitucional redujo las posibilidades de intervención de la población que se viera afectada por proyectos mineros.

Es importante tener en cuenta que, a partir del Convenio 169 de 1989 de la OIT, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, se adoptaron una serie de compromisos en materia de participación de los pueblos indígenas y tribales en decisiones que los pudieran afectar, todo con el fin de establecer una acción coordinada y sistemática para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto de su integridad; también se asume la obligación de que los pueblos interesados puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos en la formulación y aplicación de planes de desarrollo, en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales, en programas de formación profesional y en la formulación y ejecución de programas de educación.

Así mismo, en la Constitución Política de 1991 se dio un amplio reconocimiento y protección a la pluralidad étnica y cultural (arts. 1, 2, 7, 58, 73, 68, 70, 72, 79, 330 y 332), de ahí que los asambleístas contemplaran una amplia variedad de derechos para las comunidades étnicas diferenciadas que no estaban contemplados en la Constitución de 1886.

Se destaca igualmente como mecanismo de participación ciudadana la consulta previa, la cual se encuentra definida en el Decreto 1320 de 1998, en donde se señala lo siguiente:

La consulta previa tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, conforme a la definición del artículo 2° del presente decreto, y las medidas propuestas para proteger su integridad (art. 1).

El tema de la consulta previa ha sido ampliamente abordado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, destacándose como una de las primeras la Sentencia SU-039 de 1997, en donde se reconoce la consulta previa como un instrumento dirigido a comunidades étnicas diferenciadas, las cuales están dotadas de singularidad propia; se recurre a este mecanismo cuando se tiene la intención de realizar algún tipo de explotación de recursos naturales no renovables, por ejemplo, en territorios indígenas que dependen, precisamente, de estos y de sus recursos, pues la comunidad está ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura, por lo que son las comunidades las que deciden si se adopta o no dicha explotación.

De hecho, recientemente se han expedido otras providencias que han abordado los alcances de este mecanismo de participación de las comunidades étnicas diferenciadas, en la que resulta relevante la Sentencia SU-123 de 2018, que estableció que este mecanismo procede cuando existe evidencia razonable que algún tipo de medida pueda generar una afectación directa a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente, afectaciones que se pueden dar en razón de una serie de situaciones concretas: cuando se presenta una perturbación de estructuras sociales, espirituales, culturales, de salud u ocupacionales, cuando se impactan las fuentes de sustento, cuando se imposibilita la realización de ciertos oficios, se produce un reasentamiento de la comunidad, cuando se afecten los derechos de los pueblos indígenas o tribales, cuando la medida esté orientada a desarrollar el Convenio 169 de la OIT, cuando se imponen cargas o beneficios que modifican la situación o posición jurídica de la comunidad o cuando se interfiere con elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo.

Por su parte, la Sentencia T-446 de 2021 establece que la consulta previa tiene unos objetivos claramente reconocibles:

- i) conferir el conocimiento pleno sobre los proyectos y decisiones que les afectan directamente; ii) ilustrar sobre la afectación o menoscabo que puede traer la ejecución de la medida a su cultura y forma de vida singular; y iii) brindar la oportunidad para que de manera libre valoren las ventajas y desventajas del proyecto de cara a sus necesidades, sean escuchadas sus inquietudes y pretensiones y se puedan pronunciar sobre su viabilidad (Sentencia T-446 de 2021).

Como puede verse, la consulta previa es un mecanismo que sirve de garantía de participación activa y efectiva, así se establece en la Sentencia SU-121 de 2022, ya que con ello se logra la preservación de usos y costumbres de la comunidad étnica, se reducen los impactos de cualquier tipo de intervención, se protege la historia de la comunidad y, a su vez, se garantiza una protección efectiva del medio ambiente.

Este instrumento, de acuerdo con Bedoya (2021), también se aplica a comunidades afro y, en cualquier caso, estas deben tener pleno conocimiento de la forma como se ejecutarán los proyectos y las condiciones en que podrían alterar de manera superficial o sustancial el sustrato para su subsistencia. Destaca Montoya (2022) que con la consulta previa se reconoce la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente han ocupado comunidades étnicas diferenciadas, con lo que se asegura su participación en la gestión de sus recursos naturales y otros intereses que los puedan afectar.

En el caso del cabildo abierto, explica Díaz et al. (2020), este es un mecanismo introducido por los españoles en América Latina. Actualmente se encuentra desarrollado por la Ley 134 de 1994, en donde se le reconoce como “la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad” (art. 9).

En temas ambientales, en Colombia se ha mantenido un veto para resolver disputas de esta clase a través de la conciliación. Jurídica y doctrinalmente se ha establecido que los asuntos ambientales no son susceptibles de negociación o transacción, de ahí que no puedan ser sometidos a este mecanismo alternativo de solución de conflictos, es decir, entre privados y ciudadanía, entre ciudadanía y Estado y entre Estado y privados no se pueden resolver disputas de carácter ambiental mediante la conciliación; sin embargo, esta posición debe ser objeto de todo un replanteamiento doctrinal, normativo y jurisprudencial, ello a raíz de la adopción y aprobación por parte de Colombia del denominado “Acuerdo de Escazú”.

El Acuerdo hace énfasis de la participación pública en asuntos ambientales, alineado a lo previsto en el artículo 79 de la Constitución de 1991, en donde se señala que la participación de las comunidades en decisiones que puedan afectar su derecho a un ambiente sano resulta fundamental; así mismo, desarrolla el alcance de la Ley 99 de 1993, mediante la cual se promueve una gestión ambiental descentralizada, democrática y, sobre todo, participativa; de igual manera, promueve los alcances del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- (ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991), en donde se reitera la obligación de realizar consultas étnicas con comunidades étnicas diferenciadas.

Este es un Acuerdo que tiene su origen el 4 de marzo de 2018 en la ciudad de Escazú (Costa Rica), en donde los países de América Latina y el Caribe se comprometieron con adoptar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe; se trata de una iniciativa que tuvo su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), cuyo propósito es garantizar el acceso de todas las personas, sobre todo grupos y comunidades vulnerables, a información oportuna y adecuada y a participar en las decisiones que las afectan.

De acuerdo con Naciones Unidas (2022), este es un acuerdo visionario y sin precedentes, que refleja las particularidades de la región en materia de gestión y protección ambiental, desde una óptica de región para hacer un uso sostenible de los recursos, la conservación de la biodiversidad, la lucha contra la degradación del suelo, el cambio climático y el desarrollo de actitudes resilientes ante la ocurrencia de desastres naturales.

Colombia es el país número 14 en ratificarlo, ello logrado a través de un intenso debate en el poder legislativo, norma que fue sancionada como ley de la República el 5 de noviembre de 2022 a través de la Ley 2273. El Acuerdo contiene 26 artículos, en donde se establece el objetivo de la iniciativa, principios, garantías de acceso y divulgación de información ambiental, participación pública en la toma de decisiones, acceso a la justicia en asuntos ambientales, defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, cooperación e intercambio de información, implementación nacional, entre otros aspectos; dicha norma actualmente se

encuentra surtiendo el último trámite jurídico interno por parte de la Corte Constitucional para que entre en vigencia siempre y cuando resulte acorde al texto Superior.

Llama la atención del Acuerdo de Escazú que en su artículo 8, en donde se hace referencia al acceso a la justicia en asuntos ambientales, se establezca que quienes hagan parte de la iniciativa deberán promover el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, como es el caso de la conciliación, de tal forma que se pueda emplear para prevenir o solucionar dichas controversias. Vale la pena tener en cuenta que, en Colombia, la conciliación no es un mecanismo aplicable para la solución de controversias de índole ambiental; pero con dicho acuerdo, se abre la posibilidad de conciliar este tipo de disputas.

Es de recordar que este Acuerdo fue aprobado por el legislador colombiano recientemente a través de la Ley 2273 de 2022, por lo que se trata de una norma que, de plano, se encuentra en conflicto con aquellas disposiciones normativas que prohíben la conciliación en asuntos ambientales, como es el caso de la Ley 2220 de 2022, que contiene el más reciente Estatuto de Conciliación y en cuyo artículo 74 se contempla que no podrán ser objeto de conciliación o mediación todos aquellos comportamientos que infrinjan o resulten contrarios a las normas ambientales.

En este caso, el legislador colombiano tendrá que hacer un importante esfuerzo por modificar todas aquellas normas que prohíben la conciliación en asuntos ambientales; del mismo modo, la Corte Constitucional deberá darse a la tarea de flexibilizar su posición al respecto, máxime si se tiene en cuenta que, desde disposiciones de carácter internacional, como el Acuerdo de Escazú, se hace un llamado para que los conflictos de esta índole se resuelvan a través del uso de mecanismos alternativos de solución de controversias; sin embargo, es de señalar que la Ley 2273 de 2022, que aprobó en Colombia el Acuerdo de Escazú, por lo menos en el numeral 7 del artículo 8, insta a cada Estado a promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales que permitan su prevención o solución, normativa que podría ser susceptible de ser declarada inexecutable por la Corte Constitucional, ello en virtud de que viola un principio básico constitucional como lo es el de unidad de materia; sin embargo, la declaratoria de constitucionalidad, aunque generaría cierta contradicción,

claramente exigiría un trabajo legislativo y reglamentario que implicaría la creación, modificación y articulación de normas para que viabilicen la implementación de la conciliación en asuntos de naturaleza ambiental.

Efectivamente, la incorporación de la conciliación para la resolución de disputas de contenido ambiental, en la práctica, resulta riesgosa, en el sentido en que frente a un hipotético caso de la imposición de sanciones ambientales a grandes contaminantes, estos podrían tener la posibilidad de conciliar dicha sanción y es ahí donde el legislador, o incluso el ejecutivo, están llamados a actuar mediante reglamentos que especifiquen para qué casos es posible la aplicación de este tipo de mecanismos alternativos de solución de conflicto. Desde esta óptica, es necesario pensar es una participación de la ciudadanía, a través de la conciliación, en términos limitados, esto es, no se puede concebir en términos absolutos, por lo menos en relación con los alcances de los estándares establecidos en el propio Acuerdo de Escazú.

Con lo anterior, y en virtud del principio de jerarquía de las normas, es necesario que se adecuen aquellas leyes de inferior rango que prohíben la conciliación de asuntos relacionados con normas ambientales, es decir, que se levante el veto de transacción o renuncia sobre asuntos de orden público que tengan un enfoque ambiental: en este caso, la norma prevalente sería la Ley 2273 de 2022, pues, aunque se trata de una ley ordinaria, con esta se aprueba un tratado internacional que tiene mayor rango que otras leyes ordinarias, las cuales serían la Ley 99 de 1993, en cuyo artículo 107 se impone la prohibición de transacción o renuncia de normas ambientales, y la Ley 2220 de 2022, que contiene el nuevo Estatuto de Conciliación, y en cuyo artículo 232 se señala que no serán objeto de conciliación o mediación las conductas que infrinjan normas ambientales.

Además de los mecanismos de participación ciudadana antes señalados, también se encuentran otras instancias en las que la ciudadanía puede participar, como son los Consejos de Planeación, los Concejos Municipales de Desarrollo Rural, los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial y las Comisiones de Ordenamiento Territorial, organismos que, de acuerdo con Mojica (2019), aunque no fueron concebidos para tomar decisiones, por ejemplo en

materia de actividades extractivas o mineras, son igualmente espacios que permiten que la ciudadanía participe sobre el desarrollo de sus territorios.

Cuando estos mecanismos de participación ciudadana buscan aplicarse a la resolución de conflictos o controversias en materia ambiental se generan ciertas tensiones, especialmente porque algunos de esos instrumentos no se emplean para resolver controversias ambientales, tal y como sucede con la conciliación, pues, como se expresa en el artículo 74 del Estatuto de Conciliación (Ley 2220 de 2022), los comportamientos que infrinjan normas ambientales no pueden ser objeto de conciliación o mediación.

En materia ambiental es importante tener en cuenta los alcances del principio de precaución, máxime porque las actividades de exploración y explotación minera, sobre todo cuando se ejecutan en condiciones de ilegalidad, generan un impacto directo sobre la salud de las personas, en donde, generalmente, los principales afectados terminan siendo personas que habitan en centros poblados alejados y zonas rurales; sobre este principio la Corte Constitucional se ha referido en la Sentencia T-622 de 2016, en donde se le ha reconocido unos importantes alcances, especialmente para la protección de comunidades étnicas diferenciadas, a quienes se les debe proteger derechos bioculturales para hacer una protección efectiva de la biodiversidad y la bioculturalidad.

Véase también el tema del voto popular, al que, por ejemplo, las comunidades de los municipios del suroeste antioqueño, apoyados e impulsados por el accionar de sus concejales, han intentado desarrollar elecciones para que las personas decidan si se oponen o aprueban la actividad minera en sus territorios, procesos democráticos apoyados en acuerdos municipales que han terminado siendo declarados nulos por el Tribunal Administrativo de Antioquia por no haber sido el resultado de actuaciones por fuera de la ley y el debido proceso.

Estas tensiones son bastante comunes en los procesos de participación en materia ambiental: así lo reconocen Soto & Costa (2019), pues la participación ciudadana no es fácilmente tratable como una especie del género de la participación ciudadana en otros asuntos de interés público; permitir que la ciudadanía participe en temas ambientales puede generar

perspectivas herradas de la manera como se deben gestionar los riesgos; así mismo, el tema de la deliberación puede dar lugar a un sinfín de temáticas de interés público que haría imposible agotar cada una de ellas y, por ende, no se lograrían verdaderos consensos.

Como puede verse, la participación en materia ambiental no solo genera tensiones por la relación que tiene con la distribución especial de los riesgos; es fundamental que dicha participación se haga cargo de conceptos de justicia ambiental que eviten la deliberación excesiva y contribuyan con el acceso a la justicia para que la ciudadanía no se vea afectada e impactada en su interés público.

### **3. Capítulo 3. Percepciones de los actores frente a la legitimidad institucional de los procesos de participación ciudadana en los municipios del Suroeste de Antioquia (Colombia) que buscaron la limitación de actividades mineras, en el periodo comprendido entre los años 2018 y 2023**

Identificadas las facultades que tienen las entidades territoriales para controlar las actividades mineras en los municipios de Colombia y analizado el alcance de la democracia para que la ciudadanía participe en el control y limitación de las actividades mineras, se hace perentorio en el presente acápite abordar cómo ha sido el desarrollo de esta industria en los municipios del suroeste antioqueño (Concordia, Jericó, Támesis, Betulia, Urrao, Salgar, Ciudad Bolívar, Jardín, Pueblorrico, Támesis, Caramanta, Valparaíso, Pintada y Fredonia) y cuál es la percepción que tienen los actores del territorio frente a la legitimidad institucional de los procesos de participación ciudadana en los que buscaron la limitación de actividades mineras, en el periodo comprendido entre los años 2018 y 2023.

#### **3.1. Contexto de la actividad minería en los municipios del suroeste antioqueño (Colombia) entre los años 2018 y 2023**

De acuerdo con Palacio (2016), la minería en los municipios del suroeste antioqueño ha sido un tema polémico para esta subregión, constituida por los municipios de Concordia, Jericó, Támesis, Betulia, Urrao, Salgar, Ciudad Bolívar, Jardín, Pueblorrico, Támesis, Caramanta, Valparaíso, Pintada y Fredonia. Allí tiene incidencia la multinacional *AngloGold Ashanti*, compañía minera de oro dedicada a operaciones, proyectos y actividades de exploración en 9 países en 4 continentes; dicha empresa, según información del portal web *AngloGold Ashanti Colombia* (2024), llegó al país en el año 2004 tras de dos décadas de actividades ha realizado inversiones por más de US\$1.000 millones, recursos que, según la compañía, también se han destinado a programas sociales, ambientales y de desarrollo comunitario.

Según señala Proantioquia (2021), los municipios del suroeste antioqueño, principalmente Támesis, Caramanta y Jericó, los cuales hacen parte del denominado Cinturón

Minero del Cauca, que es uno de los distritos de oro más prolíficos del país, no ha sido visto positivamente por grupos ambientalistas, líderes sociales y ambientales, mandatarios locales y por la ciudadanía en general, ya que es de común conocimiento que, si bien la minería es una fuente importante de inversión y de recursos para los municipios, dicha inversión no compensa los efectos adversos al ambiente que deja dicha explotación, así como las problemáticas sociales, ambientales y de orden público que tienden a desmejorar la calidad de vida de los municipios en donde se lleva a cabo esta industria.

La actividad minera, de acuerdo con Perdomo (2014), ha hecho parte de las políticas económicas actuales de los gobiernos y que han sido calificadas como “locomotoras de la prosperidad”, porque permite la concentración de inversiones en áreas específicas con alta riqueza en mineral aurífero; se trata de cinturones de oro que se convierten en áreas para la obtención de recursos estratégicos en donde el Estado otorga títulos y licencias para la exploración y explotación del subsuelo, convirtiendo dichas áreas de expansión de capital en territorios mediados por relaciones de poder, que terminan ordenando y jerarquizando los espacios y a sus habitantes.

Según la corporación Aldea de Piedras (2022), existen múltiples razones para entender la importancia histórica de la minería en el suroeste antioqueño, actividad que bien se puede desarrollar en estos municipios si se piensa en términos de minería artesanal y de pequeña escala implementada mediante buenas prácticas mineras que permiten la sostenibilidad y la protección del ambiente, pero también existen otras razones que deben tenerse en cuenta para valorar el impacto que puede tener la minería a gran escala, sea esta de carácter extractivo a través de socavones o mediante minería de aluvión; este tipo de actividad extractiva impacta ostensiblemente el ambiente, pero también a las comunidades, y bien puede generar un cambio de vocación de los territorios, acabando con otras economías y modificando ostensiblemente la calidad de vida de sus habitantes.

En el suroeste antioqueño, agrega Perdomo (2014), las empresas mineras producen unos reordenamientos territoriales que claramente se diferencian de otro tipo de intervenciones económicas, y ello despierta un gran temor en las comunidades, ya que se trata de municipios

caracterizados por paisajes agrícolas, áreas de reserva y monocultivos, de tal forma que cuando llega la minería ese paisaje queda desterritorializado, pues cambia. En Caramanta, por ejemplo, los habitantes de las zonas rurales constantemente se enfrentan a la incertidumbre cotidiana de trabajar en lo que resulte, ya que en las zonas en donde tradicionalmente se dedicaban a actividades de pesca, ahora ya esas aguas, están contaminadas por Mercurio, lo que conlleva a que muchos de esos campesinos y pescadores tengan que dedicarse al barequeo.

Este fenómeno es lo que Castro (2009) ha denominado como la imposición de una nueva ruralidad, en donde la *AngloGold Ashanti* se convierte en los nuevos terratenientes de la región, al ser la organización con mayor número de proyectos mineros y estar densamente titulados para la explotación, tanto de oro como de otro tipo de minerales. Aun cuando se cuente con estudios de impacto ambiental, es claro que no siempre se podrán adelantar en su totalidad acciones de prevención, mitigación, corrección o compensación de impactos ambientales negativos.

Velásquez et al. (2022) destacan que el suroeste antioqueño es una región con una importante riqueza que puede estar en peligro por causa de la minería, pues genera riesgos de inmensas proporciones, ya que implicaría que actividades tradicionales como la cafetera, la agrícola, la ganadera y la turística cambien rotundamente por la industria minera, pues se trata de una actividad que afecta ostensiblemente la calidad del aire y del agua, la fauna, la flora, el suelo, el paisaje, el estilo de vida y, sobre todo, la paz y tranquilidad de los habitantes.

Tal y como lo advierte Proantioquia (2021), las titulaciones y otorgamiento de licencias se han realizado sin apego a los principios de concurrencia, subsidiariedad y participación, y ello se debe a los vacíos legales que existen en las disposiciones sobre exploración y explotación minera en Colombia, dada la potestad de los organismos del Estado en otorgar los permisos y licencias, desconociéndose la voces de la ciudadanía, e inclusive de los propios entes territoriales como gobernaciones, alcaldías y concejos municipales, lo que pone al capital y a las inversiones por encima de los reales intereses, necesidades y riesgos de las comunidades, dibujando un concepto de interés general ajeno a la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.

Por su parte, Palacio (2016) destaca que es fundamental la participación de los movimientos y colectivos ambientalistas, al igual que de los entes territoriales, en el diseño de políticas minero-energéticas para las distintas subregiones de los territorios, pues cada una de ellas tiene una serie de necesidades específicas que bien pueden acomodarse a una o varias actividades mineras o determinar si efectivamente el territorio no resulta apto para este tipo de industrias, tal y como sucede en los municipios del suroeste antioqueño.

Vale la pena tener en cuenta que la prohibición de las actividades mineras a través de actos administrativos no son acciones exclusivas de los municipios del suroeste antioqueño; de hecho, esta es una problemática que también se ha presentado en otras latitudes del territorio colombiano, destacándose, por ejemplo, lo ocurrido en el municipio de Mocoa (Putumayo), en donde el Consejo de Estado, a través de providencia del 31 de julio de 2024 (Rad. 66981), declaró la nulidad del acto administrativo que prohibía el desarrollo de actividades mineras de metales y la gran y mediana minería de los demás minerales en la jurisdicción de dicho municipio, bajo el argumento de que dicho acto había sido proferido con desconocimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y, además, se habían excedido las facultades otorgadas a los concejos municipales por la Constitución y la ley, en el sentido en que desconocían las competencias asignadas a las autoridades nacionales en materia de exploración y explotación de recursos mineros.

### **3.2. Percepciones de los actores frente a la legitimidad institucional de los procesos de participación ciudadana en los municipios del Suroeste de Antioquia (Colombia)**

El concepto de legitimidad se insertó al ámbito de las ciencias sociales y jurídicas por el sociológico, económicas, jurista, historiador y político alemán Max Weber, quien en su texto titulado *Economía y Sociedad* reconoció que se trata de un concepto cuya función social, no solo radica en la competencia para tomar decisiones de acuerdo a una posición de autoridad, sino que dicha autoridad depende de su reconocimiento legítimo, de ahí que, explica Weber (2002), una de las principales consecuencias que se derivan de la legitimidad es que la sociedad voluntariamente esté sometida a las autoridades públicas.

Hinsch (2008) reconoce dos conceptos de legitimidad: una normativa u objetiva, que corresponde al ámbito de la filosofía política, y otra empírica o subjetiva, que se atribuye a las ciencias sociales. En la primera, la legitimidad está dada por una ley, una decisión, una norma o una institución; mientras que la segunda está supeditada a las personas, pero, en ambos casos, se aplica al ámbito del ejercicio del poder.

Lo anterior conlleva a reconocer que la percepción de legitimidad es la forma como la sociedad reconoce dicho ejercicio del poder como legítimo, ya sea porque una persona está investida de autoridad o porque una disposición así lo preceptúa para una institución; en este sentido, en el presente acápite se busca mostrar cómo la ciudadanía del suroeste antioqueño percibe la legitimidad de los entes territoriales como organismos representativos del poder en esta subregión del departamento.

Para reconocer y valorar esa percepción de legitimidad, como se anotó anteriormente, se recurrió al uso de encuestas, enviadas aleatoriamente a ambientalistas, líderes sociales y representantes de campesinos y ciudadanía y líderes políticos que han participado en distintas iniciativas que buscan mitigar los efectos de la actividad minera de esta subregión de Antioquia, liderazgos reconocidos por la comunidad a causa del activismo que vienen desplegando en los últimos años y quienes han dado a conocer los distintos impactos que podría traer consigo la exploración y actividad minera extractiva en este territorio, de acuerdo con los roles desempeñados en organizaciones y colectivos de la región.

En total, se enviaron mediante correo electrónico 100 formularios de entrevista a personas identificadas dentro de la comunidad como líderes de organizaciones comunales y ambientales; así mismo, se les solicitó replicar el formulario a otras personas interesadas en la causa en dicha subregión del departamento de Antioquia; este proceso se realizó durante el segundo semestre del año 2023 y, luego de 3 meses de estar abierta la entrevista, solo se obtuvieron 6 respuestas, número que, si bien no corresponde a una muestra representativa, permite una aproximación a la percepción de la legitimidad de la participación ciudadana e institucional en asuntos ambientales. De acuerdo con el tipo de liderazgo, se recopilieron unas

respuestas que mostraban la necesidad de fortalecer y, sobre todo, visibilizar la participación ciudadana; se obtuvieron respuestas de los líderes de los municipios de Urrao, Concordia, Titiribí, Amagá, Támesis y Jericó.

Los actores entrevistados corresponden a 6 líderes de colectivos ambientalistas, sociales, comunitarios, campesinos y políticos del suroeste antioqueño, a quienes previamente se les informó sobre la naturaleza de la actividad a través de un consentimiento informado; para ello se utilizó un formulario de entrevista estructurada basado en 9 preguntas abiertas\*, las cuales fueron respondidas a través de correo electrónico mediante link enviado desde la herramienta Google Drive o llamada telefónica o por WhatsApp. Todas las preguntas se diseñaron en torno a los objetivos planteados y las respuestas evidencian cierto consenso en torno al impacto negativo que puede llegar a tener la actividad minera en los municipios de esta subregión del departamento.

Como primera respuesta señalaron que en la región se llevan a cabo actividades de minería de forma artesanal (barequeo), extracción de material de playa para construcción (paleros), minería de veta en menor cantidad, minería aluvial y exploración de cobre y carbón; aunque es de anotar que hasta la fecha en el municipio de Betulia no se conoce ni se ha autorizado actividad minera alguna.

En cuanto a los impactos en las comunidades y en el territorio de esas actividades mineras (o que estas podrían llegar a tener), los distintos actores están conscientes que se producen daños ambientales, mayor erosión de los ríos, contaminación por mercurio, aumento de riesgo por desastres ambientales, además de los impactos sociales de tipo cultural, especialmente por el cambio de vocación económica y por los fenómenos asociados que llegan con este tipo actividades como la prostitución, la delincuencia, la extorsión y el aumento del microtráfico.

Con relación a la información que reciben las comunidades por parte de las compañías mineras que pretenden realizar exploraciones y explotaciones en sus territorios, esta es nula, deficiente o solo se enfoca en los respectivos permisos y licencias que hay que adelantar ante las

---

\* El formulario de entrevista estructurada se encuentra en el Anexo B.

autoridades municipales; generalmente, las compañías transmiten información técnica, geológica, social y ambiental a las comunidades, la cual, muchas veces, es ininteligible, por las características técnicas de los contenidos, lo que se presta para equívocos y confusiones en estos grupos de pobladores.

Otro aspecto a tener en cuenta es que en los 14 municipios no se ha recurrido a mecanismos como la consulta previa, la consulta popular, el cabildo abierto o algún otro instrumento de participación ciudadana para manifestarse a favor o en contra de actividades mineras en sus jurisdicciones. Algunos movimientos activistas han alentado a realizar marchas, encuentros comunitarios de información general de los proyectos y manifestaciones pacíficas; sin embargo, estas no han tenido los resultados esperados por la comunidad, esto es, en las zonas cercanas al casco urbano han surtido algunos efectos positivos, pero en zonas alejadas está en constante aumento la explotación minera en los ríos.

Las comunidades tampoco han contado con algún tipo de ayuda o asistencia jurídica, pública o privada para manifestarse a favor o en contra de actividades mineras en sus territorios. Desde los movimientos activistas se han realizado gestiones, pero no ha habido ningún resultado. Los Concejos Municipales, las Alcaldías, la Gobernación de Antioquia y CORANTIOQUIA tampoco han hecho acompañamiento, aunque en algunas jurisdicciones sí. En Urrao, por ejemplo, CORPOURABÁ, que es la Corporación Autónoma Regional de este municipio, ha recibido algunas quejas, las cuales se han atendido, pero otras no por la falta de acompañamiento de la fuerza pública.

Así, por ejemplo, en los concejos municipales de Támesis, Jericó, Jardín y Urrao se han realizado procedimientos que han contado con la participación de la ciudadanía para permitir la celebración de consultas populares en las que se indague si se permite o no la minería en la subregión del suroeste antioqueño, en donde se han celebrado acuerdos mediante los cuales se han adoptado sistemas locales de áreas protegidas que prohíben la práctica de actividades mineras en defensa y protección del patrimonio ecológico y cultural de cada municipio.

Uno de los principales municipios en celebrar este tipo de acuerdos es Támesis, cuyo Consejo Municipal expidió el 31 de agosto de 2012 el Acuerdo No. 008, mediante el cual se creó la protección especial del territorio y se prohibían algunas prácticas. Según las consideraciones del Acuerdo, el Concejo tenía autonomía territorial con fundamento en la Constitución para el defender el medio ambiente, lo que le permitía diseñar mecanismos para que fueran los municipios quienes tuvieran la potestad para otorgar permisos ambientales o licencias de concesión minera. En igual sentido aprobó el Acuerdo No. 003 del 26 de mayo de 2018, por medio del cual se creó un Sistema Local de Áreas Protegidas -SILAP- para el municipio, trazándose para ello unos objetivos de conservación de ecosistemas de importancia; incluso estableció una instancia operativa, a la que se le atribuyó funciones para dictar lineamientos y orientaciones en materia de protección ecosistémica.

En esa misma línea, el Concejo del municipio de Jericó dictó el Acuerdo No. 010 del 20 de noviembre de 2018, en el cual se establecieron unas prohibiciones en defensa del patrimonio económico y cultural del municipio; una de esas medidas tuvo que ver con la prohibición del desarrollo de actividades de minería de metales, así como de minería de mediana y gran escala de los demás minerales, lo que comprendía acciones de prospección, exploración, construcción, montaje, explotación y transformación de material minero.

En otros municipios algunos de estos procesos de participación concluyeron con acuerdos municipales, los cuales fueron remitidos al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia para su revisión de legalidad y constitucionalidad, organismo que finalmente declaró la nulidad de dichos actos, lo que ha impedido materializar estas consultas. La decisión del 17 de noviembre de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, el cual decretó la nulidad del Acuerdo 009 de 2017, que establecía las medidas para la defensa del patrimonio ecológico y cultural para el municipio de Urrao. Según el Tribunal, el Acuerdo vulneraba normas constitucionales y legales, toda vez que representaba una extralimitación en el uso de las competencias del ente municipal, al no respetar parámetros establecidos en la ley y prohibir actividades de interés nacional relacionadas con bienes que pertenecen al Estado.

En el fallo se señala que, si bien el acto atacado pretendía la protección del patrimonio ecológico y cultural frente a una presunta vulneración por la actividad minera, estaba asignando competencias al Concejo Municipal que no eran atribuibles, máxime cuando el artículo 317 del Código de Minas establece que las autoridades locales, seccionales y regionales no pueden prohibir transitoria o permanentemente la actividad minera, es decir, el Concejo Municipal de Urrao carecía de competencia para prohibir la actividad minera en su jurisdicción. Dicha decisión no fue objeto de apelación ante el Consejo de Estado.

Las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo fueron enfáticas en señalar que este tipo de acuerdos no permiten otorgar facultades a los municipios para expedir o negar títulos mineros, ya que esa no es una potestad de las alcaldías, sino de la autoridad nacional o regional competente. Al respecto, Argumedo et al. (2019) plantean que todos estos acuerdos padecen vicios procedimentales, incluso aquellos que convocan a consultas populares, pues el único organismo competente para realizar dicha convocatoria es la Registraduría Nacional del Estado Civil. Este organismo ha manifestado la falta de disponibilidad de recursos para financiar estas consultas populares, lo cual ha puesto en tela de juicio el alcance de la participación ciudadana en asuntos ambientales.

Estas decisiones generaron desconcierto en la comunidad y en los casos de los municipios como Támesis, Jericó, Jardín y Urrao suscitó desinterés por mantener un sentido de lucha en contra de las actividades mineras en esta subregión, a tal punto que solo el municipio de Jericó se sigue manteniendo activos colectivos ambientalistas y sociales que han buscado limitar el accionar de las multinacionales interesadas en adelantar procesos extractivos en el municipio, a través de otros mecanismos y estrategias basadas en la educación ambiental y el activismo social.

Y en cuanto a la negativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil para programar la celebración de mecanismos de participación ciudadana sobre actividades mineras, ello no ha tenido ningún impacto, aunque la comunidad se siente desmotivada por la falta de atención a sus solicitudes; no obstante, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, bajo el argumento de falta de presupuesto, no se han girado los recursos necesarios para que en los municipios de la

subregión se lleven a cabo consultas participativas ciudadanas que busquen indagar sobre la pertinencia o no de la actividad minera, situación que conlleva a que se ponga en tela de juicio la legitimidad de los entes estatales frente al tema.

En el caso de Concordia, se solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil la revisión de una consulta popular y la asignación de recursos para desarrollar dicho mecanismo de participación. Por medio de la Circular 148 de 2017, que contiene las directrices para la convocatoria a votaciones de nivel territorial y, posteriormente, en Oficio del 10 de octubre de 2017 dicho ente da respuesta negativa explicando la falta de disponibilidad de presupuesto para tal actividad y su inviabilidad por falta de sustento constitucional y legal.

De acuerdo con las anteriores situaciones, es claro que la ciudadanía que hace parte de los municipios del suroeste antioqueño no cuenta con mecanismos eficientes de participación que les permita incidir en las decisiones relativas a la explotación minera a gran escala en sus territorios, lo cual se debe a que la norma no dispone de muchos mecanismos que promuevan dicha participación, ya que se rige por la potestad unilateral que tiene el Estado de conceder o no los títulos, permisos y licencias para llevar a cabo este tipo de actividades, limitación que, en cierta medida, ha intentado llenar la Corte Constitucional con lo preceptuado en la Sentencia T-361 de 2017, en donde se insta al Estado colombiano a que propicie espacios de participación ciudadana para que estas decidan asuntos relacionados con temas medioambientales; en el mismo sentido es importante evaluar los alcances de la implementación del Acuerdo de Escazú que promueve el principio de participación y de justicia ambiental, Acuerdo que abre las puertas para que, desde los entes territoriales, se puedan explorar otras formas legítimas de participación de la ciudadanía.

Lo problemático del limitado margen de utilización de esos mecanismos de participación obedece, principalmente, a la falta de recursos, esto es, a la baja disponibilidad presupuestal, lo que cierra las puertas a una perspectiva garantista que permita materializar la protección de los derechos medioambientales cuando se intenta viabilizar un proyecto minero en determinados territorios; se trata de un asunto que tiene su origen en la concepción de un Estado Unitario, en gran medida centralizado, lo que reduce el alcance de las competencias territoriales.

De lo anterior se evidencia que los distintos habitantes de los municipios del suroeste antioqueño que participaron en esta actividad tienen unas percepciones específicas sobre la legitimidad de las instituciones, las cuales, obviamente, no ven a las administraciones del nivel central como los organismos adecuados para controlar la actividad minera en esta subregión del departamento. Se trata de una percepción generalizada que lleva a la ciudadanía a intentar levantarse en contra de estas actividades extractivas, pero con grandes barreras jurídicas donde está ausente la gobernanza ambiental, de una parte y, de otra, donde los entes territoriales solo cumplen un papel marginal, sin competencias para la toma de decisiones orientadas a limitar la actividad minera

Aunque la consulta previa puede resultar en un mecanismo idóneo para oponerse a actividades mineras extractivas, es necesario tener en cuenta que a esta solo tienen acceso las comunidades étnicas diferenciadas, más no el pleno de la ciudadanía, por lo que este mecanismo se queda corto y resulta poco efectivo para los intereses de la ciudadanía en general. En la región del suroeste antioqueño se encuentran asentadas diversas comunidades indígenas, sobre todo grupos pertenecientes a la comunidad Emberá Chamí y Emberá Eyabida Katío, quienes están ubicadas, según informe de la Gobernación de Antioquia (2019), principalmente en los municipios de Andes, Jardín, Valparaíso, Ciudad Bolívar, Támesis, Pueblo Rico y Urrao, de tal forma que cualquier proyecto minero que pretenda desarrollarse en sus territorios deberá pasar primero por el mecanismo de consulta previa, lo mismo que aquellas iniciativas que busquen impulsarse en los municipios del suroeste antioqueño limítrofes con el departamento del Chocó en donde hay algunos asentamientos de comunidades negras.

Estas situaciones por las que han tenido que atravesar los colectivos interesados en la defensa del ambiente, y que se oponen a la actividad minera extractiva a gran escala en los municipios de la subregión del suroeste antioqueño, ponen en evidencia la falta de reconocimiento que tiene la participación de la ciudadanía en estos procesos de búsqueda de consenso, pues si bien en cada municipio se logran acuerdos y se toman decisiones, es claro que la falta de articulación con el gobierno central y la reducción de espacios de participación

ciudadana en asuntos ambientales desmotiva a la población y a los líderes de diversa índole a seguir promoviendo este tipo de causas.

Aunque la participación ciudadana es un principio que rige el derecho ambiental, e incluso encuentra sustento en el marco de la Declaración de Río de 1992 en el plano internacional, es claro que en la legislación colombiana la participación es mucho más limitada y depende de la discrecionalidad de la administración, ya que gran parte de las decisiones de carácter ambiental que se toman en Colombia se dan en el marco de actos administrativos dictados de conformidad con el principio de unilateralidad; solo de manera reciente se ha producido un cambio en este paradigma y es que se ha venido permitiendo que la ciudadanía participe en la configuración de actos administrativos de carácter general, constituyéndose ello en una excepción a la regla que condicionaba el contenido y alcance de este tipo de actos a posiciones unilaterales de la administración, siendo este el único contexto en donde se ha intentado legitimar la participación de la ciudadanía.

## Conclusiones

Al hacer un análisis del alcance de las competencias de las entidades territoriales para la limitación de las actividades mineras en los municipios del Suroeste de Antioquia (Colombia), en el periodo comprendido entre los años 2018 y 2023, se evidencia que el accionar de las entidades territoriales ha sido limitado frente al desarrollo de las actividades mineras en esta subregión del departamento; de hecho, apenas en los últimos años se han comenzado a visibilizar espacios de participación ciudadana, pero estos siguen siendo reducidos, de ahí que, ante la imposibilidad de que la ciudadanía pueda frenar la minería y los efectos negativos que esta trae consigo, exista cierta desmotivación y desinterés para continuar con la defensa y protección del ambiente y los ecosistemas en estos municipios.

Todo esto se debe a que existe falta de legitimidad de instrumentos de participación ciudadana en torno a la limitación de los alcances de decisiones administrativas de contenido y alcance colectivo, pues no existe un referente normativo que permita dicha participación; de hecho, ha sido únicamente mediante la vía jurisprudencial desde donde se ha reconocido que la ciudadanía sea tenida en cuenta en decisiones de impacto colectivo. Esa falta de legitimidad genera un espacio amplio de discrecionalidad para que desde la administración se sigan emitiendo decisiones basadas en el principio de unilateralidad del acto administrativo, desconociéndose con ello la exhortación que ha hecho la Corte Constitucional al respecto.

Lo que sucede en la subregión del suroeste antioqueño es una realidad que se replica en otras regiones de Colombia, en donde existen intenciones o ya hay desarrollo de actividades consolidadas de exploración y explotación minero-energética, y ello tiene que ver con los temores reales (no infundados) de la ciudadanía de colectivos sociales y ambientalistas y de los propios gobernantes locales que tienen su origen en los efectos adversos que genera la minería cuando llega a un territorio.

La minería, cuando llega a una determinada región del país, atrae inversión, movimiento de capitales y desarrollo de otros sectores de la economía local, pero atado a la actividad minera

vienen otros efectos, como por ejemplo el encarecimiento del costo de vida, la presencia de un mayor número de personas foráneas, el incremento de la inseguridad y la violencia, la prostitución, el tráfico de drogas y la llegada de grupos al margen de la ley y una seria afectación al medio ambiente, pues, aunque las compañías mineras cuenten con protocolos de mitigación de impacto ambiental de su actividad, no es posible prevenir la totalidad de impactos negativos, ni mucho menos se puede ejercer un control eficiente sobre las actividades y economías informales que se crean en torno a la actividad extractiva principal.

Estas situaciones dan lugar a que las comunidades intenten expresar sus inquietudes frente al desarrollo de la minería a gran escala, tal y como viene sucediendo en los municipios del suroeste antioqueño, en donde algunos de ellos, como es el caso de Támesis, Caramanta y Jericó, ya se han expedido títulos mineros para casi la totalidad de sus territorios, exceptuándose algunas reservas forestales; y si bien son municipios, que por su ubicación geoestratégica disponen de una fuente importante de recursos de mineral aurífero, su vocación, históricamente, no ha sido la minería, sino la agricultura y, en las últimas décadas, el turismo, por lo que la llegada de la minería podría transformar ostensiblemente las dinámicas internas del municipio y afectar la calidad de vida de sus habitantes.

En Colombia, por tanto, es necesario que se amplíen las facultades de los entes territoriales para poder ejercer un efectivo control de sus territorios, sobre todo en pro de la protección del medio ambiente, ya que, hasta tanto la toma de decisiones siga estando centralizada en un ente estatal que desconoce las dinámicas de las regiones, las comunidades se seguirán oponiendo a que esta actividad económica se desarrolle en sus territorios.

## Referencias

- Administración Municipal de Concordia. (2018, 5 de abril). *Consulta popular minera [Radicado 1110 de 2018]*. Secretaría de Gobierno y Servicios Administrativos.
- Aldea de Piedras. (2022). *Razones para entender la importancia histórica de la minería en el suroeste antioqueño*. Consejo de Redacción.
- AngloGold Ashanti Colombia. (2024). *Empresa*. <https://anglogoldashanticolombia.com/>
- Argumedo L., D., Acosta L., L., Arias D., M., Arismendy A., A., Bedoya O., M., Correa A., S., Osorio J., L., & Torres, Y. (2019). Prohibición de las actividades mineras como manifestación del ejercicio de la autonomía municipal: ¿avances o retrocesos? *Diálogos de Derecho y Política*, (23), 53-81.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991, 20 de julio). *Constitución Política de la República de Colombia*. GC: 116.
- Bedoya M., J. (2021). *El sector extractivo y los mecanismos de participación ciudadana: la consulta previa y la consulta popular en Colombia*. Universidad de Medellín.
- Bocanegra A., H., & Carvajal M., J. (2019). Extractivismo, derecho y conflicto social en Colombia. *Revista republicana*, (26), 143-169.
- Castro B., E. (2019). Mecanismos de participación en asuntos ambientales. *Buenas Prácticas Pedagógicas y Curriculares*, (1), 105-106.
- Castro, J. (2009). Proyectos de gran minería para el suroeste de Antioquia: ¿la imposición de una nueva realidad? ¿AngloGold Ashanti, la nueva terrateniente? *Revista Semillas*, (40-41), 85-90.

Cely C., V., & Aponte G., D. (2022). Alcance de la autonomía territorial en la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación. *Revista Jurídica*, (3), 1-7.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (2024, 31 de julio). *Radicado 11001-03-26-000-2021-00102-00(66981)* [CP. José Roberto Sáchica Méndez].

Concejo Municipal de Jericó. (2018, 20 de noviembre). *Por el cual se establecen unas prohibiciones en defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio de Jericó, Antioquia y se adoptan otras determinaciones [Acuerdo No. 010 de 2018]*. Municipio de Jericó.

Concejo Municipal de Támesis. (2012, 31 de agosto). *Por medio del cual se crea la protección especial del territorio en Támesis y se prohíben algunas prácticas [Acuerdo No. 008 de 2012]*. Municipio de Támesis.

Concejo Municipal de Támesis. (2018, 26 de mayo). *Por el cual se adopta el Sistema Local de Áreas Protegidas del Municipio de Támesis, SILAP y de dictan otras disposiciones [Acuerdo No. 003 de 2018]*. Municipio de Támesis.

Congreso de la República. (1991, 6 de marzo). *Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989 [Ley 21 de 1991]*. DO: 39.720.

Congreso de la República. (2000, 6 de octubre). *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional [Ley 617 de 2000]*. DO: 44.188.

Congreso de la República de Colombia. (2002, 5 de noviembre). *Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018 [Ley 2273 de 2022].* DO: 52.209.

Congreso de la República. (1989, 11 de enero). *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones [Ley 9 de 1989].* DO: 38.650.

Congreso de la República. (1993, 12 de agosto). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones [Ley 60 de 1993].* DO: 40.987.

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

Congreso de la República. (1994, 9 de mayo). *Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones [Ley 131 de 1994].* DO: 41.351.

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

Congreso de la República. (1997, 24 de julio). *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones [Ley 388 de 1997].* DO: 43.091

Congreso de la República. (2003, 19 de noviembre). *Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas [Ley 850 de 2003].* DO. 45.376.

Congreso de la República. (2011, 16 de junio). *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 [Ley 1450 de 2011]*. DO: 48.102.

Congreso de la República. (2011, 18 de enero). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [Ley 1437 de 2011]*. DO: 47.956.

Congreso de la República. (2012, 6 de julio). *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [Ley 1551 de 2012]*. DO: 48.483.

Congreso de la República. (2015, 6 de julio). *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática [Ley 1757 de 2015]*. DO: 49.565.

Corte Constitucional. (1994, 14 de abril). *Sentencia C-180* [MP. Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional. (1995 4 de diciembre). *Sentencia C-577* [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional. (1997, 17 de julio). *Sentencia C-337* [MP. Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional. (1997, 3 de febrero). *Sentencia SU-039* [MP. Antonio Barrera Carbonell].

Corte Constitucional. (2009, 24 de febrero). *Sentencia T-123* [MP. Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. (2014, 5 de marzo). *Sentencia C-123* [MP. Alberto Rojas Ríos].

Corte Constitucional. (2016 27 de julio). *Sentencia C-389* [MP. María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional. (2016, 19 de agosto). *Sentencia T-445* [MP. Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. (2016, 8 de febrero). *Sentencia C-035* [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. (2016, 10 de noviembre). *Sentencia T-622* [MP. Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. (2017, 30 de mayo). *Sentencia T-361* [MP. Alberto Rojas Ríos].

Corte Constitucional. (2018, 11 de octubre). *Sentencia SU-095* [MP. Cristina Pardo Schlesinger].

Corte Constitucional. (2018, 15 de noviembre). *Sentencia SU-123* [MP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes].

Corte Constitucional. (2019, 13 de febrero). *Sentencia C-053* [MS. Cristina Pardo Schlesinger].

Corte Constitucional. (2019, 30 de enero). *Sentencia C-032* [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. (2019, 9 de mayo). *Sentencia C-189* [MP. Alejandro Linares Cantillo].

Corte Constitucional. (2021, 29 de noviembre). *Sentencia T-413* [MP. Cristina Pardo Schlesinger].

Corte Constitucional. (2021, 10 de diciembre). *Sentencia T-446* [MP. José Fernando Reyes Cuartas].

Corte Constitucional. (2022, 30 de marzo). *Sentencia SU-121* [MP. José Fernando Reyes Cuartas].

Di Mare C., R. (2020). *Análisis de la legitimidad del poder político a la luz del derecho al voto en Colombia*. Universidad de la Costa.

Díaz R., F., & Goyeneche L., L. (2020). *El plebiscito como mecanismo de participación ciudadana y expresión del pueblo colombiano*. Universidad Cooperativa de Colombia.

El Colombiano. (2019, 6 de julio). *La mina de Jericó que divide al Suroeste de Antioquia*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/mina-en-jerico-que-divide-al-suroeste-de-antioquia-OD11127393>

El Colombiano. (2023). *Manifestantes bloquearon vía de La Pintada en protesta contra la minería*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/bloqueo-via-la-pintada-suroeste-antioquia-protestan-contra-la-mineria-CA22447115>

El Colombiano. (2024). *Ambientalistas inician recorrido en “chiva” por el Suroeste para promover plataforma que rechaza la minería*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/marcha-contra-la-mineria-en-el-suroeste-nk24840591>

Forero G., R. (2020). *Participación ciudadana en la consulta popular en defensa del agua; Fusagasugá "no a la minería no al fracking"*. Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

Giraldo G., R. (2019). *Participación ciudadana en la toma de decisiones públicas en la Secretaría de Gobierno de Bogotá: análisis del proceso de formulación de la política pública de libertades fundamentales de religión, culto y conciencia*. Escuela Superior de Administración Pública.

Giraldo G., R. (2019). *Participación ciudadana en la toma de decisiones públicas en la Secretaría de Gobierno de Bogotá: análisis del proceso de formulación de la política pública de libertades fundamentales de religión, culto y conciencia*. Escuela Superior de Administración Pública.

- Gobernación de Antioquia. (2019). *Estudios etnoeconómicos de los resguardos indígenas de Antioquia. Perspectivas para el fortalecimiento económico, fiscal y financiero de los resguardos indígenas 2018*. Panamericana Formas e Impresos.
- Gutiérrez T., A., Muriel F., R., & Betancur V., T. (2003). Gestión del ordenamiento ambiental territorial: estrategia para el desarrollo sostenible. *Gestión y Ambiente*, 6(2), 27-38.
- Hinsch, W. (2008). *Legitimidad y justicia. Clarificación conceptual y funcional*. Springer.
- Jaramillo B., (2020). *Participación, coordinación y concurrencia entre la nación y los entes territoriales en las actividades minero energéticas en Colombia*. Universidad de los Andes.
- Jiménez M., L. (2020). Participación ciudadana y democracia ambiental (consultas populares en Colombia: movimientos sociales contra la explotación minera en el municipio de Piedras, Tolima). *Razón Crítica*, 8, 55-77.
- La República. (2020). *Habitantes del suroeste antioqueño protestan en contra del proyecto Quebradona*. <https://www.larepublica.co/economia/habitantes-del-suroeste-antioqueno-realizan-protestas-en-contra-del-proyecto-minero-quebradona-3063863>
- Marín C., J. (2023). Consultas populares mineras: ¿La imposibilidad de la democracia en Colombia? *Estudios de Derecho*, 80(175), 101-123.
- Mojica P., M. (2019). *Mecanismos de participación ciudadana en relación con las actividades extractivas. Caso extracción de hidrocarburos en el Municipio de San Bernardo*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Montoya P., M. (2022). *Participación ciudadana y consulta previa en el sector minero iberoamericano. Vol. II*. U. Externado de Colombia.

Naciones Unidas. (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf)

Palacio C., Y. (2018). *El ordenamiento territorial y la protección ambiental: un enfoque desde el derecho ambiental colombiano a los vertimientos contaminantes en los afluentes hídricos*. Universidad Eafit.

Palacio O., L. (2016). *Suroeste antioqueño: territorio sagrado para la vida. Discursos y prácticas del Cinturón Occidental Ambiental (COA) por la defensa del agua frente a la minería (2006-2015)*. Universidad Pontificia Bolivariana.

Palacio V., A. (2016). El referendo, ¿ilusión de la democracia o tristeza para el pueblo? *Estudios Universitarios*, (13), 73-98.

Perdomo S., J. (2014). *Minería en el suroeste antioqueño: ¿y qué pasa con los campesinos?* Universidad de Antioquia.

Presidencia de la República. (1998, 15 de julio). *Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio [Decreto 1320 de 1998]*. DO: 43.340.

Proantioquia. (2021). *Minería en el suroeste antioqueño. Concurrencia, subsidiariedad y participación. Efectos del vacío legal sobre estas disposiciones en materia de exploración y explotación minera en Colombia*. <https://www.proantioquia.org.co/exploracion-y-explotacion-minera>

Real Academia Española. (2023). *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es/>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017, 10 de octubre). *Respuesta a solicitud de presupuesto para proceso electoral [Radicado 2-2017-032562]*. Despacho del Registrador Nacional del Estado Civil.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017, 14 de noviembre). *Solicitud frente a expedición de decretos de convocatoria para mecanismos de participación ciudadana del nivel territorial [Radicado 054919 de 2017]*. Despacho del Registrador Nacional del Estado Civil.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017, 20 de noviembre). *Directrices frente a convocatoria a votaciones de mecanismos de participación ciudadana del nivel territorial (departamental, municipal o local) [Circular No 148 de 2017]*. Registraduría Delegada en lo Electoral.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018, 17 de abril). *Respuesta a solicitud de consulta popular [Radicado 1878 de 2018]*. Registraduría Municipal de Concordia.

Restrepo V., L., Márquez G., S., & Bustamante C., J. (2022). *Suroeste: agenda subregional de investigación, creación e innovación*. Universidad de Antioquia.

Rodríguez, G. (2022). *Fundamentos del derecho ambiental colombiano*. Friedrich-Ebert-Stiftung – Fescol y Fondo Nacional Ambiental.

Rojas E., D. (2012). Legitimidad del Estado colombiano: una aproximación a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Revista Temas*, (6), 173-182.

Roldán P., C., Zárate Y., C., & Molina E., J. (2019). La jurisprudencia constitucional colombiana sobre ordenamiento territorial, participación ciudadana y su impacto en la actividad minera. *Revista de Derecho*, (51), 90-110.

- Sánchez Z., D., Sanín V., A., & Atehortúa A., C. (2022). Las propuestas de concertación minera: consideraciones desde el precedente jurisprudencial en materia de participación ciudadana. En M. Montoya (Ed). *Temas de Derecho Minero Energético* (pp. 113-155). Universidad Externado de Colombia.
- Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Naciones Unidas – CEPAL.
- Santaella Q., H. (2016). Un territorio y tres modelos de gestión: análisis de la necesidad de armonizar y constitucionalizar las competencias urbanísticas, ambientales y mineras sobre el territorio. En J. Henao & S. Díaz (Eds.), *Minería y desarrollo. Tomo V. Historia y gobierno del territorio minero* (pp. 165-225). Universidad Externado de Colombia.
- Soto B., F., & Costa C., E. (2019). Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental. *Revista Derecho del Estado*, (44), 227-255.
- Tribunal Administrativo de Antioquia. Sala Quinta Mixta. (2017, 17 de noviembre). *Radicado 05-001-33-33-000-2017-02313-00* [MP. Martha Nury Velásquez Bedoya].
- Tribunal Administrativo de Antioquia. Sala Tercera de Oralidad. (2018, 15 de marzo). *Radicado 050001-2-33-000-2018-00270-00* [MP. Yolanda Obando Montes].
- Urquiza C., A. (2014). *El control administrativo y el cumplimiento de objetivos*. Universidad Técnica de Ambato.
- Velásquez, L., Jaramillo, F., & Sánchez, P. (2022). *El suroeste antioqueño ni se compra ni se vende*. Alianza Suroeste.
- Weber, M. (2022). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

## Anexos

### Anexo A. *Consentimiento informado*

Dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012, “por el cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”, el desarrollo de la presente entrevista tiene una finalidad netamente académica y su objetivo se centra en “analizar las medidas administrativas para la limitación de las actividades mineras en los municipios del Suroeste de Antioquia (Colombia), en el periodo comprendido entre los años 2018 y 2023”, la cual se presenta en el marco del trabajo de grado para la maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma Latinoamericana, desarrollada por el estudiante Juan David Restrepo Ramírez.

De conformidad con lo anterior, con la firma de este documento manifiesto que ha sido informado por las estudiantes investigadoras de lo siguiente:

- a) El estudiante investigador actuará como responsable del tratamiento de datos personales.
- b) La información recolectada solo será utilizada con fines académicos y no poseen un carácter jurídico vinculante.
- c) Que me ha sido informada la finalidad de la recolección de la información.
- d) Que los datos personales suministrados en la entrevista no serán objeto de publicación o, si se publica, solo se colocarán las iniciales de los nombres.
- e) Es de carácter facultativo o voluntario responder preguntas que versen sobre Datos Sensibles.
- f) Mis derechos como titular de los datos son los previstos en la Constitución y la ley, especialmente el derecho a conocer, actualizar, rectificar y suprimir mi información personal, así como el derecho a revocar el consentimiento otorgado para el tratamiento de datos personales.
- g) El estudiante investigador garantizará la confidencialidad, libertad, seguridad, veracidad, transparencia, acceso y circulación restringida de la información suministrada.

Teniendo en cuenta lo anterior, autorizo de manera voluntaria, previa, explícita, informada e inequívoca para tratar la información recolectada en la entrevista para los fines relacionados con su objeto y en especial para fines legales.

---

Firma del entrevistado

---

Firma del entrevistador

Anexo B. *Formulario de entrevista estructurada*

Nombre \_\_\_\_\_.

Formación académica \_\_\_\_\_.

Cargo que desempeña \_\_\_\_\_.

Correo electrónico \_\_\_\_\_.

Fecha de la entrevista \_\_\_\_\_.

1. ¿Qué tipo de actividades mineras conoce usted que se desarrollan en el municipio?
2. ¿Cuáles son los impactos en las comunidades y en territorio de esas actividades mineras o que estas podrían llegar a tener?
3. ¿Qué tipo de información les suministra a las comunidades las compañías mineras que pretenden realizar exploraciones y explotaciones en sus territorios?
4. ¿En el municipio se ha recurrido a mecanismos como la consulta previa, la consulta popular, el cabildo abierto o algún otro instrumento de participación ciudadana para manifestarse a favor o en contra de actividades mineras en sus jurisdicciones?
5. ¿Cuáles han sido los resultados de esos mecanismos de participación ciudadana?
6. ¿Han contado con algún tipo de ayuda o asistencia jurídica, pública o privada, para manifestarse a favor o en contra de actividades mineras en sus territorios?
7. ¿Han tenido algún tipo de acompañamiento por parte del Concejo Municipal, la Alcaldía o la Gobernación de Antioquia?

8. ¿Han tenido algún tipo de acompañamiento por parte de CORANTIOQUIA para limitar las actividades mineras en la región?
  
9. ¿Qué impacto ha tenido la negativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil para programar la celebración de mecanismos de participación ciudadana sobre actividades mineras?