

# **Támesis y la explotación minera: facultades de los entes territoriales frente a las actividades minero-extractivas**



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

Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma Latinoamericana

**Támesis y la explotación minera: facultades de los entes territoriales frente a las actividades minero-extractivas.**

Nicolás Santiago Sánchez González  
Ana Paulina Paternina Álvarez

Jesús Adelmo Campo Machado  
Septiembre 2025

Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma Latinoamericana

## RESUMEN

Esta investigación se centró en analizar las facultades jurídico-administrativas del gobierno local en relación con la aplicación de proyectos mineros y extractivos, para el fortalecimiento de la gestión territorial y la protección ambiental en el marco de la regulación minera en la jurisdicción de Támesis, suroeste de Antioquia. Empleó un enfoque de derecho comparado y cualitativo para analizar las disposiciones legales del acuerdo. El análisis contempló 3 capítulos. El primero examinó el contenido jurídico del acuerdo municipal en cuanto a la autonomía del territorio y el ordenamiento del territorio; el segundo describió los alcances y las limitaciones; y el tercero contrastó estos resultados con varias regiones latinoamericanas. En general, el ambientalismo local en Colombia plantea un desafío complejo que necesita ser resuelto a través de una estrategia legal bien planificada integrada con el marco nacional para abordar los vacíos jurisdiccionales creados por la legislación extractiva.

Palabras clave: Autonomía territorial, centralismo, industria extractiva, derecho comparado, gobernanza ambiental.

## ABSTRACT

This research focused on analyzing the legal and administrative powers of local government in relation to the implementation of mining and extractive projects, with a view to strengthening land management and environmental protection within the framework of mining regulations in the jurisdiction of Támesis, in southwestern Antioquia. It employed a comparative and qualitative legal approach to analyze the legal provisions of the agreement. The analysis consisted of three chapters. The first examined the legal content of the municipal agreement in terms of territorial autonomy and land use planning; the second described its scope and limitations; and the third contrasted these results with several Latin American regions. In general, local environmentalism in Colombia poses a complex challenge that needs to be resolved through a well-planned legal strategy integrated with the national framework to address the jurisdictional gaps created by extractive legislation.

Keywords: Territorial autonomy, centralism, extractive industry, comparative law, environmental governance.

## Tabla de Contenidos

Introducción .....	5
Capítulo 1 .....	10
Contenido jurídico del Acuerdo Municipal de Támesis a la luz de la Constitución Política de Colombia, el ordenamiento normativo ambiental y minero nacional en cuanto a la autonomía territorial y el ordenamiento del territorio. ....	10
1.1.    Acuerdos Municipales de Támesis .....	10
1.2.    Plan de Ordenamiento Territorial (POT) .....	13
1.3.    La Constitución Política de Colombia (1991) .....	15
1.4.    Ordenamiento normativo ambiental, y minero nacional.....	17
1.5.    Regulaciones de la minería y su repercusión en la autonomía del territorio .....	21
CAPÍTULO 2.....	23
Alcances y las limitaciones del acuerdo municipal de Támesis desde la eficacia jurídica, viabilidad institucional y capacidad de aplicación en relación con las competencias del Gobierno central .	23
2.1 Autonomía territorial y control constitucional en el ámbito de la eficacia jurídica.....	23
2.2. Desde la capacidad a la viabilidad institucional .....	28
2.3. Aplicabilidad de la capacidad y competencias gubernamentales .....	30
CAPÍTULO 3.....	33
Precedentes normativos y jurisprudenciales en América Latina reguladores de la facultad de los entes territoriales de prohibir o restringir actividades mineras en sus territorios .....	33
3.1. Perú .....	33
3.2. Ecuador .....	34
3.3. Chile.....	36
3.4. México .....	37
3.5. Brasil.....	38
Conclusiones .....	42
Bibliografía .....	45

**Lista de tablas**

Tabla 1 Precedentes normativos y jurisprudenciales .....	40
--	----

**Lista de figuras**

Figura 1. Conflictos minero-ambientales periodo 2022-2024. Fuente. Defensoría del Pueblo, 2024.  
..... 14

## Introducción

Támesis es una localidad en el suroeste de Antioquia con más de 18,000 habitantes, ha sustentado su economía a través de la agricultura, la producción de ganado y la producción agua minera. En los últimos años, la municipalidad ha comenzado a fomentar el ecoturismo como una alternativa vía de desarrollo económico, eligiendo una dinámica sustentable que no solo potencia la economía municipal, sino que también otorga relevancia a la cultura, la identidad y la preservación del legado natural y arqueológico. Esta transición hacia modelos de producción sustentables ha propiciado la asimilación social del territorio, la valoración de la biodiversidad, y el paisaje cultural-natural (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2021).

Sin embargo, una mirada al contexto histórico colombiano da cuenta de que la administración gubernamental han construido su riqueza en torno a la explotación de minerales, en particular por parte de empresas transnacionales, atendiendo a lógicas administrativas coloniales del pasado (Gómez, 2018). Además, las políticas nacionales, han sido construidas teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades productivas extractivas y la concesión de autorizaciones para poder realizar la actividad de la minería en la región, son diferentes de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), ya que se encuentran en una lógica de satisfacción de la inversión del capital extranjero y hace que el estado genere más recursos, dejando de lado el tema del desarrollo de lo local y la naturaleza, en otras palabras, la práctica del desarrollo insostenible ambientalmente.

Este desacuerdo entre la estructura del Estado unitario colombiano y el principio constitucional de autonomía territorial ha generado graves conflictos. La distribución de funciones del Estado unitario colombiano no es del todo clara, en particular en lo que respecta al uso del suelo y disposiciones sobre la explotación de recursos naturales no renovables (Vega, 2019). Para ilustrar lo expuesto, en 2021, la minería representó un 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel nacional, lo que generó alrededor de 350,000 empleos, tanto directos como indirectos (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE], 2022; Agencia Nacional de Minería, 2020). Esto resalta la preeminencia de este sector en la economía colombiana, además de señalar la creciente demanda internacional de minerales como el carbón, el oro, el níquel y las esmeraldas, lo que sugiere que la actividad minera podría seguir en aumento.

Sin embargo, a pesar de esta significativa contribución económica, investigaciones recientes advierten sobre las implicaciones socioambientales que conlleva la minería a gran escala, así como la minería insostenible, que puede resultar en la desecación de fuentes hídricas, la degeneración ecosistémica y el desplazamiento de comunidades, efectos que a menudo generan desigualdades entre las regiones que albergan estas actividades (Martínez, 2014). Un ejemplo de esto es el Proyecto Quebradona, ubicado en el suroeste del departamento de Antioquia, en el municipio de Jericó, diseñado para la extracción de cobre y oro a través de métodos subterráneos. Aunque se estima que la explotación durará 21 años, los impactos socioambientales podrían extenderse mucho más allá de este periodo productivo (AngloGold Ashanti Colombia, 2024).

Esta situación genera una contradicción básica entre dos maneras de afrontar dicha situación: por una parte, la de asignar prioritariamente a la rentabilidad del subsuelo una lógica extractiva y por otra, la de proponer un desarrollo territorial en el que se priorice la sostenibilidad, la autodeterminación y el cuidado por los bienes comunes.

En este sentido, el caso de Támesis constituye un caso ilustrativo/idóneo para revisar el grado de eficacia y de alcance facultativo de las entidades territoriales en contraposición a las decisiones de los niveles centrales. Así pues, es preciso preguntarse hasta qué nivel los municipios

cuentan con un marco normativo y/o jurídico que fomente y garantice la defensa de sus territorios reñidos por proyectos extractivos que contradicen sus apuestas de desarrollo sostenible o de autodeterminación. Por todo ello, se hace necesaria la reflexión sobre los vacíos normativos, las tensiones constitucionales y las posibilidades reales de gobernanza territorial en situaciones de conflicto ambiental, de un modo que fortalezca en lo posible la construcción de un marco jurídico que no subordine la autonomía local al capital extractivo, sino que contraponga el progreso económico, la sostenibilidad ambiental y la justicia territorial.

Sobre esta base, el enfoque de este estudio está orientado en analizar las facultades jurídico-administrativas de los gobiernos locales en relación con la aplicación de proyectos mineros y extractivos dentro de sus jurisdicciones, utilizando el caso del municipio de Támesis, en el suroeste de Antioquia, para advertir el panorama actual. El enfoque de esta investigación trasciende circunspecciones monetarias y ambientales para examinar los principios constitucionales que sustentan la autonomía territorial y su conflicto con los poderes atribuidos al Estado central, particularmente en situaciones donde los intereses nacionales prevalecen sobre las decisiones de la comunidad y los marcos locales de gobernanza territorial.

El alcance de esta investigación se limita a los conflictos normativos e institucionales que surgen de la concesión de títulos y licencias mineras en regiones donde las comunidades han adoptado colectivamente un modelo de desarrollo sostenible respaldado en la protección de patrimonio colectivo y la autodeterminación. En particular, este estudio analizará la legislación colombiana relevante, las operaciones administrativas y judiciales llevadas a cabo por las autoridades locales y partes del conflicto, así como los impactos de estas acciones en la defensa del territorio.

Atendiendo a esta realidad, el estudio se plantea responder a la siguiente interrogante: ¿Cuáles son las facultades jurídico-administrativas del gobierno local de Támesis, Antioquia, para intervenir en la regulación, limitación o prohibición de proyectos mineros y extractivos en el ámbito de su competencia para el fortalecimiento de la gestión del territorio y el medio ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano?

Adicional a esta intencionalidad, existen razones fácticas y jurídicas que justifican esta investigación sobre la gobernanza y el marco administrativo de los proyectos mineros dentro de una jurisdicción definida. El caso específico de los impuestos especiales en la región de Támesis, en Antioquia, pone de manifiesto la feroz controversia sobre el control estatal de la exploración y explotación de los recursos naturales. Desde el punto de vista fáctico, la localidad de Támesis ha promovido planes de desarrollo económico sostenible, como el ecoturismo y la conservación de la biodiversidad. Como resultado, el municipio se ha transformado en dirigente regional en materia de planificación ambiental participativa. Sin embargo, persiste el peligro de que se impongan actividades extractivas sin la debida consulta o sin respetar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), lo que da lugar a un conflicto de gobernanza geográfica, como lo demuestran la resistencia social y los acuerdos municipales destinados a limitar dichas actividades extractivas.

Desde una visión jurídica, la Constitución Nacional otorga autonomía a las jurisdicciones territoriales (artículo 287) y, dentro de su jurisdicción, reconoce la soberanía sobre la planificación del desarrollo de sus territorios (artículo 311). También establece la obligación de salvaguardar el medio ambiente (artículo 79). Sin embargo, la falta de claridad en la normativa, así como la primacía de las prioridades económicas nacionales frente a las preocupaciones medioambientales y territoriales, ha dado lugar a conflictos jurídicos. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por ejemplo, la sentencia C-298 de 2016) socava la capacidad de los municipios para prohibir la minería porque, según afirman, debe preservarse la coherencia del Estado.

Por esta razón, esta investigación es importante porque intenta realizar un análisis jurídico de la constitucionalidad, viabilidad y eficacia del acuerdo municipal de Támesis que prohíbe la minería basándose en el derecho comparado, lo que permite identificar casos normativos análogos en América Latina. Aborda la cuestión de los diseños constitucionales que imponen límites a la autodeterminación en la gobernanza local. Busca mejorar los debates académico-jurídicos sobre los límites reales de la autonomía territorial, ofreciendo soluciones que postulan que las comunidades deben tener derecho a gobernar la utilización de sus tierras y a proteger el medio ambiente contra políticas extractivas intrusivas.

El estudio también aborda una necesidad práctica y teórica: diseñar sistemas jurídicos alineados con los principios de justicia socioambiental, autogobierno y sostenibilidad, especialmente en regiones donde los conflictos socioambientales suponen un riesgo para la legitimidad institucional y fracturan la solidaridad comunitaria.

Como parte de los objetivos del estudio en curso se tiene como punto central: analizar las facultades jurídico-administrativas del gobierno local en relación con la aplicación de proyectos mineros y extractivos, para el robustecimiento del gestionamiento territorial y la protección ambiental en el marco de la regulación minera en la jurisdicción de Támesis, suroeste de Antioquia. Para alcanzar esta máxima, se precisan los objetivos específicos orientados a: Examinar el contenido jurídico del acuerdo municipal de Támesis a la luz de la Constitución Política de Colombia, el ordenamiento normativo ambiental y minero nacional en relación con la autonomía territorial y el ordenamiento del territorio. Describir los alcances y las limitaciones del acuerdo municipal de Támesis desde la eficacia jurídica, viabilidad institucional y capacidad de aplicación en relación con las competencias del Gobierno central. Comparar los precedentes normativos y jurisprudenciales de América Latina reguladores de la facultad de los entes territoriales de prohibir o restringir actividades mineras en sus territorios con los de Colombia. Además de proponer recomendaciones jurídicas y de política pública para armonizar los intereses del desarrollo minero sostenible con las competencias de los gobiernos locales, inspiradas en las mejores prácticas observadas en el derecho comparado.

El marco de esta investigación busca proporcionar fundamentos teóricos, académicos y jurídicos (contextuales) para examinar figuras como la gobernanza legal y administrativa de las autoridades locales en relación con la minería y las actividades extractivas. En este sentido, se examinan los límites socioambientales legales de la jurisdicción del gobierno local en el municipio de Támesis y la dinámica extractiva en el suroeste antioqueño, así como algunos estudios más recientes que se han centrado en el conflicto entre el crecimiento económico, la gobernanza local y el desarrollo sostenible.

Sobre esta base, el estudio se apoya de diversas teorías entre ellas: la teoría de la descentralización administrativa. Desde este enfoque, la descentralización, es entendida como la cesión de poder, funciones y recursos desde el nivel central hacia las unidades territoriales, lo que constituye un pilar estructural de la organización del Estado colombiano. Como señala Duque (2007), la descentralización procura optimizar los servicios públicos de la zona, impulsar la democracia participativa local y aumentar la eficacia de la gestión pública. En el ámbito minero, este principio cobra importancia cuando los municipios reclaman el derecho a tomar decisiones sobre las actividades extractivas dentro de su jurisdicción.

Complementariamente, la teoría del desarrollo sostenible, desde la cual se fusiona el progreso financiero, la ecuanimidad social y la preservación ambiental. Por lo tanto, toda política minera debe alcanzar los mismos objetivos ambientales y sociales dentro de la región, incluyendo el manejo consciente de los recursos naturales para las generaciones presentes y venideras. Al

respecto, Sachs (2015) sostiene que todas las decisiones políticas, incluidas las relativas al uso de los recursos naturales, deben priorizar la sostenibilidad. Por su parte, los principios de "coordinación, concurrencia y subsidiariedad" que la Corte Constitucional ha establecido deben regir la regulación minera y ambiental (Sentencia C-123 de 2014). Esto significa que, si bien la Nación tiene la facultad de formular políticas mineras, también existen facultades regulatorias y administrativas de las unidades subnacionales que deben respetarse y coordinarse. El principio de coordinación cumple, en este sentido, el requisito de alinear el desarrollo y la planificación territorial con las decisiones nacionales sobre minería.

Desde la perspectiva de Leff (2004), la gestión ambiental debe estar territorializada. Es decir, debe responder a los contextos ecológicos, sociales y culturales de cada espacio, incorporando al mismo tiempo el conocimiento local y la capacidad organizativa de las comunidades. Por lo tanto, la relación entre la ley y las políticas, así como la autoridad administrativa del gobierno local en materia de gestión ambiental, es un elemento imprescindible de la gobernanza territorial en relación con la minería. Entendiendo como gobernanza, a las estructuras, procesos y actores de una región determinada (gobierno, sociedad y empresas privadas) que se integren a las decisiones sobre la usanza, preservación y el provecho de los recursos naturales.

También se reconoce, desde una óptica comparativa y supervisión constitucional, que los derechos constitutivos colectivos de un ecosistema sano, el agua y la consulta previa (en el contexto de los grupos étnicos) forman parte del bloque constitucional y deben ser respetados independientemente de las decisiones económicas que tome el Estado. Sobre estos fundamentos, se vienen desarrollando diversas investigaciones. Por ejemplo, Coayla et al. (2024) evaluaron la evolución del control económico y los efectos de las licencias mineras de cobre a gran escala en el medio ambiente, en relación con el desarrollo del Perú como nación. El estudio documentó graves consecuencias ambientales, como la polución hídrica y atmosférica, la degradación de las tierras agrícolas y la negación de los derechos colectivos en las regiones mineras. A la luz de estos hallazgos, se destaca la necesidad de desarrollar regulaciones para la minería que integren el compromiso ciudadano y el avance sostenible en todos los niveles de gobernanza.

Seguidamente, Güiza y Kufmann (2024) investigaron sobre los marcos de coexistencia entre las prácticas mineras artesanales e industriales dentro de una misma concesión. Los hallazgos revelaron que la coexistencia solo es posible si existen procesos de negociación participativos con los actores artesanales, junto con la asistencia técnica y los marcos legales. En cuanto a las observaciones finales, los autores abogan por políticas de formalización diferenciadas con participación local y marcos institucionales. Su contribución al estudio radica en establecer un marco de definiciones y procedimientos para la integración de la minería formal e informal, que podría guiar a Támesis en el fortalecimiento de su gobernanza local en medio de las presiones territoriales extractivas.

Por su parte, Ascanio y Pérez (2022), analizaron el desarrollo jurídico y democrático que representan las consultas populares frente a proyectos mineros en Colombia específicamente en el municipio de Piedras (Tolima). Evidenciaron que, si bien las consultas populares son mecanismos democráticos relevantes, su eficacia se ve limitada por pronunciamientos jurisprudenciales que subordinan la autonomía local a la competencia del Estado central. En conclusión, los autores resaltan que, sin una articulación normativa clara entre los niveles local y nacional, la voluntad ciudadana puede quedar deslegitimada. Este estudio aporta directamente al presente trabajo al ofrecer un marco para comparar las estrategias de defensa territorial como el acuerdo municipal de Támesis con otros mecanismos participativos reconocidos legalmente en Colombia.

En la misma línea de pensamiento, Rochlin (2021) demostró la persistencia e incluso el agravamiento de los problemas sociales y ambientales que resultan de la informalidad minera. Acentúa la necesidad de que el paradigma de la formalización requiere urgentemente una modificación al fortalecer la gobernanza local y aumentar la integridad del sistema. En este sentido, esta investigación adopta un enfoque que intenta resolver estos problemas en su complejidad en lugar de ser únicamente normativo, centrándose en las implicaciones que estos problemas tienen dentro de marcos particulares.

Dado el alcance y los objetivos del estudio, la investigación se inscribe epistemológicamente dentro del paradigma interpretativo que comienza con la comprensión de la diversidad social, espacial y temporal de significados que adquiere el derecho (Sucari et al., 2024). Se presume que el derecho no es meramente un marco normativo, sino, en cambio, una construcción dinámica que es negociada, interpretada y reinterpretada dentro de marcos de conflicto político, ambiental y social, especialmente en el contexto de tensiones territoriales. A la luz de esto, el investigador asume el papel de observador crítico y contextual del conflicto legal-ambiental en relación con el municipio de Támesis y las delimitaciones espaciales que el Estado central utiliza para construir soberanía sobre sus unidades subnacionales.

El enfoque de esta investigación es de naturaleza cualitativa, ya que pretende comprender e interpretar el sentido, la coherencia y la aplicabilidad de normas, actos administrativos y decisiones judiciales sobre la regulación de la minería y la autonomía territorial (Piñero y Rivero, 2021). Esta metodología permite abordar en profundidad los significados jurídicos, institucionales y sociales del conflicto entre desarrollo extractivo y autodeterminación local. Asimismo, el estudio es de tipo jurídico descriptivo y analítico, con un toque de derecho comparado porque indaga no sólo en el derecho colombiano concerniente al caso de Támesis, sino también en el derecho jurisprudencial y regulatorio dentro de América Latina que tiene procesos similares de desafío regulatorio extractivo.

En cuanto a las técnicas de recolección de datos, se realizó en forma de análisis documental a través de la evaluación de fuentes primarias y secundarias que consisten en: Consideración de las políticas constitucionales y legales de ordenamiento territorial, minero y ambiental de Colombia; documentos administrativos, contratos municipales y resoluciones del concejo municipal de Támesis; jurisprudencia relevante de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y otros tribunales administrativos. Y estudios comparativos en Ecuador, Perú, Chile, México y Brasil para casos paralelos con tensiones imperantes. No se aplicó una muestra en sentido estadístico, dado el carácter cualitativo y jurídico del estudio. Sin embargo, se seleccionaron casos jurídicos emblemáticos (sentencias y normas) a través de muestreo teórico-intencional, priorizando aquellos que permitan evidenciar criterios de contraste, similitud o innovación frente al caso colombiano.

Para el tratamiento y análisis de la información se utilizó el método hermenéutico-jurídico, mediante el cual se analizaron textos normativos y jurisprudenciales relativos a la autonomía territorial constitucional, la tutela ambiental y el desarrollo sustentable (Arias y Covinos, 2021). Esto se integró con el análisis de contenido jurídico que permitió reconocer costumbres, clasificaciones y pugnas dentro de la legislación y la jurisprudencia. En el ámbito del análisis comparativo, se incorporó la analogía jurídica y la funcionalidad normativa.

## Capítulo 1

### **Los Acuerdos Municipales de Támesis a la luz de la Constitución Política de Colombia, el ordenamiento normativo ambiental y minero nacional en cuanto a la autonomía territorial y el ordenamiento del territorio.**

Este capítulo revisa los aspectos legales de los acuerdos municipales de Támesis, situándolos dentro del contexto de la Constitución Política de Colombia, así como de las leyes ambientales y mineras vigentes. El estudio presta especial atención al conflicto y al alcance de la autonomía territorial en contraposición a las competencias exclusivas del Estado en la gobernanza y explotación de recursos naturales no renovables. También examina el equilibrio entre los poderes municipales en relación con la gobernanza territorial y las leyes nacionales que regulan la minería, determinando áreas de superposición legal y discordia. Como tal, el objetivo es determinar el impacto de esta herramienta regulatoria local dentro del marco del sistema jurídico colombiano, incluyendo su propósito en la gobernanza del territorio frente a las actividades socioeconómicas extractivas que amenazan el equilibrio ecológico y el desarrollo regional.

#### **1.1. Acuerdos Municipales de Támesis**

El Acuerdo Municipal 008 del 31 de agosto de 2012, expedido por el Concejo de Támesis (Antioquia), constituyó un acto normativo orientado a conferir un estatus de protección especial a la totalidad del territorio municipal, estableciendo de forma expresa la prohibición de la exploración y explotación de minerales metálicos dentro de sus límites. En su exposición de motivos, el acuerdo invocó un marco normativo compuesto por principios constitucionales, compromisos internacionales en materia ambiental y competencias otorgadas a las entidades territoriales en la legislación colombiana. Entre las principales fuentes legales citadas se encuentran la Ley 99 de 1993, que crea el Sistema Nacional Ambiental y consagra el deber del Estado y de los particulares de proteger el patrimonio natural, y la Ley 388 de 1997, que regula el ordenamiento territorial como instrumento para armonizar el desarrollo económico con la sostenibilidad ambiental.

La base constitucional de la medida se mantuvo predominantemente en el Artículo 313, párrafo 7, que concede autoridad al consejo municipal para ejercer control sobre el uso del suelo, y en la jurisprudencia constitucional que otorga el principio de autogobierno territorial y el papel ecológico de la propiedad (Asamblea Constituyente, 1991). En el ámbito global, el acuerdo resonó con las obligaciones de tratados como la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992) que Colombia aprobó a través de la Ley 165 de 1994, en la que los Estados parte se comprometen a llevar a cabo acciones para la conservación in situ de ecosistemas y especies. En este sentido, el acuerdo tenía como objetivo aplicar un enfoque preventivo local para evitar el establecimiento de actividades mineras metálicas a gran escala cuyo desarrollo pudiera amenazar los recursos hídricos y el potencial agrícola y ecoturístico del municipio. En términos de contenido normativo, el acuerdo contemplaba varias disposiciones:

- La declaratoria de toda la jurisdicción municipal como zona de protección especial, con el propósito de restringir cualquier actividad de exploración o explotación minera metálica.
- La reevaluación de licencias y títulos mineros activos en el territorio, con la posibilidad de solicitar su revocatoria.
- La obligación de presentar los resultados de dichas revisiones ante las autoridades competentes, incluyendo organismos de control y supervisión.

- La referencia a la defensa constitucional del medio ambiente como fundamento de la medida.

Si bien el acuerdo respondía a una voluntad política local de salvaguardar los ecosistemas, presentaba importantes falencias de diseño normativo y técnico. Una de las principales debilidades fue la ausencia de delimitación cartográfica precisa. Al no identificar geográficamente las áreas específicas de restricción, la norma adoptó un carácter absoluto que dificultó su articulación con otros instrumentos de planificación. Además, no incorporó criterios técnicos de soporte como estudios de impacto ambiental, análisis geológicos o evaluaciones de riesgo que permitieran sustentar la proporcionalidad de la prohibición.

Otra limitación sustantiva fue la falta de integración con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), herramienta legalmente reconocida para definir los usos del suelo y establecer zonas de protección ambiental. Según lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, cualquier medida de ordenamiento debe articularse con el POT para garantizar su coherencia jurídica y su operatividad administrativa. En el caso de Támesis, el acuerdo se aprobó como una medida autónoma, sin que se realizara un proceso de modificación o ajuste del POT que incluyera la prohibición minera como parte de la zonificación oficial.

Más problemático aún fue el exceso en el alcance competencial del municipio. En Colombia, el artículo 332 de la Constitución establece que “el Estado en cabeza de la Nación es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”. Esto implica que la determinación sobre la exploración, explotación y aprovechamiento de dichos recursos es competencia exclusiva de entidades nacionales, principalmente el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería (ANM). Si bien los municipios tienen facultades para regular el uso del suelo superficial, carecen de competencia para prohibir de manera unilateral actividades mineras, máxime cuando se trata de recursos estratégicos definidos por el legislador.

La prohibición general sobre toda la jurisdicción municipal, aprobada sin concertación previa con el Gobierno central y sin sustento técnico robusto, transgredió los límites jurisdiccionales fijados tanto por la Constitución como por el Código de Minas (Ley 685 de 2001). Este marco legal dispone que las zonas excluidas de la minería deben ser determinadas por el Gobierno nacional, previa evaluación técnica y ambiental, y no por actos unilaterales de las entidades territoriales.

Estas falencias derivaron en que el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 6 de febrero de 2013, declarara la nulidad del Acuerdo 008, anulando todas sus disposiciones. El fallo enfatizó que el municipio carecía de competencia para prohibir actividades mineras de manera absoluta y que tal decisión requería un procedimiento coordinado con la Nación, basado en estudios especializados y en la integración con los instrumentos de planificación ambiental y territorial. La postura judicial fue posteriormente reafirmada por la Corte Constitucional en fallos como la Sentencia C-273 de 2016 y la Sentencia de unificación SU-095 de 2018. En estas decisiones, el alto tribunal precisó que, si bien los municipios pueden regular el uso del suelo y establecer restricciones derivadas de la protección ambiental, no están facultados para prohibir de forma unilateral actividades extractivas. Cualquier limitación de esta naturaleza debe surgir de procesos de concertación interinstitucional, integrando los criterios técnicos y normativos de las autoridades ambientales nacionales y del sector minero-energético.

Consecuentemente, tras la anulación del Acuerdo Municipal 008 de 2012 por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia, el Concejo Municipal de Támesis mantuvo una postura de defensa activa del territorio frente a la minería metálica e incluso frente a la minería ilegal. Esta

voluntad política se tradujo en nuevos intentos normativos que, sin embargo, volvieron a chocar con las restricciones impuestas por el marco constitucional y legal colombiano. El ejemplo más significativo es el Acuerdo Municipal 003 de 2017, aprobado por unanimidad por el Concejo, cuyo contenido reafirmaba la prohibición de la exploración y explotación de minerales metálicos en toda la jurisdicción municipal. Este nuevo acto buscaba blindar el territorio a través de una figura de protección integral, sustentada en la defensa del patrimonio ecológico, el agua y la vocación agrícola del municipio. Además, incluía consideraciones ambientales y sociales que apuntaban a preservar los ecosistemas estratégicos de la zona y a salvaguardar los medios de vida de las comunidades campesinas.

Sin embargo, al igual que su antecesor, el Acuerdo 003 de 2017 fue demandado ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 16 de febrero de 2018, lo declaró nulo, argumentando que el municipio había excedido las competencias otorgadas por la Constitución y la Ley 388 de 1997. Según el fallo, la facultad de los entes territoriales para definir usos del suelo en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) no puede extenderse a una prohibición absoluta sobre el subsuelo, que es de dominio exclusivo de la Nación conforme al artículo 332 constitucional.

Es importante destacar que, en mayo de 2017 paralelamente a la expedición del Acuerdo 003, el Concejo Municipal de Támesis aprobó, nuevamente por unanimidad, una prohibición general de minería metálica en todo el territorio, la cual fue sancionada por el alcalde y remitida a la Gobernación para su revisión jurídica. Este acto tuvo un fuerte componente simbólico y generó amplio respaldo ciudadano, pero inmediatamente recibió objeciones por parte del Ministerio de Minas y Energía, que sostuvo que tales disposiciones carecen de fundamento legal y afectan la estabilidad jurídica de los títulos mineros otorgados por la Agencia Nacional de Minería.

La reiterada anulación de estos Acuerdos deja en evidencia un patrón: aunque existe una firme voluntad política y social en el ámbito local para proteger el territorio, dicha voluntad se ve limitada por un esquema competencial centralizado que reserva las decisiones estratégicas sobre el subsuelo al Estado central. Esta tensión ha derivado en un ciclo de confrontación institucional, inseguridad jurídica y frustración de las medidas locales, incluso cuando estas cuentan con un amplio respaldo comunitario. En este contexto, algunos municipios incluido Támesis han comenzado a explorar mecanismos alternativos para lograr la protección ambiental sin incurrir en la extralimitación de competencias. Entre ellos destacan:

- La incorporación de criterios de exclusión minera en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) mediante zonificación ambiental y soporte técnico-científico.
- La articulación con el Sistema Nacional Ambiental (SINA) para declarar áreas protegidas bajo figuras reconocidas por la ley, como distritos de manejo integrado o reservas forestales protectoras.
- El impulso de consultas populares como mecanismo de participación ciudadana, aunque estas también han sido restringidas por la Corte Constitucional en fallos recientes.

El caso de Támesis ilustra una tensión estructural del modelo de descentralización colombiano: por un lado, la autonomía territorial reconocida por la Constitución, y por otro, la centralización de competencias en sectores estratégicos como la minería. Desde una perspectiva de política pública, la experiencia evidencia que la protección ambiental local no puede sustentarse en prohibiciones rígidas y generalizadas que ignoren los marcos de planificación y coordinación establecidos por el ordenamiento jurídico.

Para que una medida de protección territorial sea jurídicamente viable y, a la vez, eficaz en su aplicación, debe sustentarse en un conjunto de elementos esenciales que fortalezcan su

legitimidad y resistencia frente a eventuales impugnaciones. En primer lugar, es indispensable contar con una delimitación geográfica precisa, respaldada por cartografía oficial, que permita identificar con claridad las áreas objeto de protección y evitar interpretaciones ambiguas. En segundo lugar, se requiere una justificación técnica robusta, basada en estudios ambientales, geológicos y socioeconómicos que demuestren de manera objetiva la necesidad y pertinencia de la medida.

Asimismo, resulta fundamental la integración plena con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y con otros instrumentos de planificación territorial y ambiental, de modo que la protección se inscriba dentro de una estrategia de desarrollo coherente y jurídicamente respaldada. Esta integración debe complementarse con una concertación interinstitucional efectiva con el Gobierno nacional y con las autoridades ambientales competentes, asegurando que las decisiones locales se articulen con las competencias y políticas del nivel central. Del mismo modo, el respeto a los procedimientos participativos es clave: la inclusión de la comunidad y de los actores sociales relevantes no solo fortalece la legitimidad democrática de la medida, sino que también amplía su base de respaldo social y político.

En este sentido, el Acuerdo Municipal 008 de 2012 representó un esfuerzo político relevante en defensa del medio ambiente y de la vocación productiva de Támesis; sin embargo, su diseño legal y técnico insuficiente lo hizo vulnerable a la anulación judicial. El valor de este antecedente no se limita a la constatación de su nulidad, sino que radica en la lección que deja para futuras iniciativas: la defensa ambiental local solo puede prosperar si se construye sobre bases técnicas sólidas, plenamente integradas en los instrumentos de ordenamiento y respaldadas por el marco institucional y competencial vigente, garantizando que las medidas sean al mismo tiempo ambientalmente efectivas y legalmente sostenibles.

## **1.2. Plan de Ordenamiento Territorial (POT)**

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es el principal instrumento jurídico y técnico de ordenamiento territorial de los municipios colombianos, orientando y reglamentando el uso del suelo. Su principal función es integrar el desarrollo económico y social, con la protección del medio ambiente, estableciendo un modelo de uso del territorio a largo plazo. Es una hoja de ruta que señala que en cada área se puede practicar actividad tal como la construcción de vivienda y hasta la conservación de ecosistemas estratégicos. El POT busca lograr la autonomía municipal, permitiendo que las decisiones sobre el uso del suelo se aterricen a las necesidades y a la vocación productiva de cada comunidad.

Siendo así, el rol del POT se establece como una herramienta para alcanzar metas de gobernanza local. Como argumenta Leff (2004), el concepto de gestión ambiental requiere "territorialización", lo que significa que necesita ser sensible al clima ecológico, social y cultural de la región dada. El POT permite integrar el conocimiento local y las necesidades comunitarias en la planificación hasta cierto punto. En la misma línea, Ibáñez (2024) habla de "constitucionalización territorial", mediante la cual los gobiernos locales reclaman más poder interpretativo sobre sus mandatos. Esto se vuelve importante en el contexto de políticas centralizadoras como la minería a cielo abierto. Por lo tanto, el POT se convierte en más que una norma administrativa; es una medida de autonomía que afirma la identidad política local y su modelo de desarrollo, en términos de Sachs (2015), "desarrollo sostenible", que argumenta que la gestión de recursos naturales debe estar arraigada en consideraciones de sostenibilidad a largo plazo.

No obstante, su relevancia, enfrenta choques sustanciales con los intereses del Estado central respecto a las actividades mineras. La jurisprudencia, como examinan Ascanio y Pérez (2022), indica claramente que, si bien los municipios tienen el poder de gestionar los usos del suelo, la minería no puede ser totalmente prohibida, dado que el subsuelo pertenece a la nación. Esto ha llevado a una resistencia judicial al uso del POT para bloquear la minería. El POT funciona dentro de una paradoja: sirve como una herramienta poderosa para la planificación y defensa territorial, pero su efectividad es condicional a cómo se integra y colabora con las políticas y decisiones del gobierno nacional. Su efectividad no es un hecho garantizado; está limitada por una estructura legal centralizada que puede disminuir su efectividad.

Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía (2023) reconoce que existen deficiencias en la disponibilidad, calidad, intercambio y armonización de información sobre los componentes ambientales, socioculturales y de potencial minero. En consecuencia, estas deficiencias rara vez se incluyen en las herramientas de planificación o se consideran en la toma de decisiones, en particular en la concesión de títulos mineros. Como consecuencia directa, las áreas de concesión pueden solaparse con áreas protegidas o ecosistemas de particular interés biológico, incompatibles con las operaciones mineras debido a su régimen de uso. La inclusión, creación y aplicación inadecuadas de normas y procedimientos para la participación y el acceso a datos mineros, ambientales y territoriales debe considerarse como un segundo factor. Los numerosos conflictos socioambientales generados por las operaciones mineras en lugares de importancia ambiental son un reflejo de estos factores en los territorios, durante el 2023-2024 más de 110 municipios de 23 departamentos existentes se vieron afectados, ubicándose en el primer lugar Antioquia con un porcentaje del 14% (36 casos), seguido de La Guajira 14% (36 casos), Santander 13% (32 casos), entre otros (Defensoría del Pueblo, 2024).

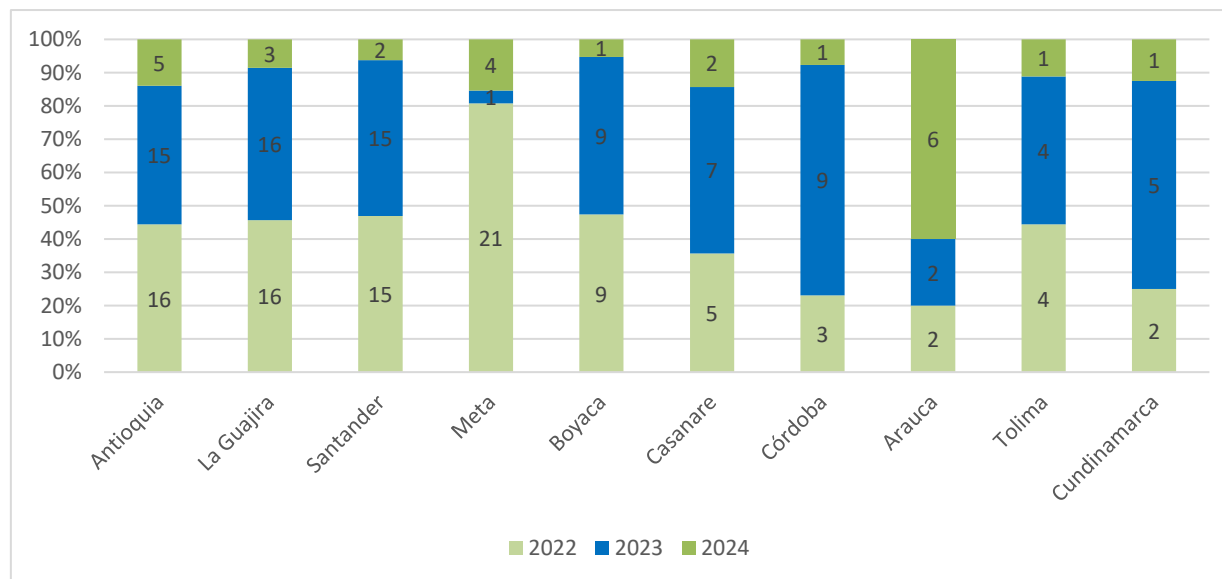


Figura 1. Conflictos minero-ambientales periodo 2022-2024. Fuente. Defensoría del Pueblo, 2024.

Secuencialmente, una consecuencia adicional de la acción independiente de los sectores minero y ambiental es la ausencia de un sistema de planificación minera y ambiental que integre específicamente una plataforma de información de primer nivel disponible para el monitoreo y control de las actividades mineras desde sus etapas iniciales, con base en el potencial y la

vulnerabilidad ambiental, así como el grado de compatibilidad entre los diversos usos de los recursos naturales, en el marco de un desarrollo social, cultural, económico y ambiental sustentable (Gil y Moreno, 2021). Las deficiencias en la identificación de sitios degradados por la minería y la necesidad de regulaciones para su gestión y prevención constituyen un tercer factor.

Por lo tanto, es evidente que las entidades territoriales no pueden proteger los recursos naturales renovables, de suma importancia, ni las actividades mineras, de gran importancia económica que impactan el modelo de uso del suelo, debido a la falta de coordinación entre los instrumentos sectoriales, territoriales y la normativa ambiental minera. Además, se observa la escasez de procedimientos eficientes de planificación estratégica para una planificación territorial equilibrada que considere los diversos usos del suelo y refleje de forma eficaz y clara los intereses de los sectores minero y ambiental, entre otros.

### **1.3. La Constitución Política de Colombia (1991)**

La Constitución Política de Colombia (1991) otorga a los municipios la libertad de administrar sus asuntos y define como objetivo principal del Estado la distribución del poder hacia las regiones. Gracias a esto, los municipios pueden crear normas sobre el uso de la tierra, cuidar el medio ambiente y proteger su patrimonio histórico y cultural, adaptándose a las características únicas de cada zona. En el entramado normativo constitucional, resulta de gran relevancia el estudio de los artículos 1° y 2°, los cuales designan a Colombia como un “Estado social de derecho, organizado como una república unitaria, descentralizada, con autonomía para sus entidades territoriales”, creando así para el país un marco político-administrativo que es unitario en carácter, pero que proporciona considerable autogobierno a las entidades territoriales. Esta norma es más que una afirmación política ya que obliga al Estado y, en particular, a la Constitución, que define la autonomía territorial como un elemento fundamental del sistema constitucional.

Estos artículos también delimitan los deberes sociales del Estado y los fines que debe perseguir para garantizar el bienestar de la comunidad. La gestión adecuada del patrimonio ecológico y cultural de cualquier municipio, así como la regulación del uso del suelo, requiere autonomía y descentralización. Estas garantías de autodeterminación requieren que las decisiones se tomen en contacto constante con la base y que el uso del suelo y los recursos naturales sea más participativo y efectivo.

En Colombia, la descentralización otorga a los gobiernos locales amplias facultades para controlar el uso del suelo, con el respaldo de un sólido marco legal, constitucional y jurisprudencial. Estas facultades les permiten implementar políticas que representan los intereses y objetivos de sus ciudadanos, a la vez que promueven el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente (González et al., 2024). Para preparar adecuadamente un plan de desarrollo inclusivo y responsable para el territorio. La participación ciudadana, así como la protección de los elementos naturales y culturales, son los principales elementos de este proceso (Guillén et al., 2020). La protección del medio ambiente colombiano es el resultado reciente de las diversas normas de la Constitución Política que estipulan deberes, derechos relacionados con la ecología y la sostenibilidad, así como autonomía, descentralización y autogobierno.

El artículo 79 garantiza el derecho colectivo a un ambiente sano. Este artículo subraya que “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y establece el deber del Estado de

proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, así como de fomentar la educación ambiental para alcanzar estos objetivos.” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

El artículo 80 impone al Estado el “deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y prevenir los factores de deterioro ambiental.” Este artículo enfatiza la necesidad de una gestión ambiental sostenible que involucre a todos los sectores de la sociedad, incluyendo a las juventudes, quienes pueden aportar innovadoras soluciones y perspectivas frescas para la sostenibilidad (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Los siguientes artículos de la Constitución Política (1991) son relevantes para el caso de la minería en el municipio de Támesis Antioquia, ya que establecen obligaciones claras para el Estado y los particulares frente a la protección del medio ambiente. En particular este último, lo cual implica considerar los impactos ambientales y sociales de la minería antes de otorgar permisos de explotación.

El Artículo 287 aclara el alcance de tal autonomía, afirmando que “las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses dentro de la Constitución y la ley.” Esta autonomía incluye, como se menciona en el mismo artículo, el derecho al autogobierno a través de sus propias autoridades, el derecho a ejercer poderes, el derecho a gestionar los recursos y el derecho a establecer impuestos necesarios para cumplir con las funciones. No es solo una autonomía administrativa, sino también una autonomía política y fiscal impulsada por los principios de legalidad y coordinación. A este respecto, Ibáñez (2024) subraya que el derecho colombiano está en proceso de “constitucionalización territorial”, en la medida en que los entes locales reclaman cada vez más protagonismo en la interpretación de sus competencias frente a políticas centralistas que, como la minería a gran escala, imponen cargas sociales y ambientales sin consulta ni participación previa.

Asimismo, el Artículo 288 agrega que la Nación y las entidades territoriales estarán guiadas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que buscan un equilibrio entre la acción central del Estado y la iniciativa local. Así, la autonomía no se desvincula de un marco relativista, ya que la autonomía se articula dentro de un sistema intergubernamental donde todos los niveles son interdependientes en un sistema de división del trabajo en el que cada nivel realiza tareas diferenciadas pero complementarias. Este artículo busca que los municipios y el gobierno nacional trabajen juntos de manera ordenada. Esto se logra con reglas claras que permiten a cada uno hacer lo que le corresponde, pero siempre pensando en el bien común y coordinando sus acciones. Al aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, se garantiza una gestión territorial eficiente y armónica, donde las decisiones locales se complementan con las políticas nacionales, fomentando la colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

El artículo 311 establece al municipio como la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, tiene, además, la responsabilidad de prestar los servicios públicos, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, así como mejorar el bienestar social y cultural de sus habitantes”. Esta función ha sido interpretada por la Corte Constitucional (Sentencia C-339 de 2002) como un elemento esencial del principio de planeación territorial, donde el municipio no es una entidad pasiva frente a la política minera nacional, sino un actor clave en la defensa del bienestar colectivo, el medio ambiente y la cultura local. De acuerdo con la Corte Constitucional en Sentencia C-123 de 2014, la planificación territorial es una función central de los municipios y constituye

“el conjunto de acciones de planificación política-administrativa y física que realizan los municipios [...] para gestionar el crecimiento del área bajo su jurisdicción y, de este modo, controlar el uso y los cambios espaciales, socioeconómicos y ambientales del área en un marco de desarrollo socioeconómico y ecológico equilibrado y protector”

Esta disposición refuerza el derecho de las entidades territoriales a decidir sobre el uso del suelo y la protección ambiental.

Además, en la Sentencia T-445 de 2016, la Corte precisó que “la Constitución Política establece expresamente que es competencia del municipio controlar el desarrollo del territorio y controlar el uso del suelo e incluso las actividades extractivas como la minería en interés del medio ambiente y general”.

La Corte fue enfática al señalar que “por la inseparable relación entre las actividades extractivas del subsuelo y el suelo, de nada serviría que un municipio pueda regular el suelo si una directriz del Gobierno central será la que disponga sobre los usos del subsuelo” (Sentencia T-445 de 2016 de la Corte Constitucional, como se citó en Negrete, 2017, p.11). En consecuencia, el acuerdo de Támesis no solo constituye una manifestación legítima de la autonomía municipal, conforme a los artículos 1, 287, 311 y 313 de la Constitución, sino que también se alinea con el marco normativo ambiental y minero nacional, en la medida en que busca armonizar el uso del territorio con la sostenibilidad ecológica y el bienestar colectivo.

Esta aseveración implica una comprensión dinámica del bloque de constitucionalidad, en la cual los principios de participación, autonomía y sostenibilidad se reconfiguran en favor de una lectura más garantista y descentralizada del orden jurídico. La resistencia normativa de municipios como Támesis constituye, por tanto, una manifestación legítima de este nuevo constitucionalismo territorial, que busca hacer efectivo el principio democrático desde lo local y frenar la imposición vertical de proyectos que desconocen los derechos colectivos de las comunidades. Así, más que una confrontación con el orden jurídico nacional, estas acciones representan un ejercicio de control político y ético desde el territorio, con respaldo en la jurisprudencia constitucional y en el principio de precaución ambiental.

En el municipio de Támesis se permitió la exploración minera dentro de un marco que converge entre la condescendencia de las normativas vigentes y la protección del territorio, impulsada por las mismas comunidades. Inicialmente, los entes administrativos del municipio autorizaron la exploración del subsuelo, que por Constitución es propiedad del Estado, pero exigieron que se explicara cómo se llevaría a cabo dicha exploración y explotación sin afectar el suelo, que pertenece al municipio y a los residentes locales.

Autores como Acemoğlu y Robinson (2012) han advertido que el desarrollo de las naciones requiere instituciones inclusivas, y ello implica que los gobiernos locales tengan capacidad de decisión sobre los rumbos de su propio territorio. En esa línea, la postura de Támesis representa una forma de gobernanza territorial democrática y ambientalmente responsable. Mientras, Boaventura (2006) y Escobar (2008) refuerzan este enfoque al destacar la necesidad de reconocer formas locales de racionalidad política, jurídica y ecológica frente a modelos de desarrollo impuestos desde el centro, muchas veces desconectados de las realidades y cosmovisiones territoriales. En este marco, el acuerdo no solo debe ser leído como un acto administrativo, sino como una expresión de resistencia jurídica legítima desde la base comunitaria.

#### **1.4. Ordenamiento normativo ambiental, y minero nacional**

La implementación de medidas municipales de protección ambiental, como las que se están contempladas en los diversos acuerdos en Tamesis, se relacionan con una serie de regulaciones que delimitan y determinan las pautas básicas para establecer las divisiones jurisdiccionales de las entidades territoriales. Estas incluyen:

La promulgación de la Ley 99 de 1993, ésta constituye uno de los hitos más significativos y progresistas de la legislación ambiental en Colombia, ya que inició una nueva era en el marco de políticas públicas, dirigida específicamente hacia la conservación y la utilización sostenible de los recursos naturales. Fue, en parte, la respuesta de la legislación colombiana a la preocupación internacional sobre la crisis ambiental, por ejemplo, la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992. Además, marcó la culminación de un enfoque coherente del sistema legal que, hasta ese momento, era un mosaico de regulaciones limitadas y bastante periféricas. Quizás la contribución más destacada de esta ley fue el establecimiento del Sistema Nacional Ambiental (SINA), que es el sistema creado para la gestión y coordinación de las políticas y el desarrollo económico del país, así como sus políticas estratégicas sostenibles.

Este sistema incorpora a autoridades nacionales, regionales y locales en un sistema articulado donde cada nivel de gobierno, si bien tiene funciones distintas y únicas en la gestión ambiental, también comparte responsabilidades colaborativas. Este sistema tiene la intención de sostener la integración ambiental en y para todos los niveles y sectores de la economía, de modo que las acciones y políticas que se planifican; implementan o evalúan, respecto del territorio y sus recursos, estén guiadas por los principios de racionalidad, razonamiento científico y equidad social.

De manera similar, la Ley 99 estableció el Ministerio del Medio Ambiente, que ahora es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y delimitó sus poderes normativos, regulativos y de planificación en el ámbito nacional del país. Este organismo se convirtió en la máxima autoridad ambiental del país, encargada de la formulación y coordinación de políticas, desarrollo de planes y programas, emisión de regulaciones obligatorias y supervisión de la aplicación de políticas ambientales en los niveles territorial y regional. Uno de los pilares de esta ley es el reconocimiento del papel de los municipios como el punto focal primario en la gestión ambiental. La ley permite a los municipios participar en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas y programas ambientales a nivel local. Este reconocimiento no se limita a un papel honorífico de asesoramiento; conlleva una obligación activa de monitorear y controlar el uso de recursos naturales en su área de jurisdicción y de aplicar principios de sostenibilidad en instrumentos de planificación territorial, incluidos los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Este marco se operacionaliza predominantemente a través del sistema de licenciamiento ambiental. Según lo estipulado en la ley, cualquier proyecto, obra o actividad que tenga un impacto notable como las actividades especulativas y productivas en hidrocarburos, la minería a gran escala o la construcción de infraestructura que se considere que tiene un impacto significativo requiere una evaluación previa por parte de la autoridad ambiental correspondiente. El proceso incluye la presentación de estudios de impacto ambiental, la determinación de medidas de prevención, mitigación y compensación, y la concesión de una licencia que permita o prohíba la ejecución del proyecto. Incluso con el reconocimiento de la jurisdicción municipal, las licencias y autorizaciones más significativas están controladas a nivel federal, creando un conflicto estructural entre la autodeterminación local y la centralización en la gobernanza de los recursos naturales.

Esto significa que los municipios tienen el derecho de hacer observaciones, declarar regiones de interés ambiental y desarrollar planes de conservación, pero carecen de la capacidad legal para responder a proyectos estratégicamente importantes sancionados por la nación, incluso

cuando tales proyectos causarían un daño considerable al medio ambiente local. Esta limitación ha sido un problema continuo en casos como el de Támesis, Antioquia, donde los gobiernos locales han buscado defender su agricultura, paisajes y cultura tratando de detener algunas actividades extractivas. La experiencia indica que, si se quieren lograr acciones municipales efectivas y legalmente sostenibles, requieren algún tipo de coordinación interinstitucional y la aplicación adecuada de criterios técnicos en conjunto con el SINA (Sistema Nacional de Recursos Naturales) y los instrumentos nacionales de planificación ambiental.

Seguidamente se tiene que, de acuerdo con las Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, las iniciaciones de referendos por parte del alcalde, el público o ambos, deben tener sus preguntas sancionadas por el Consejo Municipal. Como lo establece la mencionada administración de los tribunales, es de su exclusiva jurisdicción determinar si una pregunta dentro de un referendo es consistente con la Constitución Política. Una vez que se cumplen los requisitos de una pregunta, debe ser activada a partir de un proceso electoral en el que el alcalde y/o el comité de apoyo se involucrarían con el registrador municipal. Tras una votación, si se alcanza una mayoría, el consejo o el alcalde están obligados a autorizar el resultado de la votación. Se aplican métodos rutinarios de control constitucional al acuerdo, similar a otros actos administrativos. Las consultas populares permiten a los ciudadanos ejercer su derecho a participar y votar, nutriendo así también las expresiones de la democracia participativa y representativa. Esto se logra mediante el equilibrio, establecido en el Artículo 209 de la Constitución Política, de las entidades públicas, los jueces y un cuerpo electoral.

La Ley 136 de 1994, “que establece reglas para la modernización de la estructura y funcionamiento de los municipios”, sirve como el eje regulador del Fortalecimiento Institucional por Niveles de las Entidades Territoriales en Colombia. Brinda a los municipios sistemas de administración más complejos y eficientes con funciones definidas a realizar, especialmente aquellas relacionadas con la planificación, los servicios públicos y la defensa de los intereses comunitarios. La contribución más importante al análisis del caso de Támesis es la elevación del Alcalde como el nivel superior de la jerarquía administrativa y representante legal del municipio (Artículo 91) y el consejo municipal como el cuerpo legislativo encargado de la emisión de acuerdos que regulan el desarrollo local (Artículo 32). Estos son los argumentos legales que justificaron la adopción del Acuerdo Municipal 020 de 2017 que tenía como objetivo restringir las actividades mineras y conservar el área.

No obstante, aunque la Ley 136 reconoce una forma de autonomía administrativa y de planificación, sigue estando limitada por la Constitución y la legislación superior. Esto indica que, el municipio puede planificar y gestionar el medio ambiente, sin embargo, todavía está sujeto a la jurisdicción nacional prevalente, por ejemplo, la gestión de los recursos hidrocarburíferos, que es un poder constitucional del gobierno central (Camacho, 2019). Así, la ley otorga instrumentos para la gobernanza local, pero existe un marco severamente restringido para consideraciones de proyectos que son de importancia nacional o aquellos permitidos por una agencia ambiental nacional.

Mientras que la planificación del uso del suelo municipal está gobernada por la Ley 388 de 1997, que “modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991, y establece otras disposiciones” como la legislación marco. Esto tiene como objetivo equipar a los municipios en el marco de la planificación del uso del suelo, el desarrollo sostenible y la integración del crecimiento económico con la protección ambiental, con las herramientas e instrumentos de política necesarios, así como con los instrumentos legales y técnicos requeridos. La ley define el POT como la principal

herramienta de planificación, incorporando la planificación física del territorio con factores sociales, económicos y ambientales dentro del desarrollo del territorio.

En lo que respecta a Támeis, esta norma es clave debido a que el POT es la única herramienta que tiene el municipio para clasificar y delimitar los usos del suelo, así como para designar zonas de protección ambiental o para la restricción de actividades mineras. El artículo 8 de la ley propone que la planificación espacial debe observar los criterios de sostenibilidad, equidad social y participación ciudadana. Estos fueron los fundamentos del Acuerdo Municipal 020 de 2017. Sin embargo, la efectividad de estas disposiciones se ve socavada por la jurisdicción de la Corte Constitucional, que ha dictaminado que el poder municipal de planificación espacial no equivale a una prohibición absoluta de actividades mineras que han recibido permisos del gobierno nacional. Como resultado, aunque la Ley 388 otorga al municipio un fuerte poder regulatorio, estos poderes están limitados por la gobernanza centralizada de los sectores minero y energético, lo que crea una tensión estructural entre la autogobernanza local y la soberanía nacional.

Desde el lado institucional, esta ley fortalece el marco de la autonomía municipal al asignar poderes definidos a los concejos y oficinas de los alcaldes en relación con la regulación de la planificación territorial. Sin embargo, esta autonomía tiene límites establecidos por la ley y la Constitución, lo que significa que las decisiones municipales relativas a áreas mineras no pueden contradecir las leyes nacionales sobre el uso del subsuelo (Roldán et al., 2017). Este es un punto crítico para entender los obstáculos legales en la implementación de iniciativas como el Acuerdo 008. Lo que destaca de esta ley es la participación de los ciudadanos en la formulación de los POT, asegurando que las decisiones de planificación tomadas estén alineadas con las expectativas de la comunidad. Además, aboga por tener en cuenta las dimensiones ambientales, sociales y económicas en la gestión del suelo, lo que hace posible, al menos en teoría, reconciliar la conservación de los recursos naturales y el desarrollo local. No obstante, la legislación permite a las autoridades locales establecer zonificación y delimitar el uso del suelo, mientras que el control sobre los recursos del subsuelo sigue siendo, en todos los casos, una prerrogativa nacional. Esto genera una paradoja en la que los intentos locales de restringir las actividades mineras son contrarrestados por el control centralizado subyacente sobre el subsuelo.

Por otra parte, la Ley 1454 de 2011, decretada en Colombia el 28 de junio de 2011. Desde su creación, su objetivo primario ha sido definir y formalizar las reglas aplicables a la configuración política y administrativa del territorio colombiano. La norma busca profundizar la autonomía y descentralización de las entidades territoriales, otorgándoles más competencia en la planificación, gestión y autoadministración de sus propios asuntos. El objetivo es fomentar el desarrollo social, ecológico y fiscal duradero, competitivo y equitativo del territorio, en conjunto con el gobierno central y las regiones. Sin embargo, es esta ley la que más carece del exceso de poder permitido por la Constitución Política.

Con el auge de los contratos de concesión minera y de hidrocarburos, las comunidades y las autoridades locales han acudido a la Constitución por medio de sus mecanismos de participación (art. 103 C.P.) y de las funciones asignadas a los concejos municipales (art. 313 num. 7 y 9), con el fin de frenar de algún modo lo que algunos autores llaman “colonialismo energético”. Esta postura cuenta con respaldo jurisprudencial, especialmente en la Sentencia T-445 de 2016.

Con base en lo anterior, se puede afirmar con confianza que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), que permanece sin implementar hasta el día de hoy, no ha establecido definiciones claras a la delimitación de responsabilidades respecto a departamentos,

municipios, territorios indígenas, la creación, estructura y funciones de regiones y provincias dentro de Colombia, y las responsabilidades en ellas.

### **1.5. Regulaciones de la minería y su repercusión en la autonomía del territorio**

Existe una estructura legal completa para la minería en Colombia que indica los límites y el alcance de la acción municipal en el área. Tal legislación indica un modelo centralizado para la gestión de recursos, particularmente aquellos que se encuentran bajo la superficie de la tierra, debido a su importancia estratégica y nacional. En este sentido, la legislación minera de Colombia está anclada en el Código Minero – Ley 685 del año 2001. Esta legislación estipula claramente que los recursos minerales deben ser explotados como propiedad exclusiva del Estado (Artículo 5), y que su exploración y explotación requieren títulos mineros emitidos por la Agencia Nacional de Minería (ANM). El Artículo 37 también es muy importante, porque declara la minería como una actividad de utilidad pública e interés social, y esta consecuencia legal es que las entidades territoriales no pueden prohibir operaciones mineras legalmente autorizadas, ni en medio de conflictos ambientales ni de disenso comunitario. La Corte Constitucional ha interpretado esta Cláusula de Más Límite como una restricción sustantiva a la autodeterminación territorial en asuntos de minería y lo ha hecho a la luz del factor de interés nacional que prevalece.

Con respecto a las actividades no autorizadas, el Decreto 2235 de 2012 sirve como una herramienta importante para combatir la minería ilegal. Este decreto permite a la Policía Nacional confiscar, incapacitar y desmantelar equipos de minería ilegal que operen sin licencia ambiental o título legal para operar, lo que incluye dragas, retroexcavadoras y otras máquinas auxiliares. Aunque las disposiciones destacadas están principalmente enfocadas en la operativa y la seguridad, el decreto establece la intervención de la ley estatal en áreas que sufren de actividades mineras informales o ilegales, y subraya el hecho de que cualquier acción permisiva o restrictiva por parte de los gobiernos municipales locales requiere una coordinación previa con las agencias federales de minería y ambientales para evitar conflictos regulatorios y vacíos en la aplicación.

En conjunto, estas disposiciones regulatorias crean una situación como la que se encuentra el municipio de Támesis, donde hay una incapacidad para ejercer un veto directo sobre las actividades mineras dentro de su zona de influencia en virtud de acuerdos municipales. Esta configuración refuerza la idea del estado central como el único custodio de los recursos del subsuelo, que solo está sujeto a iniciativas locales cuando estas han sido compatibles con el marco legal y la coordinación institucional central.

De acuerdo con lo expuesto, el conflicto entre la gobernanza centralizada de los recursos no renovables y la autonomía de los territorios forma un eje importante del conflicto socio-jurídico y ambiental. Como advierten Díaz y Ariza (2022), mientras que las regulaciones mineras profesan principios de sostenibilidad y responsabilidad socioambiental, en realidad, estos principios a menudo son ignorados en la fase de implementación, que se ve dominada por el impulso de crecimiento económico y mantenimiento del modelo extractivo. Esta contradicción revela una paradoja estructural. El sistema legal intenta diseñar un equilibrio entre la explotación y la preservación ambiental. Sin embargo, el diseño del sistema, junto con el nivel de poder centralizado, desestima las preocupaciones locales y de equidad en la región a favor del capitalismo, las fuerzas del mercado predominantes y los compromisos legales que el Estado ha asumido con los titulares de derechos mineros. Como resultado, las entidades locales y comunidades, que son esenciales para una gobernanza territorial decisiva, son incapaces de influir en el uso estratégico de estas tierras, manteniendo así un paradigma de desarrollo extractivo que exacerba las desigualdades socioeconómicas y socava la gobernanza local.

Desde otra perspectiva, Cangrejo (2021) discute la postura inflexible del marco legal colombiano sobre la zonificación de actividades mineras, que prohíbe a los municipios planificar estas actividades dentro de sus límites, lo cual constituye dentro del razonamiento de la Sentencia T-445 de 2016, una infracción de la autonomía territorial, que garantiza la Constitución. Tal limitación, manteniendo el enfoque centralista, conduce a una falta de control de gobernanza local para proteger su entorno y gestionar su tierra esculpida por las culturas locales. En reacción a este centralismo, Rodríguez (2014) argumenta a favor de empoderar la consulta participativa previa más allá de su uso “tokenista” y urge su uso real como una herramienta de gobernanza y administración para proteger el medio ambiente. Este enfoque, tal como se percibe, garantizaría el derecho fundamental a un ambiente saludable y evitaría que los ecosistemas sufran daños irreversibles, lo cual es crítico, especialmente frente a los intereses extractivos dominantes que opacan las decisiones comunitarias y los derechos colectivos. Además, es fundamental reconsiderar las operaciones mineras del país, revisar sus leyes y crear restricciones genuinas que permitan sanciones efectivas por delitos ambientales y normas para un comportamiento sostenible y responsable, considerando la gravedad de la situación y sus efectos sobre los ecosistemas y la salud pública (Díaz y Ariza, 2022).

Desde este punto de vista, la autonomía va más allá de ser puramente legal-administrativa; encarna la capacidad real de autodeterminar la autogobernanza de las comunidades dentro de la ecología política, la pluralidad cultural y los movimientos sociales que se oponen al modelo extractivista. Esta perspectiva entiende que el movimiento anti minero no es solo legal o económico, sino que también defiende la identidad, el territorio y el modo de vida contra los embates extractivistas. Siendo así, el conflicto minero no es solo de naturaleza técnica o económica; forma parte de la gobernanza territorial estructural, la justicia social y las crisis ecológicas.

## CAPÍTULO 2

### **Alcances y las limitaciones del acuerdo municipal de Támezis desde la eficacia jurídica, viabilidad institucional y capacidad de aplicación en relación con las competencias del Gobierno central**

Este capítulo analiza el alcance y las limitaciones de los acuerdos realizados por el Concejo del Municipio de Támezis, Antioquia, que tiene como objetivo limitar la práctica de la minería a gran escala dentro del municipio como medida para salvaguardar el territorio, el medio ambiente y los derechos colectivos de su gente. Esta evaluación se organiza en torno a tres ejes complementarios: primero, el cumplimiento legal del acuerdo con el régimen constitucional de Colombia, acompañado de jurisprudencia relevante y las normas constitucionales sobre la división de competencias entre los niveles del Estado; segundo, la capacidad institucional legal del municipio para regular las relaciones con el Estado y entidades privadas que poseen mayor capacidad regulatoria y operativa; y, tercero, el impacto legal del acuerdo en un contexto donde la soberanía sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables está concentrada en manos del gobierno nacional. Esta consideración se enmarca en un contexto legal, jurisprudencial y doctrinal, que nos permite interpretar el Acuerdo como una expresión de un mandato político, el cual en la práctica se ve obstaculizado por la estructura centralizada del sistema legal colombiano en lo que respecta a la ley minera y energética.

Este capítulo tiene como objetivo explicar la dinámica real del conflicto entre la autogobernanza municipal y el control constitucional, además de clarificar qué acciones significativas pueden tomar las entidades territoriales para proteger sus intereses colectivos.

#### **2.1 Autonomía territorial y control constitucional en el ámbito de la eficacia jurídica**

La minería en Colombia, incluyendo el desarrollo ilícito de la misma es un grave problema que impacta drásticamente el entorno social y ambiental. La extensión y la persistencia de esta práctica abarca alrededor del 60% del territorio nacional, se estima que entre el 49% y el 79% de estas actividades son ilegales (Juárez, 2016). Esta preocupante estadística muestra un panorama complejo que afecta la estructura social y ambiental de las zonas afectadas, además de su situación económica.

De acuerdo con una investigación de Roldan et al. (2019) la administración municipal en el aspecto de ordenamiento territorial minero resulta ineficiente, ya que pocos o ninguno de los planes de ordenamiento territorial han considerado el subsuelo como un factor en la planificación. La falta de este tipo de análisis se encuentra vinculada a la limitante percepción de que los recursos del subsuelo, su aprovechamiento no se encuentra condicionado por los desarrollos en la superficie. La restricción que suponía el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 sobre el ordenamiento territorial y la minería se convierte en una causal de la falta de este tipo de análisis en los planes de ordenamiento territorial (POT) en vigencia; esto implica un reto y una responsabilidad para las nuevas administraciones.

De manera similar, los instrumentos que tiene la facultad para la planificación espacial, esto es, el plan nacional de desarrollo espacial minero (PNOM), los documentos de ordenamiento y zonificación municipal (POT), la planificación y gestión espacial de cuencas hidrográficas (POMCA), los planes de desarrollo municipal (PDM), el plan de desarrollo espacial forestal (POF), el plan de desarrollo espacial agrícola (POA) y los planes de desarrollo local (PDL), suelen traerse a colación como instrumentos que organizan el territorio en función de una actividad

económica específica. De esta forma, los documentos de ordenamiento y zonificación (POT) deben planificar con el potencial del suelo, como base (Pérez, 2019, pág. 6).

Este problema continuo se deriva principalmente de la falta de políticas públicas efectivas. Al igual que en otras industrias extractivas, la gobernanza centralizada del sector minero tiende a beneficiar a las empresas multinacionales y a los grandes proyectos, mientras que, esencialmente, deja de lado la participación activa y las preocupaciones de las personas locales, municipios y ciudadanos. Este enfoque conduce a una forma de deficiencia de gobernanza que obliga a las comunidades a hacerse cargo de la protección de sus tierras. Aunado a este escenario, la falta de transparencia gubernamental y la información fácilmente accesible a nivel central, junto con la participación más activa de los ciudadanos, empujan a los municipios a hacerse cargo de la planificación del territorio local. Intentan bloquear proyectos extractivos perjudiciales a través de medios como consultas populares y demandas, a pesar de que el gobierno central respalda esos proyectos.

Esta resistencia localizada busca responder a las prioridades económicas nacionales predominantes junto con las preocupaciones por el medio ambiente y los derechos de las personas, manteniendo la soberanía de las comunidades para determinar su territorio. Es dentro de este descuido de las políticas centralizadas que las poblaciones locales y sus gobiernos asumen un papel más activo. Con la participación ciudadana, las comunidades se unen para defender los territorios y ecosistemas, empleando estrategias como consultas populares y recursos judiciales contra proyectos extractivos que consideran amenazantes. De esta manera, los municipios, actuando en nombre del pueblo, intervienen en la planificación como regulación del uso del suelo al intentar conciliar las prioridades económicas nacionales con el uso sostenible de los recursos ambientales y la salud de las personas.

Con base en lo descrito, la conexión entre la autonomía y la planificación territorial ha sido un área de enfoque importante en el equilibrio entre las realidades locales y la autoridad central en el contexto del derecho público y la organización del estado. Este es un fenómeno dinámico, no estático, y ha cambiado para abordar los desafíos de la gobernanza contemporánea. Como sugiere el análisis societal moderno de Piana (2020), los estados han tenido que reconfigurar sus marcos políticos y administrativos para resolver conflictos internos y abordar de manera más efectiva las necesidades sociales. Desde esta perspectiva, la descentralización y la autonomía han surgido como pilares clave para empoderar a las regiones y promover un desarrollo armonioso. Sobre este punto, Corcuera (1998) argumenta que la autonomía es más que el derecho a elegir líderes; es la capacidad real de gestionar los asuntos del territorio delineado. Esta perspectiva refuerza la capacidad de las comunidades para protegerse contra proyectos que, aunque destinados al bien nacional mayor, afectarían negativamente su entorno y calidad de vida. Estas ideas se combinaron para crear la Ley 1454 de 2011 en Colombia, que tiene como objetivo definir este marco de acción y establecer las reglas del juego para una gobernanza más equilibrada y sostenible.

En efecto, el Estado colombiano considera que la autonomía territorial es una característica definitoria del éste que en su conjunto, implica más que solo la capacidad de votar por autoridades locales, el empoderamiento a cada una de las entidades de autoadministración local, porque les permite adoptar acciones legislativas y administrativas para proteger y promover intereses autodeterminados relacionados con su desarrollo socioeconómico, político y cultural como comunidades, especialmente en lo que respecta a las relaciones socioeconómicas, el desarrollo y las actividades extractivas (Contreras, 2021). Siendo así, la autonomía territorial va más allá de una admisión para que un municipio elija por sí mismo a sus propios líderes; sino que permita adicionalmente, que se utilicen medidas legales para defender los intereses del área. Por ejemplo,

proteger a la población local de lo que pueden considerar una explotación perjudicial de los recursos naturales, como la minería. Permitiendo a los pobladores moldear los asuntos fundamentales que afectan su entorno y su calidad de vida.

Como principio, la autonomía territorial permite a municipios como Támesis controlar la planificación espacial y relacionada con la conservación y protección del ecosistema local, que incluye ambientes terrestres y marinos. Esta capacidad es base para el logro del desarrollo sostenible y socioeconómico de la población, ya que consiente a las comunidades locales controlar y gestionar los procesos de desarrollo local, responder a sus necesidades a través de una gobernanza participativa. De esta forma, la autonomía territorial, lejos de ser un principio decorativo, constituye un eje estructural del constitucionalismo colombiano contemporáneo, permitiendo que las comunidades locales ejerzan un poder normativo y político significativo sobre los asuntos que afectan directamente su entorno y calidad de vida (Rodríguez, 2019). Así, el ejercicio de regulación del uso del suelo por parte del Concejo de Támesis no es solo jurídicamente válido, sino políticamente legítimo en tanto refleja una voluntad popular organizada.

El concepto de autonomía territorial, aunque sirve como un pilar constitucional, no puede ser interpretado de manera absoluta ni separado del contexto de las autoridades estatales. La afirmación de que los municipios pueden ejercer “mecanismos legales para defender los intereses del territorio” en el ámbito de la explotación minera, aunque puede verse como políticamente justificable, tiene una importante restricción: el orden constitucional, la ley y la jerarquía de poderes del estado (Guerra et al., 2021). Los tribunales constitucionales han enfatizado repetidamente que la explotación de recursos naturales no renovables es una responsabilidad exclusiva del gobierno central y limita en gran medida la autoridad reguladora local. Por lo tanto, un acuerdo municipal que busque controlar o prohibir una operación minera que ha sido sancionada legalmente a nivel nacional probablemente sería considerado inconstitucional. Así, en tal consideración, la autonomía territorial se configura como un derecho participativo y defensivo en el contexto de intereses que no sustituye a la autoridad central y está más bien limitada a mecanismos de jurisdicción central y debe ejercerse a través de consulta y debate, o incluso litigios en lugar de jurisdicción constitucionalmente carente.

Aunque la legislación colombiana promulga la autonomía territorial como medida para poder implementar una autonomía local, lo cierto es que, a partir de la elección del territorio, la realidad muestra una gran tensión entre la autonomía territorial y las competencias atribuidas al gobierno central. Los municipios como el caso de Támesis a pesar de poder en cierto modo invocar, también el concepto de autonomía e ir tirando del hilo para avanzar en cuestiones como la zonificación o la gestión del territorio al poder decidir al respecto de la explotación minera o de los recursos naturales no renovables está totalmente en poder del Estado, pues la Corte Constitucional ha reiterado que dicha competencia es exclusiva del Estado a un nivel central, lo que anula la posibilidad de un municipio oponerse por sí mismo a los proyectos mineros que han sido legalmente aprobados.

Por lo tanto, la autonomía local, en este escenario, se constituye en una herramienta más de participación y defensa de intereses que debe canalizarse a través de una serie de mecanismos relacionados con el debate, la consulta o la litigación ante instancias que se consideran superiores, o lo que es lo mismo, no es un poder normativo vinculante que vaya en contra de la política extractiva nacional. Este desbalance de la situación es muestra de que, de manera empírica, la autonomía territorial tiene una serie de limitaciones que supeditan el interés local al gobierno central en determinadas materias que se consideran estratégicas en el marco de la nación.

Parte de este problema se aborda en parte en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente en relación con el fallo SU-095 de 2018. En este fallo, la Corte sostuvo que las entidades territoriales subnacionales, particularmente los municipios, no pueden imponer restricciones desproporcionadas y unilaterales a las actividades mineras dentro de sus jurisdicciones, especialmente cuando tales restricciones se adoptan en ausencia de una alineación efectiva con la política minera nacional. La Corte señaló que, incluso si los municipios tienen competencias para la jurisdicción territorial y tienen la autoridad para establecer límites de protección ambiental o planificación del uso del suelo, tales poderes no están exentos de la confrontación con las decisiones del gobierno central en algunos sectores de inmensa importancia para el estado.

En este aspecto, la Corte otorgó cierto grado de autonomía a los municipios para gestionar los intereses del medio ambiente y la comunidad, pero limitó esta autonomía al imponer un límite a través de la suposición de que las jurisdicciones de nivel superior en el sector minero y energético, que se consideran prioridades nacionales debido a su importancia económica y contribución al desarrollo, no deben ser desafiadas. Esta perspectiva demuestra un razonamiento de jerarquía institucional que subordina la autonomía territorial en relación con la gobernanza y la centralización funcional del Estado respecto a áreas clave de gobernanza.

Tal como reseña Ramos (2019) en esa estructura, el orden constitucional, la relación existente entre la descentralización territorial y la autonomía es precisamente realizada como una complejidad completamente dual. La primera aun cuando va ligada a la segunda, no son exactamente lo mismo. A propósito, la misma Corte Constitucional de Colombia ha afirmado que toda entidad autónoma es también, en esencia, descentralizada, aunque no toda entidad descentralizada es autónoma. Esta falta de equilibrio muestra que la descentralización puede ser por sí misma una simple delegación en la administración en virtud de una mayor eficiencia del Estado, mientras que la autonomía, el verdadero poder de autogobierno, se encuentra tantas veces condicionada por las condiciones de organización que tienen lugar por parte del Estado central, lo que provoca una tensión constante entre las aspiraciones de las comunidades territoriales locales y la política económica existente a nivel nacional.

Sobre esta base, es posible afirmar que las acciones de la corte han creado un vacío legal en relación con la minería a gran escala que ha causado tanta incertidumbre legal que innumerables acuerdos municipales han sido anulados o suspendidos por percibidos excesos. De esta manera, aunque los acuerdos de Támara tienen un significado legal porque encarnan un principio democrático y reconoce el derecho de la comunidad a dar forma a su estructura territorial, su eficacia legal está circunscrita en el contexto constitucional y jurisprudencial existente. Esta circunstancia fomenta lo que algunos académicos describen como “vacilación normativa” (Blanco y Barboza, 2022), que es esencialmente una condición en la que el gobierno y la política local, a pesar de ser legítimos y socialmente aceptados, están sofocados por el desequilibrio de los marcos legales centralizados.

Como resultado, la incorporación de simbolismos en este acuerdo podría verse como una forma de ir más allá de los aspectos efectivos de la regulación, funcionando como una estrategia discursiva y política en lugar de un contrapeso legal coercitivo a la política minera nacional. A la luz de esto, el acuerdo realiza una apariencia de promulgación donde, además de las consecuencias legales, opera como una forma de desafío territorial y una demostración de autodeterminación respecto al uso y los marcos de desarrollo del territorio. Aunque estas expresiones normativas locales pueden no impactar directamente las decisiones del estado central resisten el paradigma extractivista dominante, enfrentando la marcada disparidad entre las aspiraciones comunitarias

para el desarrollo sostenible y las prioridades de la política nacional ancladas en el crecimiento económico impulsado por recursos.

En relación con este tema, la lucha entre el sistema legal centralista y los acuerdos simbólicos locales no es meramente una brecha. Más bien, es un paréntesis que revela un problema no resuelto de conflicto estructural sistémico gubernamental en Colombia. Este conflicto enfatiza la necesidad de cambiar de un sistema jerárquico a un sistema de gobernanza multinivel. En este sentido, los sistemas de gobernanza que utilizan el poder como métrica de gobernanza experimentan ajustes radicales, ya que el poder, con respecto a la gobernanza, incluida el control y disposición de espacios, no reposa únicamente en el pico de la gobernanza. más bien, se otorga una importancia vital a las voces, necesidades y, especialmente, al conocimiento de las bases locales y comunidades.

Sobre esta base, incorporar los poderes constitucionales del estado central con los derechos de participación y autodeterminación de las poblaciones locales sigue siendo un dilema no resuelto hasta el día de hoy, lo que ha llevado a la propuesta de una gobernanza ambiental recapturada en múltiples niveles. A pesar del peso de las afirmaciones de censura del gobierno nacional y de las industrias extractivas, un número creciente de municipios, con la ayuda de la jurisprudencia Constitucional, están llevando a cabo consultas populares y firmando acuerdos municipales para gestionar autónomamente su territorio, así como los derechos de las generaciones futuras a su ecología, formas de vida y patrimonio cultural.

Con respecto a las consultas populares, la jurisdicción territorial y el estado de las enmiendas constitucionales hacia la ciudadanía, los concejos han enmarcado sus decisiones en el contexto de los arreglos constitucionales y legales, que, en un sentido limitado, es cómo se organiza la gobernanza, particularmente en lo que respecta a la toma de decisiones, en los sistemas presidenciales recientemente establecidos. En el contexto del constitucionalismo reflexivo, los ejercicios de dichas opciones, que están enmarcadas extensamente en el contexto de la Constitución Política, son actos de democracia republicana (Negrete, 2017). Los niveles de gobierno nacional, regional y local están en una preocupación sustancial de que las consultas populares por parte de los ciudadanos, y los acuerdos municipales resultantes que apuntan a actividades extractivas, serán restringidos por el Tribunal, que, se cree ampliamente, manipulará los principios de coordinación y concurrencia.

No obstante, el Estado Social de Derecho en Colombia significa que aún existen vacíos que permiten la participación comunitaria, la autogobernanza y la autodeterminación, así como el respeto por la dignidad de los miembros de la comunidad, que requieren atención. La respuesta de las comunidades al paradigma extractivista impuesto por el Gobierno Central debería obligar al Estado a abandonarlo, lo cual evidencia un fracaso en este sentido. Esto debería hacer hincapié en la preservación de la naturaleza y los derechos fundamentales de los colombianos consagrados en la Constitución Política. Esto debería contribuir a la evolución hacia energías limpias y renovables, asegurando que el potencial de biodiversidad del país se aproveche a través de modos sostenibles que protejan la dignidad de los habitantes de la región y beneficien profundamente el desarrollo económico sostenible del país y la preservación de la riqueza natural. Especialmente, como signatario del Acuerdo de París (2015), Colombia debería explotar su potencial megadiverso. Los países de todo el mundo están avanzando hacia la prohibición del carbón y otros combustibles fósiles mientras promueven la energía limpia.

## 2.2. Desde la capacidad a la viabilidad institucional

Los diversos acuerdos municipales de Tamesis se destacan en el contexto de los marcos de viabilidad institucional como un intento de ámbito político local para cambiar las dicotomías entre el centralismo y la autonomía local. Busca afirmar el localismo y rescatar el territorio como un espacio de autodeterminación democrática, no simplemente en respuesta a la amenaza de la minería a gran escala, sino como una expresión de una racionalidad política que aspira al ejercicio de un desarrollo autosostenible y sostenible. En este sentido, el acuerdo funciona como un instrumento de resistencia institucional contra la imposición a nivel nacional del extractivismo, legal y simbólicamente.

No obstante, la implementación efectiva va más allá de la acción deliberativa del concejo municipal; también se enfrenta a serios subsistemas asociados con la capacidad del estado local. La viabilidad de este tipo de instrumento requiere fuertes capacidades institucionales subyacentes que aseguren la implementación en circunstancias adversas. Las instituciones públicas, como apuntan Grindle (2007) y O'Donnell (2010), tienen una existencia y funciones, pero la calidad de esas instituciones se define por su capacidad para ejecutar dichas funciones de una manera funcional y efectiva. Esta capacidad requiere una combinación de ciertos recursos técnicos definidos institucionalmente, incluyendo, pero no limitado a un sistema adecuado de infraestructura, financiamiento suficiente, una fuerza laboral correctamente capacitada, un mecanismo de información modernizado y, lo más crucial, una cultura organizacional orientada a resultados basada en el bien colectivo y la sostenibilidad.

Como se observa en el caso del municipio de Tamesis, la implementación de acuerdos se ve limitada por los marcos históricos de políticas públicas cooptados presupuestaria y políticamente, sistemas débiles de planificación territorial, coordinación interinstitucional inadecuada e influencias económicas mayores. Por lo tanto, la viabilidad política de las instituciones no puede ser comprendida completamente sin examinar la gobernanza y las dinámicas de políticas del estado local, lo que requiere que los marcos legales se conviertan en instrumentos de implementación, lo que a su vez requiere determinación política, coordinación multisectorial y aprobación social.

Además, el marco contextual más amplio en el que se encuentra el municipio, que incluye los reguladores ambientales, agencias de nivel nacional, corporaciones privadas y la sociedad civil, también debe ser tomado en consideración para el análisis de viabilidad. Cada uno de estos interesados forma un nodo de la red de gobernanza que puede proporcionar algún valor u obstaculizar el valor de las decisiones locales. En este sentido, el Acuerdo es formalmente válido como una expresión de autonomía territorial, pero paradójicamente no puede afectar de manera significativa los sistemas de gobernanza dominantes que controlan el nivel superior de la toma de decisiones sobre el subsuelo y los recursos extraterritoriales.

En efecto, la escasa autonomía administrativa, técnica y financiera que poseen la mayoría de los municipios rurales documenta la lucha entre la gobernanza local y el estado central dentro de la gobernanza territorial de Colombia. Demuestra las dependencias fiscales de la gobernanza local, particularmente el limitado personal legal y presupuesto fiscal, la competencia, el talento restringido, y el presupuesto excesivamente centralizado del Sistema Participativo de Garantía (SGP), que es fijo y sofoca la autogobernanza local (Machuca y Ávila, 2022). Así, los municipios enfrentan restricciones legales, estructurales, institucionales y funcionales, que erosionan la autonomía local y la gobernanza autodeterminada. El caso es un claro ejemplo de la influencia de la autonomía y las dinámicas de poder arraigadas.

Además, existe presión por parte de corporaciones mineras, la mayoría de las cuales son multinacionales, que poseen títulos legalmente asignados por la Agencia Nacional de Minería (ANM). Casos como el “Proyecto Quebradona” en Jericó (Antioquia), la multinacional AngloGold Ashanti ha respondido a la fuerte resistencia local con estrategias de influencia institucional como supuestas campañas de perfilamiento y litigios (OCA & Colaboradores, 2024). Esto ha planteado preocupaciones sobre la capacidad del municipio para resistir estas presiones. Otro caso emblemático es el conflicto en Buriticá (Antioquia), donde Continental Gold, ahora Continental Zijin, al ejercer un modelo de “gobierno privado” tras obtener un título de explotación, asumió un rol estatal al ejercer una función reguladora y de formalización en la minería (Restrepo y Martínez, 2019). Esto gestionó el sistema de permisos y generó litigios a través de medidas cautelares administrativas para defender sus permisos.

En la confrontación histórica en Marmato (Caldas), la crisis social y ambiental desencadenada por las grandes empresas mineras canadienses llevó a una crisis comunitaria. Las autoridades municipales y los miembros de la comunidad intentaron soluciones locales, pero se encontraron con litigios y órdenes de restricción que debilitaron sus capacidades de respuesta institucional (Martínez, 2018). Otro caso relevante es el del pueblo Flechas en Córdoba, negativamente afectado por la mina Cerro Matoso (Moreno, 2016). Con un amparo, la comunidad intentó proteger su salud colectiva, sus recursos naturales y salvaguardar su bienestar frente a una corporación multinacional que poseía los medios para participar en extensos litigios. Por último, dentro de la cohorte de municipios que realizaron referendos mineros, como Piedras y Cajamarca, hay casos que ilustran el desprecio por los resultados electorales decisivos.

Estos eventos han traído consigo cambios importantes, por una parte, el hecho de que los recursos naturales antes considerados bienes comunes de la sociedad, han pasado a ser controlados por empresas multinacionales y transnacionales, las cuales obtienen beneficios de la extracción de los recursos y posteriormente los venden a precios mucho mayores de que los que tenían en origen. Por otro lado, los acuerdos directos entre dichas empresas y el gobierno nacional quienes han empleado acciones legales para anular o ignorar los resultados, valiéndose de su capacidad recursiva legal y económica que se sobrepone a los municipios (Cangrejo, 2021). Considerando que las demandas son costosas tanto financiera como procesalmente, los gobiernos locales no pueden costear, siendo vulnerables ante los intereses corporativos y estatales. Como señala Wilches (2017), en las intersecciones de los intereses estratégicos del Estado y el capital transnacional, la descentralización en Colombia ha sido más forma que realidad.

Esto significa que a pesar de la existencia de un marco legal que otorga poderes municipales, en realidad estos poderes se encuentran al borde del abismo cuando entran en conflicto con industrias críticas y estratégicas, particularmente las industrias minera y energética. El argumento a favor de una mayor autonomía local se contradice con un marco institucional centralizado que opera a través de organismos nacionales con amplios poderes regulatorios y escasa coordinación vinculante con niveles inferiores de gobierno. Cómo los municipios rurales tienen una débil influencia en el espacio de formulación de políticas mineras y ambientales es una manifestación del desequilibrio del poder institucional. El estudio de Díaz y Ariza (2022) muestra que los gobiernos locales tienen o no una participación muy mínima en la concesión de licencias ambientales y mineras. Esta brecha de participación socava el principio de concurrencia que se supone debe regir el modelo territorial colombiano.

Si bien la voluntad política local y la movilización social en la zona pueden hacer el acuerdo funcional, su logro se ve socavado por el poder abrumadoramente mayor asignado al gobierno central. Además, la falta de acceso de los municipios a información técnica y legal obstaculiza su

capacidad para presentar una defensa legal por algunas de las decisiones que toman, y esto impone una restricción a su capacidad para idear planes alternativos de desarrollo sostenible.

Esta situación, como señalan Intriago y Guerrero (2025), demanda un cambio hacia un modelo funcional de descentralización que vaya más allá del formalismo legal, otorgando medios reales a las entidades territoriales para utilizar la autonomía que garantiza la Constitución. Sin la descentralización, el fortalecimiento institucional, el acceso a recursos técnicos apropiados y una fuerte coordinación intergubernamental, será difícil desplazar el equilibrio del poder fuera de los marcos legales centrados en el centralismo y el extractivismo. Como resultado, la viabilidad de instrumentos como el Acuerdo de Tamesis será débil y estará expuesta.

### **2.3. Aplicabilidad de la capacidad y competencias gubernamentales**

Sobre la aplicabilidad de la capacidad frente a las competencias gubernamentales, Guerra et al. (2021) critican la evolución negativa de la jurisprudencia en Colombia en relación con las funciones de los municipios en el control de las actividades mineras dentro de su jurisdicción. Sus preocupaciones se cristalizan particularmente en el contexto del debilitamiento de la autonomía del territorio y del marco de democracia participativa desde el fallo de la Corte Constitucional SU-095 en 2018, que limita la prohibición de actividades mineras a través de consultas populares. La posición de la alta corte, que afirma que el subsuelo es propiedad de la Nación y, por lo tanto, las entidades territoriales no pueden imponer un veto a la minería, es fundamentalmente errónea y desatiende el ethos descentralizador de la Constitución de 1991. En lugar de ver la autonomía territorial como un equilibrio al poder central, la jurisprudencia le ha despojado de tal valor y, en cambio, la subordina a los mandatos y decisiones del Estado central, dentro de un marco centralista que aliena y deja de lado a las comunidades de las decisiones que impactan su territorio y su salud por generaciones.

Desde esta perspectiva, el mecanismo de consulta popular, aunque constitucionalmente considerado como una herramienta legítima de participación, ha sido despojado de su sustancia como resultado de su falta de consecuencias vinculantes en relación con las actividades mineras (Negrete, 2017). En opinión de los autores, la posición de la Corte al no permitir que los municipios elijan libremente cómo ejercer el dominio sobre su tierra conduce a un agudo centralismo jurídico que choca con el modelo de un Estado Social regido por el estado de derecho y disminuye el significado cívico de la participación.

Este escenario plantea una forma de extractivismo reforzado por un marco legal dominante, que socava los derechos territoriales y ambientales del pueblo y sirve a los intereses del capital transnacional. Por lo tanto, insisten en que hay una necesidad urgente de redefinir las tensiones de la autoridad nacional y local para asegurar que los procesos de consulta trasciendan meros rituales administrativos y se transformen en espacios genuinos de toma de decisiones colaborativas. En este sentido, la participación significativa de los ciudadanos debe materializarse como poder autoritativo en lugar de como rituales de toma de decisiones. No hacerlo deja a la Constitución desprovista de sustancia democrática y de democracia operativa dentro de las comunidades.

Desde el plano de la aplicabilidad normativa, el escenario descrito indica que el reto central del municipio de Tamesis estriba en la falta de herramientas jurídicas que permitan armonizar efectivamente los intereses de desarrollo local con las políticas económicas nacionales. En muchos casos, como lo señalan Bernal et al. (2021), los acuerdos municipales enfrentan una viabilidad institucional frágil, ya que no cuentan con mecanismos de ejecución vinculante cuando entran en tensión con decisiones del Ministerio de Minas o de la Agencia Nacional de Minería. De este modo, aunque el municipio pueda invocar la protección de su entorno ecológico, su capacidad

efectiva para materializar dicha decisión es limitada por la estructura centralista del régimen minero.

Más allá de un marco de distribución normativa, en la práctica estatal, hay un ejercicio unilateral centralizado predominante de autoridad “de arriba hacia abajo”, con escasa voluntad de colaboración intergubernamental. En este escenario, el papel del municipio como ejecutor de poderes de autogobierno dentro de su territorio se vuelve indistinto debido a la camisa de fuerza de la estructura institucional centralizada. La ausencia de un marco legal definido para la cooperación obligatoria entre municipios y entidades nacionales para la ejecución de actividades mineras y ambientales es uno de los factores críticos que socavan la implementación del acuerdo. Si bien la jurisprudencia constitucional ha llamado al diálogo y al gobierno acordado, como en la Sentencia SU-095 de 2018, existe una falta de reglas bien definidas que establezcan cómo, cuándo y sobre qué criterios debe llevarse a cabo la cooperación. Esta falta de claridad en los procesos crea vacíos que socavan la gobernanza efectiva del municipio y crean un estado de limbo jurídico para el municipio (Ibáñez, 2024).

Además, el marco legal colombiano carece de los instrumentos necesarios de aplicación coercitiva, que permiten a los gobiernos locales ejecutar control municipal sobre licencias y títulos que ya han sido otorgados por el nivel centralizado. En caso de que un municipio decida no permitir actividades extractivas dentro de sus límites, y si tales actividades han sido permitidas por la ANM (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales) o la ANLA, la negativa local puede ser sobrepasada a través de mecanismos de control legal como la protección de derechos o la pérdida de jurisdicción funcional. Esta condición no solo muestra asimetría regulatoria, sino también asimetría procedural, que socava el ejercicio de funciones locales (Silva y Ospina, 2020).

La ausencia de la incorporación de los acuerdos municipales en los instrumentos nacionales de planificación y desarrollo sectorial constituye otro factor que socava la capacidad de implementación de los acuerdos. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), los planes de desarrollo minero-energético y la política de Zonas Estratégicas Mineras (ZEM) funcionan de manera independiente de la planificación territorial municipal. En consecuencia, el Acuerdo de Táchira carece de la capacidad de influir en estas políticas macroeconómicas debido a la ausencia de un sistema de planificación territorial de múltiples niveles que facilite la coordinación de políticas nacionales y locales. La ausencia de tal integración erosiona la fuerza vinculante operativa del acuerdo.

De manera similar, la jerarquía normativa de los títulos mineros que superan los instrumentos de planificación ha sido confirmada en varios contextos administrativos. Por ejemplo, la Resolución 1110 de 2020 de la ANM establece que la existencia de un POT (Plan de Ordenamiento Territorial) restrictivo no puede justificar por sí misma la suspensión o revocación de un título minero legal. Esta comprensión consolida un régimen regulatorio preferente que refuerza el socavamiento de los acuerdos municipales como el realizado por Táchira, que buscaba regular el uso del suelo en áreas ya sujetas a concesiones establecidas.

Desde un enfoque doctrinal, Forero y Barón (2022) señalaron que este escenario revela la falta de práctica fundamental del marco de descentralización funcional en Colombia, donde los municipios no cuentan con las herramientas regulatorias y operativas para asegurar la actualización de sus decisiones cuando chocan con políticas multisectoriales dominantes. El resultado es una autonomía de ejecución de autogobierno que está altamente limitada a ser meramente declarativa, desprovista de cualquier capacidad sustancial para dar forma a la actualización de decisiones.

A la luz de esto, la capacidad para ejecutar el Acuerdo se ve obstaculizada no solo por la subordinación legal del nivel de gobernanza local, sino también por la ausencia de marcos de

cumplimiento de producción, marcos de resolución de conflictos intergubernamentales, marcos de prevención de vacíos de cumplimiento, o herramientas de alineación regulatoria preventiva. Esto lleva a un marco institucional donde la gobernanza local se reduce a decisiones que no son acciones reales, sino más bien de carácter declarativo.

## CAPÍTULO 3

### **Precedentes normativos y jurisprudenciales de América Latina reguladores de la facultad de los entes territoriales de prohibir o restringir actividades mineras en sus territorios con los de Colombia.**

El potencial de América Latina y su posición como proveedor global de materias primas han convertido a la minería en un pilar clave del desarrollo y un catalizador del crecimiento económico para la región. No obstante, este modelo de desarrollo ha llevado a conflictos entre el estado 'central' y los gobiernos 'subnacionales', particularmente cuando estos últimos buscan salvaguardar el medio ambiente o las comunidades locales al restringir las actividades extractivas dentro de sus territorios. Este conflicto ha provocado una considerable controversia legal y política sobre la división de poderes y la autonomía entre el centro y la periferia dentro de un marco de régimen extractivo nacional. El presente capítulo busca responder a la pregunta de si las entidades territoriales tienen la capacidad legal para prohibir o restringir la minería dentro de sus jurisdicciones a través de una comparación de los marcos regulatorios y legales de Colombia, Perú, Ecuador y México.

#### **3.1. Perú**

El choque entre la centralización extractiva y la autogobernanza territorial en la gestión de recursos naturales constituye una controversia de gobernanza crítica que es más aguda en Colombia y Perú. En estos países, aunque los documentos constitucionales permiten la autonomía del gobierno local, las legislaciones y la jurisprudencia han trabajado hacia la centralización extractiva, especialmente en el sector minero.

Perú es particularmente agresivo y absoluto en el caso del centralismo minero. Si bien el Artículo 191 de la Constitución Política otorga autonomía a los gobiernos regionales y locales, esta autonomía está severamente restringida por un marco que asigna al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) el poder exclusivo de autorizar, regular y supervisar todas las actividades extractivas. Dentro de este marco legal, las estructuras de gobernanza subnacional se ven incapaces de detener o controlar legalmente las actividades mineras que supuestamente deberían existir dentro de sus jurisdicciones. La jurisprudencia constitucional apoya firmemente esta posición, como se muestra en el fallo STC 0003-2007-PI/TC donde se declaró inconstitucional una prohibición minera municipal porque el gobierno local no podía anular la “jurisdicción natural” del gobierno central. Así, la percepción de la descentralización en Perú es que está formalizada y no es real, una situación que Rodríguez (2021) ha identificado como un agravante de los conflictos socioambientales en regiones de alto potencial minero.

De forma similar, Rodríguez (2021) sostiene que el proceso de descentralización peruano es más formal que real porque los marcos legales y administrativos existentes que aún siguen una lógica extractivista con un decidido centralismo en el locus de poder y toma de decisiones. Desde esta óptica, el modelo en vigor continúa dominando los derechos colectivos, la gobernanza ambiental y la participación pública, encubierto bajo un modelo de desarrollo centrado en el extractivismo, que sustenta conflictos socioambientales en Cajamarca, Apurímac y Arequipa. Dichos conflictos, al articular una lucha por el uso y control de un territorio determinado, también demuestran desigualdades extremas de poder

entre las comunidades locales y el Estado, agravadas por la captura corporativa del estado y la ineficaz aplicación de los marcos de consulta y participación. Al igual que Perú, Colombia también tiene ciertas similitudes y un aspecto crítico que ofrece un mayor potencial de equilibrio. El Código Minero de Colombia, Ley 685 de 2001, junto con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente en decisiones como SU-095 y C-123 de 2014, ha, al igual que la Lex Peruana, constitucionalizado la propiedad monopólica de los recursos del subsuelo por parte de la Nación. Esto ha resultado en la anulación de acuerdos municipales de prohibición minera, así como referendos populares. La diferencia clave, sin embargo, es que la Corte Constitucional Colombiana ha permitido, al negar prohibiciones absolutas, que la Nación y las unidades territoriales participen en una planificación coordinada y concurrente. Esto significa que las autoridades municipales y departamentales poseen un cierto grado de jurisdicción y control sobre la gestión del medio ambiente, así como la planificación espacial del territorio y la gestión de conservación de recursos vitales, especialmente el agua.

Sobre este punto, Henao (2019) sugiere que este desarrollo muestra una participación oscilante entre el constitucionalismo participativo y un modelo centralista tecnocrático. En su opinión, la jurisprudencia colombiana parece haber priorizado la estabilidad legal del régimen minero sobre la gobernanza local, reduciendo el rango de decisiones de gobernanza popular y local tomadas en nombre de la protección ambiental. Esta postura crítica el papel de la jurisprudencia, que en la práctica ha priorizado la estabilidad de las normas mineras sobre la gobernanza local. Esto resulta en que la capacidad de las comunidades para tomar decisiones a favor de la protección ambiental se ve sistemáticamente reducida, lo que en última instancia vacía de contenido la promesa del constitucionalismo participativo en favor de un modelo extractivista.

Este detalle legal es la diferencia más notable entre los dos países. En Colombia, hay una oportunidad para la gobernanza multinivel, lo que permite un enfoque más colaborativo en la formulación de políticas entre los diversos niveles de gobierno. Esto contrasta con Perú, donde la jurisprudencia ha formado una antinomia de gobernanza absoluta en relación con la gobernanza de los sectores extractivos. Esta diferencia brinda a Colombia la oportunidad de evitar el profundizando sistema de gobernanza centrípeta peruano, siempre que haya un compromiso genuino para mejorar la cooperación en la planificación integrada, establecer una obligación legal precisa para la participación comunitaria y adoptar el principio legal de la supremacía de los derechos ambientales colectivos sobre las actividades extractivas. De lo contrario, como en Perú, la autonomía constitucional en Colombia podría devaluarse de robusta a meramente superficial en naturaleza, intensificando el choque entre los gobernados y el órgano gobernante.

### **3.2. Ecuador**

En el área del derecho comparado, el trabajo de Ecuador en la región es distintivo por sus esfuerzos regulatorios en gobernanza relacionados con el derecho ambiental, especialmente en lo que concierne a los derechos de la naturaleza. El constitucionalismo latinoamericano logró un hito adicional con la incorporación, bajo el Artículo 14, del derecho a vivir en un ambiente ecológicamente equilibrado, y en el Artículo 57, el derecho al consentimiento informado, previo y libre, otorgado a los pueblos y nacionalidades

indígenas. El Artículo 71 va más allá al otorgar a la naturaleza el estatus legal de entidad titular de derechos.

La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos que se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p.14).

Este reconocimiento significa que los ecosistemas no solo están protegidos como activos legales, sino que se transforman en un sistema biocéntrico o ecocéntrico en el cual pueden, de hecho, poseer derechos que son legalmente exigibles. La Corte Constitucional de Ecuador, a través de su fallo (Expediente 039-15-EP/TC), ha consolidado esta perspectiva al otorgar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) el derecho a prohibir actividades extractivas, incluido la minería, siempre que estas restricciones se promulguen dentro de marcos de gobernanza de constitucionalismo territorial y ecológico. En ese fallo, la Corte destacó la importancia de la autonomía local, así como del orden constitucional que establece que la protección de la voluntad colectiva y los derechos de la naturaleza son principios legales interdependientes.

Sobre este tópico, Prado (2022) sostiene que el sistema legal ecuatoriano tiene un paradigma ecológico integrado en el que los territorios tienen derechos además de que las comunidades ejercen la autodeterminación en asuntos ambientales. Esto contrarresta el extractivismo del Estado central. Este marco mejora la democracia ambiental al profundizar la autogobernanza comunitaria, consolidando la gobernanza local como un instrumento de resistencia legal y política. Mientras que Colombia reconoce, a través del artículo 79 de la Constitución de 1991, el derecho de toda persona a un ambiente sano y ha desarrollado mecanismos de protección a través de acciones populares y de tutela, no reconoce a la naturaleza como titular de derechos en su texto constitucional. El desarrollo de Colombia en este aspecto ha sido, en gran medida, jurisprudencial, con decisiones importantes de la Corte Constitucional, como la Sentencia T-622 de 2016, que confirió el estatus de sujeto de derechos al río Atrato, y la Sentencia SU-095 de 2018, que reiteró el estatus de protección de los páramos respecto a las actividades extractivas. Aun así, Colombia ha estado limitada jurisprudencialmente, como lo ha hecho la Sentencia C-053 de 2019, que estableció los límites territoriales de la autonomía a las actividades extractivas, decidiendo que los municipios no pueden prohibir constitucionalmente la minería en su territorio.

Este contraste indica que en Ecuador la Constitución establece un sistema normativo cohesionado que integra los derechos de la naturaleza, la consulta previa y la gobernanza local con jerarquía constitucional. En Colombia, la gobernanza local y la protección ambiental están subordinadas a un modelo más centralizado que depende de la

discrecionalidad judicial y de marcos regulatorios que otorgan a los organismos de gobernanza local un veto completo sobre las actividades extractivas. Como se ha discutido, el modelo ecuatoriano proporciona una mayor justicia ecológica y autodeterminación territorial porque incorpora dentro del mismo marco constitucional la protección de la naturaleza como entidad titular de derechos y el derecho del gobierno local a controlar las actividades extractivas. En Colombia, incluso con avances importantes en la jurisprudencia, persisten tensiones significativas en el equilibrio entre la autogobernanza territorial y las políticas nacionales extractivas y ambientales, con el gobierno central como el principal formulador de políticas sobre minería.

### 3.3. Chile

Esta región por su enfoque hacia el medio ambiente y la participación pública en relación con las actividades extractivas. Su Constitución, en vigor desde 1980 con múltiples enmiendas, no reconoce explícitamente el medio ambiente como sujeto de derechos. Durante los debates constitucionales de 2020 a 2022, hubo sugerencias para otorgar un reconocimiento explícito de los derechos de la naturaleza y para mejorar el papel de las comunidades y la gobernanza local en la gestión ambiental. Sin embargo, estas propuestas formaron parte de un texto constitucional que fue rechazado en un plebiscito, preservando así el orden constitucional actual.

A pesar de la ausencia de un reconocimiento constitucional explícito, Chile ha construido un marco institucional integral y especializado para asuntos ambientales. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) y los tribunales ambientales especializados forman un sistema institucional y legal que permite el monitoreo, la evaluación y la sanción de contravenciones normativas. Además, la Convención 169 de la OIT implica obligaciones de consultar a los pueblos indígenas para propuestas que puedan impactarlos. Sin embargo, el derecho legal de autodeterminación con respecto a la prohibición de actividades extractivas está limitado a unidades territoriales (municipios). No existe una concesión constitucional o legal de jurisdicción que permita a las autoridades locales bloquear incondicionalmente la imposición de actividades mineras importantes; por lo tanto, la política minera y energética está sujeta a la jurisdicción del gobierno central (Rodríguez et al., 2010).

Similar a Chile, Perú no reconoce los derechos de la naturaleza, aunque sí reconoce el derecho a un medio ambiente sano. El país cuenta con un sistema de consulta previa regido por la Ley N.º 29785, que no otorga un derecho de veto vinculante. La gestión ambiental, desde una perspectiva de gobernanza, también es centralizada; así, las autoridades locales solo tienen competencias nominales de planificación espacial, elaboración de ordenanzas y no tienen poder autónomo para prohibir proyectos estratégicos designados a nivel nacional. Mientras que contraste con Ecuador, se destaca en el contexto regional por su evolucionado marco constitucional. La Constitución de 2008 incluye el derecho a un medio ambiente sano (Artículo 14), otorga consulta previa a los pueblos y nacionalidades indígenas (Artículo 57) y, notablemente, concede derechos a la naturaleza, otorgándole así un estatus legal (Artículo 71). Considerando a Chile como punto de referencia, comparte con Perú y Colombia la falta de reconocimiento constitucional

explícito de los derechos de la naturaleza, así como la concentración de la toma de decisiones extractivas.

### 3.4. México

En México, la regulación de las actividades mineras es subordinada al dominio y soberanía del Estado mismo sobre el territorio del subsuelo. En el subsuelo, los minerales y recursos son propiedad de la nación según el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, la Ley de Minería otorga a la Federación el poder único y exclusivo de determinar la extensión de la exploración y explotación de dichos recursos. En este respecto, los roles de los estados y del municipio son primarios y secundarios, respectivamente, especialmente en el caso de la ecología y la planificación del uso del suelo.

La Suprema Corte de Justicia (SCJN) ha mantenido consistentemente este régimen jurídico-estratégico. Un caso paradigmático es la Acción Constitucional 111/2020, donde el Pleno declaró inconstitucionales las revisiones de una ley estatal de Puebla que imponía restricciones a las actividades mineras en ciertas zonas del estado con el argumento de que tales restricciones invadían la competencia exclusiva de la federación. La jurisprudencia derivada de esta y otras decisiones similares ha establecido, con certeza, que la regulación de la actividad minera y el régimen de concesiones son exclusivamente federales, y cualquier intento de desviarse de este orden constitucional a través de legislación local se considera ineficaz.

Análogamente, Alva (2020) critica esta regulación desde un punto de vista doctrinal, afirmando que obstruye la construcción de una gobernanza territorial plural e inclusiva, ya que la centralización de poderes borra espacial y contextual las complejidades y demandas de las áreas localizadas. Bajo esta perspectiva, esta centralización socava la capacidad del gobierno local para proteger sus ecosistemas y comunidades de los efectos perjudiciales del extractivismo. En este sentido, el modelo mexicano proporciona consistencia regulatoria y dominio estatal sobre activos estratégicos. Sin embargo, no logra proporcionar medios adecuados para involucrar a las comunidades y la gobernanza local de manera activa. Para Colombia, esto se vuelve importante si el objetivo es equilibrar la gobernanza central con la autogobernanza regional y la gobernanza socioambiental.

En esta misma línea, al evaluar la estructura centralizada revela beneficios y desventajas simultáneamente. En primer lugar, este modelo ofrece certeza en la ley y uniformidad en la regulación a nivel nacional, lo cual es beneficioso en el contexto de inversión y planificación macroeconómica para la industria. Sin embargo, esta forma de centralización probablemente obstaculiza la capacidad del gobierno local para abordar preocupaciones socioambientales específicas, disminuye la capacidad de modificar políticas para adaptarse a las dinámicas socioculturales y ecológicas de cada región, y puede disminuir la defensa robusta de los derechos colectivos y ambientales de las poblaciones afectadas. Varios estudios sobre las políticas mineras ilustran esta paradoja, señalando la existencia de una política bien definida y fuertes instituciones técnicas, pero con escasa gobernanza plural y participación significativa de niveles inferiores.

Utilizando a Colombia como referencia, un país con marcos eco-legales constitucionales y jurisprudenciales progresistas que restringen los bloqueos municipales

a las empresas mineras, como se ilustra en la C-053 de 2019, ofrece lecciones pertinentes de la experiencia mexicana. Entre ellas, la ausencia de claridad respecto al título y régimen de los recursos minerales podría constituir un elemento positivo a adoptar, pero solo si va acompañado de protecciones ambientales y marcos de coordinación intergubernamental efectivos. Fortalecer la capacidad de Colombia para la evaluación y supervisión ambiental, así como la coordinación interinstitucional para la gestión técnica de estas funciones con cuerpos especializados y regulaciones robustas equivalentes a las de SEMARNAT de México, podría mejorar la gobernanza ambiental.

Complementariamente, la integración de niveles nacionales para la jurisdicción y gobernanza mediante una única política minera también es relevante, que, en el caso de Colombia, radica en la necesidad de incorporar un marco de coordinación bilateral, que asegure que las realidades socioambientales y geopolíticas informen la toma de decisiones sobre gobernanza en todos los niveles. Colombia necesita mejorar estos mecanismos de tratado para hacerlos más robustos y efectivos, como lo evidencian las innovaciones mexicanas en la protección de los derechos de los pueblos indígenas y las consultas previas derivadas de la aplicación del OIT 169, que Colombia debería utilizar para fortalecer la naturaleza vinculante de tales normas. No obstante, la experiencia mexicana ilustra riesgos que deben evitarse. La Suprema Corte de Justicia ha interpretado, en muchos casos, de manera rígida el alcance de la jurisdicción federal, lo que ha despojado a las comunidades locales de los marcos legales apropiados necesarios para mitigar o gestionar las actividades extractivas ligadas al medio ambiente. Para Colombia, replicar este nivel de centralización sin control plantea el riesgo de revertir los avances logrados en democracia ambiental y derechos colectivos.

En última instancia, aunque el modelo mexicano ha proporcionado valiosas lecciones sobre la necesidad de Colombia de mejorar la planificación, la coherencia de políticas, el fortalecimiento institucional y el establecimiento de marcos claros, también ha llamado la atención sobre la necesidad de evitar una centralización excesiva. En el caso de Colombia, mejorar la certeza jurídica mientras se preserva la autonomía local y el marco comunitario requeriría un diseño regulatorio más flexible que asegure la participación activa de la comunidad junto con una sólida protección de los ecosistemas.

### **3.5. Brasil**

En Brasil, la minería sigue un modelo de centralización constitucional donde el gobierno federal posee la propiedad sobre los recursos minerales y tiene la única autoridad sobre su regulación, concesión y gobernanza. El artículo 20, párrafo IX de la Constitución Federal de 1988 establece que los recursos minerales son propiedad de la Unión y el artículo 176 afirma que su explotación solo puede ocurrir mediante licencias o concesiones otorgadas por el gobierno federal. La Ley 13,575 de 2017 y su marco regulatorio otorgaron a la Agência Nacional de Mineração (ANM) las funciones de gestionar el marco regulatorio minero, supervisar las actividades mineras y garantizar el cumplimiento de las normas técnicas y ecológicas junto con otros organismos federales y la coordinación ambiental multidisciplinaria. Si bien los estados y municipios de Brasil no pueden gobernar directamente las actividades mineras, la constitución les ha asignado competencias importantes en gobernanza ambiental y planificación espacial, en particular mediante la

Ley Complementaria 140 de 2011 que regula la colaboración administrativa intergubernamental. Así, aunque no pueden por iniciativa propia prohibir las actividades mineras, pueden controlar los procesos de permisos ambientales, la zonificación ecológica y la designación de áreas de conservación siempre que no violen los poderes exclusivos de la Unión.

Las decisiones del Supremo Tribunal Federal (STF) han profundizado el impacto de esta jurisprudencia en el orden legal en cuestión. En el caso 586224 de 2013, el STF aceptó que los municipios no tienen poder para legislar sobre la prohibición o restricción absoluta, para transformar las actividades mineras, sin embargo, tienen el poder de controlar en qué medida, dentro del ámbito de la planificación urbana acompañada de la planificación ambiental y de la zonificación. Algunos académicos han denominado este enfoque “federalismo cooperativo condicional” en un intento por encontrar un equilibrio entre la política nacional minera predominante y las salvaguardias ambientales subnacionales (Valenzuela, 2023).

La separación analítica de este modelo destaca cuando se yuxtapone con otros modelos centralizados: mientras que técnicamente el subsuelo es propiedad de la Unión, la licencia ambiental, que es obligatoria antes de cualquier proyecto, se convierte en un medio efectivo para que los estados y municipios determinen la viabilidad de los proyectos mineros dentro de sus territorios. Este conjunto de interacciones crea sinergias y tensiones. Por un lado, refuerza la responsabilidad local en la gobernanza y toma en cuenta las dimensiones locales. Por otro lado, también puede dar lugar a múltiples problemas de gobernanza como silos institucionales, redundancia y gobernanza politizada y opaca.

El caso brasileño ofrece algunas ideas importantes en comparación con Colombia. Para empezar, la naturaleza especializada de algunos organismos, donde los poderes de burocracias tecnocráticas como la ANM tienen cierta forma de gobernanza e independencia administrativa, podría motivar al caso colombiano a desarrollar o mejorar la gobernanza de la autoridad minera en Colombia que tiene capacidades de aplicación y planificación bien definidas. Colombia también podría aprender de Brasil en términos de alcance e integración, ya que el sistema de licencias ambientales dentro de los marcos estatales y municipales proporciona un medio para incorporar intereses locales de manera coordinada, mientras se preserva la primacía de la política minera nacional. Brasil también definió algunos marcos para la consulta de pueblos indígenas y comunidades tradicionales. A pesar de que estos marcos han sido criticados en términos de su implementación, en comparación con Colombia, estos marcos legales son más organizados, especialmente en relación con la implementación de la consulta previa y la planificación minera federal.

Al mismo tiempo, Brasil también ha mostrado algunas señales de advertencia. El caso brasileño ha demostrado que la coexistencia de jurisdicciones ambientales a varios niveles de gobierno, sin una gobernanza efectiva, ha dado lugar a litigios prolongados y considerables retrasos en la aprobación de proyectos, lo que demuestra que la cooperación intergubernamental necesita más que límites definidos en relación con la gobernanza; también necesita marcos de gobernanza para gestionar disputas. Además, la supervisión ha documentado las presiones políticas y económicas, especialmente sobre los reguladores ambientales locales, que tienen el potencial de erosionar el rigor ambiental de la concesión

de licencias, lo que tiene consecuencias negativas para la sostenibilidad ambiental a largo plazo.

El enfoque brasileño integra un fuerte marco legal para la minería centralizada con una intensa gobernanza ambiental a nivel subnacional. Para Colombia, esta experiencia muestra que es posible mantener una política minera nacional unificada sin ignorar completamente las dinámicas subnacionales, siempre que existan marcos de colaboración efectivos, una gobernanza tecnocrática sólida y una garantía creíble de que los estándares ambientales y sociales no se verán subordinados a las prioridades de extracción.

De forma contigua se presenta una tabla que resume los precedentes normativos y jurisprudenciales:

**Tabla 1**

*Precedentes normativos y jurisprudenciales*

País	Marco constitucional y legal	Nivel de centralización en minería	Autonomía territorial en gestión minera	Reconocimiento de derechos ambientales y de la naturaleza	Jurisprudencia relevante	Observaciones clave
<b>Colombia</b>	Constitución 1991: art. 79 (derecho a ambiente sano), art. 332 (recursos del subsuelo propiedad de la Nación). Ley 685/2001 (Código Minero).	Centralización predominante, aunque con espacio para coordinación Nación-entidades territoriales.	Gobiernos locales con competencias en planificación ambiental y territorial, pero no pueden prohibir minería (C-053/2019).	No reconoce en la Constitución a la naturaleza como sujeto de derechos; reconocimiento vía jurisprudencia (T-622/2016 – Río Atrato).	SU-095/2018 (páramos), C-053/2019 (limita prohibiciones locales).	Modelo mixto: centralismo minero con posibilidad de gobernanza multinivel. Riesgo de pérdida de autonomía si no se refuerza participación vinculante y coordinación ambiental.
<b>Perú</b>	Constitución 1993: art. 191 (autonomía regional/local). Marco legal otorga al MINEM poder exclusivo sobre minería.	Centralismo extractivo absoluto.	Autonomía local muy limitada; gobiernos subnacionales no pueden vetar proyectos mineros.	No reconoce derechos de la naturaleza; derecho a ambiente sano formalmente.	STC 0003-2007-PI/TC (declara inconstitucional prohibición minera municipal).	Descentralización formal pero no real; fuerte captura corporativa y conflictos socioambientales (Cajamarca, Apurímac, Arequipa).
<b>Ecuador</b>	Constitución 2008: art. 14 (ambiente sano), art. 57 (consulta previa a pueblos indígenas), art. 71 (derechos de la naturaleza).	Centralismo moderado con fuerte reconocimiento constitucional de derechos ambientales y autonomía local.	Gobiernos Autónomos Descentralizados pueden prohibir minería en su territorio si se enmarca en principios constitucionales.	Reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos con exigibilidad legal.	Expediente 039-15-EP/TC (respalda prohibición extractiva local).	Modelo biocéntrico/ecocéntrico; democracia ambiental consolidada. Contrasta con Colombia, donde protección ambiental depende más de la Corte.

<b>Chile</b>	Constitución 1980 (vigente; intentos de reforma fallidos). Leyes ambientales y SEIA.	Centralización de política minera y energética.	Autoridades locales sin facultad para prohibir minería; competencias limitadas a planificación y ordenanzas.	No reconoce derechos de la naturaleza; derecho a ambiente sano protegido.	Aplicación de Convenio 169 OIT (consulta previa).	Marco institucional ambiental sólido (SEIA, SMA, tribunales ambientales), pero sin poder local decisivo sobre minería.
<b>México</b>	Constitución 1917: art. 27 (recursos minerales propiedad de la Nación). Ley Minera (facultad exclusiva federal).	Centralización estricta en manos de la Federación.	Estados y municipios con roles complementarios (gestión ambiental, ordenamiento territorial), sin poder para prohibir minería.	No reconoce derechos de la naturaleza; sí derecho a ambiente sano.	Acción Const. 111/2020 (SCJN invalida restricción minera estatal por invadir competencia federal).	Modelo con alta certeza jurídica y uniformidad regulatoria, pero con baja gobernanza local y limitada participación comunitaria.
<b>Brasil</b>	Constitución 1988: art. 20 (recursos minerales propiedad de la Unión), art. 176 (licencias/concesiones federales). Ley 13.575/2017 (ANM).	Centralismo minero con federalismo cooperativo condicional.	Estados y municipios no pueden prohibir minería, pero intervienen en licencias ambientales y zonificación ecológica (Ley Compl. 140/2011).	No reconoce derechos de la naturaleza; sí derecho a ambiente sano.	STF 586224/2013 (municipios sin poder de prohibición absoluta, pero con control vía licencias y planificación urbana).	Modelo tecnocrático con espacio de incidencia subnacional en licenciamiento ambiental; riesgo de politización y conflictos interinstitucionales.

*Nota. Elaboración propia.*

## Conclusiones

Al examinar el contenido jurídico del acuerdo municipal de Támesis a la luz de la Constitución Política de Colombia, el ordenamiento normativo ambiental, y minero nacional en cuanto a la autonomía del territorio y el ordenamiento del territorio. Se llegó a la conclusión que persiste una paradoja en la gobernanza. A pesar de las reformas constitucionales de 1991 y otros marcos legales como la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997, que supuestamente otorgan a los municipios el poder de gestionar la planificación espacial y la conservación ambiental, estos se ven limitados por el Artículo 332 de la constitución que nacionaliza el subsuelo y los recursos naturales no renovables. Los esfuerzos del Concejo de Támesis por prohibir la minería metálica, particularmente a través del Acuerdo 008 de 2012 y el Acuerdo 003 de 2017, aunque reflejaban un genuino deseo político y sociológico regional de salvaguardar el territorio, fueron anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa. El Tribunal Administrativo de Antioquia y el Tribunal Constitucional fueron explícitos en su razonamiento de que los municipios no están facultados para eliminar de manera absoluta el uso extractivo de los recursos, y enfatizaron que esa autoridad es reservada exclusivamente al estado central.

Esta experiencia ofrece una lección importante: la salvaguarda ambiental local debe estar fundamentada en marcos legales y una estructura técnica sólida. Cualquier forma de protección territorial debe justificarse mediante una evaluación de impacto ambiental completa, así como límites cartográficos detallados y justificación técnica, que deben estar alineados e integrados de manera fluida con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). La importancia radica en la colaboración, el acuerdo y la coordinación interinstitucional con los organismos de nivel nacional. De esta manera, la autonomía territorial se reinterpreta como un derecho que, en lugar de ser un poder descontrolado, sirve como un medio y un instrumento de compromiso local y control político que debe ejercerse en cumplimiento de los límites legales y la jurisprudencia para ser significativo. La fuerza del caso de Támesis está en la capacidad de centrar la atención en las debilidades del sistema y, simultáneamente, motivar la adopción de marcos de gobernanza multi-nivel más racionales y sostenibles que equilibren las aspiraciones de desarrollo nacional con la integridad de los ecosistemas y el bienestar de la comunidad.

En cuando al segundo capítulo inherente a describir los alcances y las limitaciones del acuerdo municipal de Támesis desde la eficacia jurídica, viabilidad institucional y capacidad de aplicación en relación con las competencias del Gobierno central. Se indica que el Acuerdo Municipal de Támesis es una manifestación auténtica de la voluntad política y social de su comunidad, aunque su eficacia legal práctica y viabilidad institucional están profundamente limitadas por la naturaleza centralizada del sistema legal colombiano. Si bien la autonomía territorial es un principio reconocido por la Constitución, la jurisprudencia más reciente, particularmente la Sentencia SU-095 de 2018, ha enfatizado que la propiedad del subsuelo y el poder de decisión sobre las operaciones mineras están restringidos a la jurisdicción exclusiva de la Nación. Esto crea una forma de vacilación normativa que puede operar bajo una apariencia democrática, ya que las decisiones locales que se pueden tomar, aunque democráticamente, terminarán careciendo de la capacidad de

ser formalizadas, por lo tanto, serán susceptibles de ser anuladas, exponiendo a los municipios a los intereses corporativos depredadores y del gobierno central.

De esta manera, el Acuerdo de Támara adquiere una importancia principalmente simbólica, aceptando el rol de una expresión de desafío democrático institucional contra las poderosas fuerzas de la cultura extractiva. Sin embargo, su efectividad está limitada por la ausencia de marcos legales que requieran la coordinación de diversas instituciones, así como por los crónicos vacíos de los gobiernos locales en la región en términos de sus inadecuados recursos técnicos y financieros. La información desglosada muestra la necesidad de transitar hacia un modelo de gobernanza multinivel integrador que vaya más allá de la mera regulación. Tal modelo otorga a las entidades territoriales los marcos legales, recursos y autoridad real necesarios para ejercer plenamente su autonomía. En ausencia de una estrategia de descentralización significativa y de marcos de coordinación intergubernamental aplicados, la gobernanza local seguirá siendo subordinada a las prioridades económicas nacionales, sosteniendo un choque que ilustra de manera contundente el desequilibrio de poder estructural del sistema legal colombiano.

En lo que respecta al tercer capítulo, sujeto a comparar los precedentes normativos y jurisprudenciales de América Latina reguladores de la facultad de los entes territoriales de prohibir o restringir actividades mineras en sus territorios con los de Colombia. El contraste normativo entre Colombia, Perú, Ecuador, Chile, México y Brasil resalta una tensión geoestratégica específica que caracteriza la gobernanza de la minería en América Latina. Si bien muchas de las constituciones de la región otorgan a las divisiones subnacionales el derecho al autogobierno, la realidad legal-política demuestra una fuerte centralización de la autoridad en el marco de las políticas y los ingresos extractivos basados en recursos.

En este marco, Colombia, Perú, Chile, Brasil y México subsumen la propiedad del subsuelo bajo dominio nacional exclusivo. La jurisprudencia en estos países ha reforzado esta centralización y ha restringido drásticamente la capacidad de los organismos regionales para limitar o prohibir independientemente las actividades extractivas. La autonomía local en este sistema se limita a un rol consultivo, careciendo de poder efectivo para contrarrestar las decisiones del gobierno central. Perú destaca por una forma particularmente aguda de centralismo minero. La descentralización se considera allí como una pretensión administrativa despojada de cualquier sustancia real. México, a su vez, se inclina hacia la uniformidad y la certeza legal en detrimento de la participación del gobierno local. Colombia, si bien opera con un modelo similar, ha mostrado una jurisprudencia más abierta hacia la coordinación y la concurrencia con entidades territoriales, lo que fomenta un equilibrio judicial de poderes más adecuado.

A diferencia del resto de la región, Ecuador es un caso atípico en la forma en que aborda algunas de estas políticas. Su Constitución de 2008 va más allá de simplemente reconocer el autogobierno de los gobiernos locales, ya que también, en un movimiento sin precedentes, otorga reconocimiento constitucional a los Derechos de la Naturaleza. La ley ecuatoriana ha respaldado este concepto al reconocer los poderes de los municipios para prohibir actividades mineras dentro de su jurisdicción, siempre que tales prohibiciones estén ancladas en principios sólidos de gobernanza territorial y ecológica. Este reconocimiento de la naturaleza como entidad legal, junto con las obligaciones firmadas

por Ecuador, ilustra el estatus de liderazgo del país en el mundo como un lugar donde la gobernanza local, la autodeterminación y la gobernanza ecológica son reales y van más allá de meros principios.

De este modo, la radiografía de estos países demuestra que la capacidad de los gobiernos locales para influir en las políticas mineras no está determinada únicamente por disposiciones legales o constitucionales que otorgan autonomía. Más bien, la autonomía real está determinada por la presencia de equilibrios legales y jurisprudenciales entre el dominio nacional y la participación local, así como la autodeterminación local. Aunque la mayoría de los países estudiados, la autonomía local ha sido subordinada a los intereses estratégicos del estado central, el ejemplo ecuatoriano ofrece una posibilidad diferente, que es que la integración de la gobernanza multinivel esté coherentemente incorporada en el orden legal, facilitando así la consecución de un diálogo más equitativo y sostenible entre el desarrollo nacional y la protección de los territorios y las comunidades.

## Bibliografía

- Acemoğlu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- Arias, J. y Covinos, M. (2021). *Diseño y metodología de la investigación*. Enfoques Consulting E.I.R.L.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá
- Ascanio, N., y Pérez, J. (2022). La participación ciudadana en las actividades mineras en Colombia. *El Ágora USB*, 22(1), 84–97. <https://doi.org/10.21500/16578031.5025>
- Bernal, J., Montoya, M. y Olarte, F. (2021). Extracción ilícita de minerales en Colombia: realidad social, jurídica y económica. *Revista de Derecho Administrativo*, (19), 85-107.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/24304>
- Blanco, M. y Barboza, E. (2022). De las competencias en materia de ordenamiento territorial y las directrices y planes de ordenamiento departamentales. *Prolegómenos*, 25(50), 95-115. <https://doi.org/10.18359/prole.5938>
- Camacho, C. A. (2019). Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas. El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (65), 29–49. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3792>
- Cangrejo, C. (2021). El ordenamiento territorial y la actividad minera: la inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001. *UNAULA: Revista De La Universidad Autónoma Latinoamericana*, (41), 89–120. <https://doi.org/10.24142/unaula.n41a5>
- Coayla, E., Romero, V., y Bedón, Y. (2024). Regulación económica e impacto ambiental de la gran minería cuprífera en el desarrollo de Perú. *Economía Sociedad y Territorio*, 24(74), 1–24. <https://doi.org/10.22136/est20242032>
- Congreso de la República (2001). Ley 685 de 2001 por el cual se expide el Código de Minas y se toman otras determinaciones. Diario Oficial, 44.545 de 8 de septiembre de 2001.
- Congreso de la República (2010). Ley 1382 de 2010 Por el cual se modifica la Ley 681 de 2001 Código de Minas. Diario Oficial 47.618 del 9 de febrero de 2010.

- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454 de 2011: Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Congreso de la República (2015). Ley 1353 de 2015 Por la cual se expide el Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018, Todos por un nuevo país. Diario Oficial 49.538 del 9 de junio de 2015.
- Constitución de la República del Ecuador [Const] Art.71. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial No. 449. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/LOTAIP/2017/DIJU/octubre/LA2\\_OCT\\_DIJ\\_U\\_Constitucion.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/LOTAIP/2017/DIJU/octubre/LA2_OCT_DIJ_U_Constitucion.pdf)
- Contreras, G. (2021). Los principios de descentralización y autonomía administrativa en las entidades territoriales en Colombia. Sobre el equilibrio de poder entre entidades territoriales como Bogotá y el Estado Colombiano. *Revista Doctrina Distrital*, 1(02), 17–34. <https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/20>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia C-053/19. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-053-19>
- Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-554/07. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-554-07.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-123/14. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C-273/16. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-273-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-445/16. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia SU-095/18. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su095-18.htm>

- Díaz, J. y Ariza, G. (2022). La concesión minera en Colombia: un análisis ecológico desde el marco normativo. *Advocatus*, 19(38), 107-120. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.39.9764>
- Defensoría del Pueblo Colombia (2024). Conflictividad social en el sector minero-energético en Colombia. Informe. <https://minsus.net/mineria-sustentable/wp-content/uploads/2024/10/conflictividad-social-en-el-sector-minero-energetico-en-colombia.pdf>
- Duque, J. (2007). Institucionalización organizativa y procesos de selección de candidatos presidenciales en los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Estudios Políticos*, (31), 141–181. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1284>
- Forero, J., y Barón, N. (2022). Descentralización y conflicto de competencias en el sector minero colombiano: análisis desde el principio de coordinación. *Revista Jurídica de la Universidad de los Andes*, 19(1), 113–137. <https://doi.org/10.7440/resjuridica19.2022.06>
- Gil, Z. y Moreno, I. (2021). Sistemas integrados de gestión en el sector minero. *SIGNOS- Investigación en Sistemas de Gestión*, 13(2), 327-362. <https://doi.org/10.15332/24631140.6674>
- Gómez, T. (2018). *Conflictos hidrosociales: experiencias con el agua frente a la gran minería en el corregimiento de Providencia (San Roque)*. [Tesis de pregrado, Universidad de Antioquia]. <http://hdl.handle.net/10495/15319>
- Gómez, C., y Peña, A. (2021). Las tensiones entre autonomía territorial y política minera en Colombia: una mirada institucional. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 11(22), 55–80. <https://doi.org/10.25145/j.riem.2021.22.03>
- González, C., Muñoz, M., Baizer, S., y Benavides, T. (2024). Barreras para la descentralización en Colombia: análisis de las competencias de las entidades territoriales. Federación Nacional de Departamentos; Universidad de los Andes. [https://fnd.org.co/uploads/Barreras\\_para\\_la\\_descentralizacion\\_en\\_Colombia\\_analisis\\_de\\_las\\_competencias\\_de\\_las\\_entidades\\_territoriales\\_Estudio\\_COMPLETO\\_359b45278d.pdf](https://fnd.org.co/uploads/Barreras_para_la_descentralizacion_en_Colombia_analisis_de_las_competencias_de_las_entidades_territoriales_Estudio_COMPLETO_359b45278d.pdf)

- Guerra, M., Carrascal, A. y Vergara, J. (2021). Consulta popular minera y competencias de los municipios. *Jurídicas CUC*, 17(1), 427-452. <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.17.1.2021.15>
- Guillén, J., Calle, J., Gavidia, A., y Vélez, A. (2020). Desarrollo sostenible: Desde la mirada de preservación del medio ambiente colombiano. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 26(4), 293-307. <https://www.redalyc.org/journal/280/28065077023/html/>
- Grindle, M. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, 25 (5), 553-574, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2007.00385.x>
- Güiza, L., y Kaufmann, C. (2024). Successfully negotiating artisanal-industrial mining coexistence: A case study from Colombia. *The Extractive Industries and Society*, 17(1), 101450-101458. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2024.101450>
- Ibáñez, A. (2024). Límites a la participación ciudadana en materia ambiental. Estudio del caso colombiano desde la Jurisprudencia. *Prolegómenos*, 27(53), 49-64. <https://doi.org/10.18359/prole.6744>
- Intriago, M. y Guerrero, J. (2025). El Problema para Ejercer la Competencia en la Descentralización ante Falta de Asignación de Recursos Presupuestarios del Estado. *Revista Científica De Salud Y Desarrollo Humano*, 6(1), 345–366. <https://doi.org/10.61368/r.s.d.h.v6i1.484>
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI Editores.
- Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. 22 de diciembre de 1993. Diario Oficial No. 41.146.
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 02 de junio de 1994. Diario Oficial No. 41.377.
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. 18 de julio de 1997. Diario Oficial No. 43.091.

- Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 28 de junio de 2011. Diario Oficial No. 48.115.
- Martínez, E. (2018). Del conflicto social a la contienda política en Marmato, Caldas. Un análisis desde las orientaciones colectivas. *Sociedad y Economía*, (34), 229-249. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i34.6480>
- Machuca, J. y Ávila, F. (2022). Sistemas de garantía participativos como estrategias de desarrollo para productores rurales. *Tendencias*, 23(2), 246–272. <https://doi.org/10.22267/rtend.222302.208>
- Ministerio de Minas y Energía (2023). Una nueva visión de la minería en Colombia. Política minera nacional. En cumplimiento de la orden séptima del numeral tercero de la sentencia proferida por el Consejo de Estado dentro del proceso 2013-02459-01. [https://www.minenergia.gov.co/documents/10236/V3\\_31052023\\_Una\\_nueva\\_vis%C3%B3n\\_de\\_miner%C3%ADa\\_en\\_Colombia.pdf](https://www.minenergia.gov.co/documents/10236/V3_31052023_Una_nueva_vis%C3%B3n_de_miner%C3%ADa_en_Colombia.pdf)
- Moreno, V. (2016). Multinacionales mineras en Colombia: extractivismo y conflicto armado en Cerro Matoso, 2000-2013. *Criterios*, 9(2), 161–213. <https://doi.org/10.21500/20115733.3089>
- Municipio de Támesis (2024). Plan de ordenamiento territorial. Alcaldía de Támesis. <https://www.tamesis-antioquia.gov.co/planes/plan-de-ordenamiento-territorial>
- Municipio de Támesis (2025). Plan de ordenamiento territorial (actualización esperada). Alcaldía de Támesis. <https://www.tamesis-antioquia.gov.co/planes/plan-de-ordenamiento-territorial>
- Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- Negrete, R. (2017). *Competencia municipal para la prohibición de actividades mineras y de hidrocarburos*. Fundación Heinrich Böll.
- OCA & Colaboradores. (2024). Minería de cobre en Quebradona, Antioquia. Documento de análisis. <https://conflictosambientales.unal.edu.co/oca/>

- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Prometeo.
- Pérez, A. (2019). Instrumentos de planeación territorial en Colombia. Sociedad Geográfica de Colombia. [https://sogeocol.edu.co/conferencias/3\\_5\\_Instrumentos\\_de\\_planeacion.pdf](https://sogeocol.edu.co/conferencias/3_5_Instrumentos_de_planeacion.pdf)
- Piñero, M., y Rivero, A. (2021). *Metodología de la investigación cualitativa*. Síntesis.
- Ramos, E. (2019). *Industrias extractivas y construcción de paz: el caso de las regiones productoras de hidrocarburos en Colombia*. [Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/137a19ae-0263-41db-b816-4cb119967d86/content>
- Restrepo, A., y Martínez, W. (2019). Gobierno privado del oro en Colombia. El caso del municipio de Buriticá, Antioquia. *Estudios Políticos*, (54), 15–36. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a02>
- Rodríguez, C. (2019). *Colombia: Entre la autonomía territorial y la minería, discusiones en torno a las consultas populares, el caso del Municipio de Cogua* [Tesis de maestría, Universidad Militar Nueva Granada]. <https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/d195ac4a-1f85-4f3a-945a-247800a9a026/content>
- Rodríguez, C., M. Morris, N. Orduz S. y Buritica, P. (2010) La consulta previa a los pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional. (Bogotá: Universidad de Los Andes).
- Rochlin, J. (2021). Obstacles to mining formalization in Colombia. *Resources Policy*, 73, 102135-10245. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102135>
- Roldán, C., Zárate, C. y Molina, J. (2018). La jurisprudencia constitucional colombiana sobre ordenamiento territorial, participación ciudadana y su impacto en la actividad minera. *Revista de Derecho*, 51, 90-110. <http://dx.doi.org/10.14482/dere.51.348.3>
- Sachs, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.
- Silva, M., y Ospina, M. (2020). Planificación territorial y conflicto normativo en Colombia: retos para una gobernanza multinivel en el sector minero. *Revista Derecho del Estado*, (45), 89–110. <https://doi.org/10.18601/01229893.n45.04>

- Sucari, W., Aldo, Sucari, H., Calsin, M., Mamani, J., Choque, C., y Gil, I. (2024). *Paradigmas y métodos de la investigación científica*. Instituto Universitario de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú S.A.C.
- Valenzuela, R. (2013). El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(219), 19-44.
- Wilches, G. (2017). El concepto-herramienta de la seguridad territorial y la gestión de humedales. *Biodiversidad en la Práctica*, 2, 48-86.  
<https://revistas.humboldt.org.co/index.php/BEP/article/view/453>

