

**LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE DESDE EL MUNICIPIO FRENTE A  
LOS PROYECTOS NACIONALES DE ECONOMIA EXTRACTIVA**

**Tesis presentada por**

**DANILO EDUARDO SEPULVEDA ORTEGA  
INGRID KARINA MARTINEZ DIAZ**

**Para optar al título de abogado**

**Directora**

**DRA. LILIA AIDEÉ VELASCO ABRIL**

**Universidad Autónoma de Bucaramanga  
Bucaramanga  
2021**

## TABLA DE CONTENIDO

**TITULO:**

**Resumen**

**Palabras Clave**

**INTRODUCCION**

- I. CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS EXTRACTIVISTAS EN COLOMBIA: PERIODO 2002-2018**
  - 1.1 Concepto de desregulación**
  - 1.2 Concepto de liberalización**
  - 1.3 Planes de Desarrollo**
    - 1.3.1 Hacia un Estado Comunitario (2003-2006)**
    - 1.3.2 Estado comunitario: desarrollo para todos (2007-2010)**
    - 1.3.3 Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad (2010-2014)**
    - 1.3.4 Plan Nacional de Desarrollo: todos por un nuevo país (2014-2018)**
  - 1.4 Panorámica General**
  - 1.5 Situación Concreta**
- II. DERECHO COLOMBIANO SOBRE AUTONOMÍA MUNICIPAL FRENTE ASUNTOS AMBIENTALES**
  - 2.1 Normas constitucionales**
  - 2.2 Marco legal**
  - 2.3 Marco jurisprudencial**
- III. JURISPRUDENCIA EN MATERIA COMPETENCIAS AMBIENTALES MUNICIPALES FRENTE A PROYECTOS NACIONALES DE ECONOMIA EXTRACTIVA.**
  - 3.1 Corte Constitucional**
    - 3.1.1 Sentencia SU-095 de 2018**
    - 3.1.2 Sentencia C-123 de 2014**
    - 3.1.3 Sentencia T-445 de 2016**
    - 3.1.4 Sentencia T-342 de 2019**
    - 3.1.5 Sentencia C-035 de 2016**
  - 3.2 CONSEJO DE ESTADO**
    - 3.2.1 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Sentencia de 7 de diciembre de 2016 Expediente No 11001-03-15-000-2016-02396-00**

- 3.2.2 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta  
Sentencia de 5 de abril de 2018 Radicación 11001-03-15-000-  
2017-02389-01**
- 3.2.3 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Auto  
de 19 de octubre de 2018 Radicación 11001-03-15-000-2018-  
03854-00**

**CONCLUSIONES**

**REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

## **Resumen**

La presente monografía problematiza el poder real de los municipios frente a la posibilidad de rechazar y denegar la puesta en marcha de los proyectos de explotación minera determinados por el gobierno nacional. En aras de alentar la discusión se evidencia la tensión entre los principios constitucionales de República Unitaria y Autonomía Territorial. La cuestión se resuelve a través de la transposición de un asunto de carácter sustancial como es el derecho al medio ambiente sano, lo cual, presupone un entendimiento de la autonomía territorial basado en el empoderamiento y la participación directa y efectiva de las comunidades frente a las decisiones de orden gubernamental que afectan sus territorios. Por ende, los elementos de libertad económica y de mercado ceden ante una intervención del Estado fundada en la participación democrática.

## **Palabras clave**

*Medio ambiente, autonomía administrativa, minería*

## **Abstract**

This monograph problematizes the true power of municipalities to reject or deny the execution of mining projects that have been imposed upon them by the national government.

The tension between the constitutional principles of the “United Republic” and those of territorial autonomy is demonstrated in order to encourage discussion on the topic.

The question is resolved by transposing a substantial issue, such as the right to a healthy environment, which presupposes an understanding of territorial autonomy based on the empowerment and direct participation of communities in the governmental decision-making processes that affect their territories. In such cases, elements of economic and market freedom yield to state intervention based upon democratic participation.

## INTRODUCCION

En el marco del presente trabajo de investigación se intentará resolver el siguiente problema jurídico ¿Cuál es el alcance de la autonomía administrativa de los municipios frente a la protección de los recursos naturales en caso de proyectos nacionales de economía extractiva? De este modo el objetivo general es definir el alcance de la autonomía administrativa de los municipios con relación a la protección de los recursos naturales en caso de proyectos nacionales de economía extractiva. En perspectiva se fijan los siguientes objetivos específicos: (i) Caracterizar las políticas de extracción de recursos naturales fijadas en los Planes Nacionales de Desarrollo durante el período 2002 a 2018 (ii) Estudiar el marco legal de la autonomía administrativa en materia ambiental y (iii) Precisar jurisprudencia de las altas Cortes -Corte Constitucional y Consejo de Estado- sobre competencias ambientales municipales respecto de la definición de la viabilidad de proyectos nacionales de explotación minera. A efectos de responder a los objetivos planteados se implementa una metodología cualitativa de análisis teórico, crítico y sistemático de los fenómenos y del ordenamiento jurídico colombiano.

En el primer capítulo se abordan tres tópicos: Planes de Desarrollo aprobados durante el periodo mencionado, una panorámica general del extractivismo y un breve análisis de la situación concreta. Colombia ha acentuado el modelo extractivista a través de la desregulación, flexibilización y liberalización del sector minero y las inversiones privadas y extranjeras (Sañudo y otros, pp. 369-376). Esto se corresponde a unos lineamientos internacionales que le otorgan al país un rol de dependencia absoluta al mercado transnacional y contrarían un ejercicio auténtico de soberanía popular, autonomía territorial y descentralización administrativa. El problema fundamental se cierne contra la

sostenibilidad ambiental del desarrollo económico, cuestión que comprometa la supervivencia de las generaciones futuras.

El capítulo segundo recoge las normas constitucionales que constituyen la base de la autonomía administrativa de los municipios frente al manejo de asuntos ambientales. De otra parte, desglosa lo estipulado por la norma orgánica de ordenamiento territorial y la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional relacionado a temas generales de autonomía territorial.

Por último, se revisa la jurisprudencia de las altas cortes -Corte Constitucional y Consejo de Estado-, con el propósito de conocer su perspectiva respecto al alcance de los municipios, y en particular, de la autonomía administrativa, frente a temas ambientales. De un lado, la Corte Constitucional reivindica la naturaleza dual de la organización territorial en Colombia, es decir, su orden unitario y a la vez descentralizado con reconocimiento de autonomía de sus territorios. De otro lado, el Consejo de Estado se pronuncia a favor del poder de las comunidades de rechazar proyectos de explotación minera que atenten contra la estabilidad y equilibrio de las zonas de reserva natural.

# **I. CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS EXTRACTIVISTAS EN COLOMBIA: PERIODO 2002-2018**

## **1.1 CONCEPTO DE DESREGULACION**

La desregulación hace referencia al proceso de eliminación del conjunto de controles, límites y condicionamientos legales que recaen sobre las diferentes actividades económicas, esto a fin de permitir la dinámica libre de los agentes del mercado encargados de invertir, extraer, explotar, producir y distribuir mercancías. No sobra mencionar que dentro de una economía de mercado cualquier cosa que tenga un valor económico adquiere el significado de bien o mercancía intercambiable, de manera que la desregulación opere en diversos ámbitos como el derecho laboral, donde se suprimen normas orientadas a la protección de los derechos del trabajador. En materia de explotación de recursos naturales, la desregulación connota la derogación de normas de derecho ambiental fundadas en requisitos, licenciamiento, condiciones, delimitación de zonas naturales de reserva y exceptuadas de los circuitos del mercado de extracción y explotación de recursos etc. (Gallardo y otros, 2011).

## **1.2 CONCEPTO DE LIBERALIZACION**

La liberalización también implica la reducción de restricciones regulatorias de la economía, sin embargo, se enfoca más en la apertura y globalización de los mercados a partir de la cancelación de aranceles y aduanas a la importación, el acondicionamiento normativo de la inversión privada nacional y extranjera, y el establecimiento de exenciones tributarias para estimular la empleabilidad, productividad y crecimiento económico. Adicionalmente, la liberalización trae consigo el debilitamiento progresivo del rol del Estado en la economía y

el consecuente relanzamiento de las fuerzas productivas del ámbito privado como actores fundamentales del mercado y sus procesos básicos de producción y distribuciones de mercancías, bienes y servicios (Martínez y otros, 2015).

### **1.3 PLANES DE DESARROLLO**

Conviene señalar que durante el periodo 2002-2018, salvo algunas añadiduras retóricas, se le dio continuidad a la misma política de extracción minera basada en la desregulación, la abreviación de trámites, la flexibilización en los requisitos de licenciamiento ambiental, el reforzamiento institucional del sector y la liberalización económica. Así las cosas, en este acápite se identifican las líneas generales de la política minera inscrita en los planes nacionales de desarrollo ‘Hacia un Estado comunitario’ ‘Estado comunitario: desarrollo para todos’ ‘Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad’ y ‘Plan Nacional de Desarrollo: todos por un nuevo país’.

#### **1.3.1 Hacia un Estado Comunitario (2003-2006)**

El Plan Nacional de Desarrollo del primer periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez profundizó el modelo de impulso a la exploración y explotación del sector minero y de hidrocarburos. Esto se hizo bajo la motivación de prevenir los enormes daños económicos derivados de la disminución exponencial de las reservas del petróleo y la insatisfacción de un mercado internacional que demandaba la extracción de productos mineros como el oro, plata, coltán y cobre. Respecto del renglón minero, vale la pena considerar el



desconocimiento sobre la composición del subsuelo y las significativas trabas burocráticas que obstaculizaron la concesión de licencias de exploración y explotación.

En ese sentido, el plan acordó desregular el sector minero-energético, flexibilizar las condiciones de ingreso y participación y así atraer inversión privada nacional y extranjera. Convino abreviar aspectos como los procesos de autorización ambiental y garantizar seguridad institucional a las actividades exploratorias y extractivas. Alrededor de la política minero-energética se construyó una infraestructura física, material y tecnológica representada en redes de transporte y conectividad, servicios de acueducto, electricidad y telecomunicaciones. Además de ello, se puso en marcha una política de optimización de Ecopetrol, esto en miras de aumentar su eficiencia, productividad, competitividad y rendimiento. En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo (2003), consagra:

“Para fomentar el desarrollo del sector minero y mejorar la administración de los recursos, se pondrá en marcha un plan de exploración regional y global del subsuelo con análisis geofísicos, geológicos y geoquímicos. Se espera alcanzar un cubrimiento y sistematización de 120.000 km<sup>2</sup> a una escala de 1:100.000. Esto permitirá la promoción y entrega en concesión de nuevos prospectos, así como un crecimiento en los niveles de producción de minerales extraídos.” (p.114)

Aunque en la parte programática del plan de desarrollo se contempló la necesidad de intervención del Estado en la economía, la imposición de regulación y límites a la iniciativa privada y la industria extractiva, en su acápite de líneas de acción, se plantea un proyecto de desregulación y liberalización a partir de los siguientes términos:

La política comercial no debe limitarse a la liberación comercial o al establecimiento de instrumentos de promoción a las exportaciones. Debe, al mismo tiempo, allanar el camino hacia la apertura y la desregulación de los mercados de capitales y de servicios. Idealmente, la política comercial debería estar acompañada de aumentos en la competitividad que permitan, a su vez, ampliar, sostener e incrementar la participación de la capacidad productiva nacional en la producción mundial.

### **1.3.2 Estado comunitario: desarrollo para todos (2007-2010)**

En esta ocasión, el gobierno nacional reiteró su compromiso de intensificar el modelo extractivista basado en la exploración y consecuente explotación de hidrocarburos y recursos mineros. No obstante, a partir del plan de desarrollo denominado ‘Estado comunitario: desarrollo para todos’, la administración se propuso acelerar las políticas de flexibilización, desregulación y liberalización por intermedio del fortalecimiento de instituciones públicas especializadas en la materia. Ello se puso en evidencia, a partir de los siguientes renglones:

“Los modelos más básicos de crecimiento (Solow, 1956) enfatizan la importancia del ahorro y la acumulación de capital. En consecuencia, el Plan promueve el ahorro y su canalización hacia la inversión productiva, generando incentivos para que los colombianos ahorren y para que los extranjeros traigan su ahorro a Colombia. El Plan no hace distinciones entre el ahorro nacional y el extranjero, ni entre el inversionista local y el extranjero: se trata de promover la inversión tanto local como extranjera... En una economía dinámica, la relación entre comercio internacional y crecimiento es compleja. Una integración con la economía internacional es favorable al crecimiento. Algunos canales que pueden transmitir las externalidades internacionales del conocimiento son el comercio, la inversión extranjera directa, la migración de personal clave y la imitación” (p. 27)

En perspectiva de la exploración y explotación de hidrocarburos y carbón, el gobierno adoptó las siguientes estrategias:

-Afianzamiento de un marco institucional orientado a regular el sector. En ese sentido, la Agencia Nacional de Hidrocarburos -por sus siglas ANH-, mantiene competencias para administrar las reservas de hidrocarburos propiedad de la nación, control y fiscalización de operaciones petroleras dentro del país. De otra parte, el Ministerio de Minas y Energía se dispone trazar las políticas públicas referidas al abastecimiento energético y regular precios.

-Promoción de la inversión privada extranjera y nacional en la exploración y explotación del sector minero. A su vez, bajo la dirección del Ministerio de Minas y Energía,

la ANH e INGEOMINAS colocan en marcha un plan de exploración básica y manejan la información biológica recaudada o aportada por privados concesionados.

-Favorecimiento de intercambios internacionales de gas natural, de manera que pueda generarse sinergias entre importaciones necesarias y exploraciones a nivel interno con miras a alcanzar el hallazgo de yacimientos terrestres y marítimos.

La política minera del Plan Nacional de Desarrollo priorizó en la participación del sector privado, y por ello, puso en práctica una estrategia para reducir la intervención pública frente a la dinamización comercial e industrial de estos sectores de la economía nacional - proyectos de carbón y níquel ubicados en los departamentos de La Guajira, el Cesar y Córdoba. Cabe puntualizar que, en los términos de este documento, la extracción minera se orientó alrededor del principio de sostenibilidad ambiental (DNP, 2006).

### **1.3.3 Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad (2010-2014)**

El gobierno de Juan Manuel Santos introdujo la política de extracción minera en el marco de un título publicitario conocido como *las locomotoras del crecimiento económico y la generación de empleo*. En ese sentido, el DNP (2010), dispone: “Las cinco locomotoras de crecimiento identificadas por el gobierno e incluidas en esta sección del Plan Nacional de Desarrollo son: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) agricultura y desarrollo rural (3) vivienda y ciudades amables, (4) desarrollo minero y expansión energética y (5) infraestructura de transporte.” (p. 205)

En el marco de este PND, las actividades extractivas se justificaron con relación a la alta demanda internacional de recursos mineros como oro y carbón, y a la existencia de grandes yacimientos y minas localizadas en territorio nacional. Cabe advertir que, con miras

de aprovechar las ventajas ofrecidas por el sector minero energético, la administración propuso las siguientes estrategias:

-promover la inversión nacional y extranjera a través de la ambientación de un entorno amable de negocios.

-Impulsar el desarrollo de emprendimientos o iniciativas privadas que le confieran un valor agregado a la actividad de extracción de recursos minero-energéticos.

-Diseñar y poner en marcha políticas que orienten la actividad extractiva hacia la sostenibilidad ambiental, fiscal y financiera.

#### **1.3.4 Plan Nacional de Desarrollo: todos por un nuevo país (2014-2018)**

Respecto al renglón de exploración y explotación minero - energética, el DNP (2014) establece los siguientes objetivos:

“1) aprovechar responsablemente los hidrocarburos, contribuyendo al desarrollo sostenible; 2) expandir y consolidar el mercado del gas combustible; 3) garantizar el abastecimiento de combustibles líquidos y biocombustibles; 4) ampliar la cobertura y calidad de la energía eléctrica; 5) consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental; y, 6) acciones transversales.  
” (p. 225)

La campaña de promoción de inversiones nacionales y extranjeras, así como de impulso al sector minero-energético constituye una responsabilidad conjunta entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Ministerio de Minas y Energía. En aras de agilizar esos procesos de crecimiento económica y participación en el mercado global, conviene

agilizar trámites de licenciamientos ambientales y consulta a comunidades afectadas, de modo que estos aspectos no se conviertan en formas de ralentizar y entrapar los proyectos de extracción minero -energética.

A la luz de este nuevo marco normativo, se dará progresión a los proyectos de exploración y explotación ejecutados en tierra y ultramar, y para fomentar ello, resulta pertinente ofrecer tratamientos tributarios favorables o ciertas ventajas aduaneras a las empresas nacionales o extranjeras concesionadas. La idea del plan de desarrollo de ‘todos por un nuevo país’ es afianzar aún más el enfoque interinstitucional de la política minera, de manera que ANLA (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales), por ejemplo, articule sus procesos al ministerio de minas y energía. (DNP, 2014)

#### **1.4 PANORÁMICA GENERAL**

En Colombia, las decisiones macro económicas no son fruto de un ejercicio autónomo e independiente de planeación y política nacional, sino apenas la respuesta vertical a una agenda de intereses transnacionales marcada por los grupos empresariales, industriales y comerciales más poderosos del mundo y del país. De allí que la dinámica económica describe una línea centrifuga, es decir, un movimiento de producción y extracción de recursos que va de adentro hacia afuera sin retorno. La economía colombiana se ha enfocado en la monoproducción, cuestión que contradice sus potencialidades y posibilidades naturales, la vocación y riqueza de su entorno físico-material (Sañudo y otros, 2016).



Imagen tomada del cronicón, 2017.

A la luz de la teoría de las ventajas comparativas, los gobiernos y administraciones encausan todos los esfuerzos productivos, financieros y fiscales hacia el robustecimiento de un sector y/o renglón concreto de la economía, de manera que el mercado nacional se especializa en la exportación de un producto o recurso determinado. Una vez caen los precios internacionales del producto o la materia prima exportada, la economía interna también se viene abajo, causando estragos no solo en materia de decrecimiento y desaceleración, sino de pérdidas de oportunidades a nivel social, pobreza y marginalización (Bocanegra y Carvajal, 2019).

Cabe advertir que el auge del extractivismo minero se circunscribe en el contexto de una economía global dominada por la doctrina neoliberal. En esa línea, el mercado como tal pierde su carácter instrumental, convirtiéndose en la razón de ser de un considerable número de actividades humanas, culturales y sociales. El territorio y la tierra abandonan su sentido cultural y autóctono, su vocación natural, su mandato biótico para adecuarse al vaivén de los intereses de un mercado transnacionalizado. La violencia hegemónica del mercado y sus prospecciones imperativas desplaza por completo la dinámica dialógica y constructiva de la democracia, cuestión que se traduce en conculcación de derechos fundamentales, insatisfacción masiva de demandas de justicia popular y desfinanciación del Estado y sus programas de asistencia social progresiva, intervencionismo, papel directivo de las entidades estatales en la ambientación de la economía (Bocanegra y Carvajal, 2019).

La economía extractiva es blanco de múltiples críticas y denuncias sociales. En primer lugar, aparece el componente ambiental, por el cual se pone de manifiesto la degradación de los ecosistemas cuando son intervenidos por ese tipo de proyectos de economía extractiva. Bajo ciertas circunstancias, se expone la imposibilidad de recuperar el equilibrio ambiental o las funciones regulares de los escenarios biológicos (Álzate y otros, 2020).

El mundo científico reclama la sustitución definitiva de las energías fósiles por energías alternativas y limpias, esto en miras de abrir la oportunidad de reestablecer el equilibrio natural de ecosistemas que han sido explotados y exfoliados. Estas políticas económicas que se hallan al margen de la sostenibilidad ambiental, contribuyen al empeoramiento de fenómenos como el calentamiento global por liberación de CO<sub>2</sub>, metano y otros gases contaminantes, deforestación a gran escala, aparecimiento de cuerpos erosivos, extinción de especies florales y fáunicas. (Álzate y otros, 2020).

Desde un punto de vista social, se tienen numerosas problemáticas: contaminación o secamiento de fuentes hídricas para abastecimiento de agua a la población, devaluación de los servicios ambientales de bosques intervenidos desplazamiento de comunidades o de actividades económicas afectadas. A nivel económico, se comenta que la mayoría de proyectos de economía extractiva, y en especial los referidos a extracción de minas, no requieren de un número significativo de mano de obras. A la par, el sistema de regalías no compensa ni siquiera el costo del daño ambiental. Los contratos leoninos de extracción minera reportan ingentes ganancias a las compañías privadas encargadas de la explotación de los recursos, y no representan aportes significativos a la nación (Pardo, 2016).

En lo que corresponde al ámbito cultural, conviene apuntar que por lo regular los proyectos de extracción minera afectan grupos raciales, étnicos o comunidades campesinas, cuestión que significa el trastocamiento invasivo de tradiciones, costumbres, ritos, prácticas,

hábitos, creencias, cosmovisiones y filosofías. Parece haber aquí una tensión entre la modernidad y su aplanadora civilizatoria y la necesidad política de garantizar los derechos grupales, colectivos, culturales y sociales de las comunidades: identidad, diferencia, pluralidad, autodeterminación, independencia, autogobierno, entre otros (Álzate y otros, 2020).

## **1.5 SITUACIÓN CONCRETA**

En un sentido concreto, la situación del extractivismo minero se torna bastante preocupante pues los proyectos en proceso de licitación amenazan con intervenir zonas de ecosistemas frágiles como los páramos de las Hermosas (Tolima- Valle del Cauca), Chingaza (Cundinamarca-Meta) Pisba (Boyacá) Cajamarca (Tolima) Rabanal (Boyacá) Guerrero (Cundinamarca) Sumapaz (Cundinamarca) Guacheneque (Cundinamarca) Almorzadero (Santander) y Santurbán (Santander). (González, 2014)





Imagen tomada de El Espectador, 2018

Sin lugar a dudas, esto señala la necesidad perentoria de prohibir la minería en zonas de paramo, y reconsiderar la validez del contenido de los planes nacionales de desarrollo, los cuales, como se ha visto en líneas anteriores imponen sendas políticas de extracción minera y explotación del subsuelo. Cabe advertir aquí que los páramos cubren el 70% consumo humano de agua en el país, esto sin tener consideración su importancia para la economía: industria, agricultura, comercio, ganadería y en general todos los sectores socioeconómicos. (Vega y otros, 2017)

Debe recordarse que en los términos de la Carta Fundamental de 1991 y de la jurisprudencia constitucional, la decisión sobre afectaciones a ecosistemas frágiles por emprendimiento de proyectos extractivos o agroindustriales, no se puede gestar a partir de un esquema centralizado, sino en razón de los valores y principios democráticos de participación ciudadana, de modo que para el caso sub examine les corresponde a las

comunidades la aprobación de un modelo de desarrollo amigable y plegado en la protección efectiva de derechos sociales, ambientales, económicos y culturales. La participación ciudadana entorno a este tipo de cuestiones, cumple varios cometidos constitucionales: la protección del medio ambiente, la capacidad de autogobierno de las comunidades, el derecho al mínimo vital y al agua, la dignidad humana y el respeto por el bloque de constitucionalidad (Gaona, 2013)

En nombre de competencias constitucionales, el gobierno central no puede desconocer el principio de precaución, cuyo enunciado obliga a retraer ciertas iniciativas en caso tal que no exista una certeza predictiva sobre el resultado ambiental de un proyecto económico de extracción minera. Aparte por encima de ciertos enunciados orgánicos y funcionales, están los compromisos del derecho internacional públicos referidos a los Convenios de la OIT suscritos por el Estado colombiano y que ordenan la celebración de consultas previas antes de la ejecución de proyectos que afecten a las comunidades y sus territorios. (Lora, 2011)

En los planes de desarrollo no se observa una inversión paradigmática que pase de una racionalidad instrumental hegemónica a una concepción que ponga a la economía y el mercado al servicio del bienestar, el desarrollo, la garantía de derechos fundamentales, la utilidad común y con ello la tutela de la naturaleza, la vida y el ser humano etc. Por vía de lo expuesto, cabe problematizar la idea común de los gobiernos nacionales de subordinar el desarrollo socioeconómico a la extracción y explotación de materias primas como el oro, plata, cobalto, carbón, gas y petróleo. La necesidad de proteger el medio ambiente, de adoptar un modelo de desarrollo sostenible e incorporar tecnologías de producción de energías limpias, son aspectos que elucidan de forma más flagrante la inconveniencia del modelo extractivista.

## **II. DERECHO COLOMBIANO SOBRE AUTONOMÍA MUNICIPAL FRENTE ASUNTOS AMBIENTALES**

El capítulo 2 recoge las normas constitucionales que sirven de base a la autonomía administrativa de los municipios frente al manejo de asuntos ambientales. De otra parte, expone lo estipulado por la norma orgánica de ordenamiento territorial y la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional relacionado a autonomía administrativa de las entidades territoriales y descentralización.

Aunque el proceso de reconocimiento constitucional de la autonomía de las entidades territoriales, sustentado sobre la base de la descentralización administrativa, conlleva ciertos cambios en la concepción de ejercicio del poder público, no sugiere una transformación radical del ordenamiento territorial, y contrario a lo que comúnmente se sostiene, implica una continuidad matizada del modelo de organización centralizada. En la práctica, el municipio no funciona como un institución moderna y capaz de canalizar las demandas de democratización, participación, liberalización, racionalización y en últimas, autonomía reclamadas por una visión de Estado Social de Derecho. Esto exige la exploración de entidades territoriales ligadas a características ambientales, culturales, comunitarias comunes, y no a una estructuración arbitraria y verticalizada del poder (Hernández, 2015).

Desde un punto de vista crítico, se logra visualizar que el ordenamiento territorial vigente o estatuido por la Constitución Política de 1991 no difiere a grandes rasgos del concebido por la Constitución Nacional de 1886. Así las cosas, Colombia organiza territorios según herencias coloniales y a lo sumo, formas de distribución de un poder político

concentrado en determinados grupos socioeconómicos, hecho, que en el campo de los hechos desalienta un proyecto de democratización y modernización de la división administrativa del país. En aras de acentuar una auténtica autonomía, convendría ensayar el funcionamiento de entidades que aproximen lo territorial a las comunidades. Al respecto, cobra especial importancia la región, una modalidad de entidad territorial consagrada por el constituyente del 91 pero poco desarrollada por el legislador (Estupiñán 2012).

## **2.1 NORMAS CONSTITUCIONALES**

Cabe advertir que, en materia de reconocimiento constitucional de la autonomía de las entidades territoriales, debe tomarse en especial consideración del artículo 332 de la Constitución Política de 1992, el cual señala que los recursos del subsuelo pertenecen al Estado, esto sin perjuicio de derechos de propiedad adquiridos a través de leyes preexistentes. De antemano no sobra comentar que el texto constitucional no indica una propiedad estatal del subsuelo de carácter centralizada, y, por tanto, no se excluye la soberanía de los municipios respecto a sus territorios.

El artículo 287 de la Constitución Política dispone que las entidades territoriales, llámese municipios,, distritos, departamentos y territorios indígenas como entidades territoriales de rango constitucional o las regiones y provincias como entidades territoriales de rango legal, gozan de autonomía frente a la gestión de sus intereses, esto en el marco de la constitución y la ley. A grandes rasgos, la autonomía implica: *“1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4.*

*Participar en las rentas nacionales.*”<sup>1</sup> Según el artículo 288, la distribución de competencias entre nación y demás entidades territoriales se establece a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Igual, la actividad administrativa se hace bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

A nivel departamental, en el artículo 298 constitucional, se dispone lo siguiente: “Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.”

De acuerdo al artículo 311 de la Carta Fundamental, el municipio es la unidad fundamental del ordenamiento territorial de la nación, y como tal le corresponde “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

Desde el punto de vista ambiental, la Constitución Política en su artículo 79 estipula, de un lado, el deber y la obligación jurídica del Estado de garantizar el derecho a un ambiente sano a todos los habitantes del territorio, y de otro, el reconocimiento a la colectividad de su derecho a participar de las decisiones de gobierno que afecten el medio ambiente. De algún

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, art. 287. En [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

modo, en el segundo párrafo del artículo precitado se reconoce los derechos de la naturaleza, esto tras declarar y ordenar: “Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

A través del artículo 80 constitucional, se instituye una visión económica ligada a los estándares de un desarrollo racional, esto tras consagrar: “*El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*”. No sobra mencionar aquí que las autoridades administrativas y en efecto, las entidades territoriales, deben orientar sus actuaciones a una teleología cifrada por las finalidades esenciales del Estado Social de Derecho, consignadas en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

## **2.2 MARCO LEGAL**

La Ley 1454 del 28 de junio de 2011, orgánica de ordenamiento territorial *por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*, tiene por objeto regular las siguientes materias, entre otras no tan importantes a efectos de lo que aquí se investiga: (i) dictar las normas orgánicas para la organización

político-administrativa del territorio colombiano (ii) establecer los principios rectores del ordenamiento (iii) definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial (iv) definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y (v) establecer las normas generales para la organización territorial.

En perspectiva de entender la autonomía administrativa de las entidades territoriales y la racionalidad del régimen de distribución de competencias, conviene desmenuzar el concepto de ordenamiento territorial. Al respecto, el artículo segundo de la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial, referencia que el ordenamiento territorial cobra suma importancia en lo correspondiente a la organización del Estado-nación, esto desde la perspectiva del progreso institucional, el desarrollo económico, la democratización de lo público, la promoción y afianzamiento de los valores culturales y el desarrollo sostenible. A continuación, la siguiente tabla extraída del artículo 3 de la norma precitada, muestra los principios orientadores del orden territorial:

<b>PRINCIPIO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>Soberanía y unidad nacional</b>	<i>se propiciará y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.</i>
<b>Autonomía</b>	<i>Reconocimiento y capacidad de autogestión de intereses.</i>
<b>Descentralización</b>	<i>traslado del poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial, esto en miras de acrecentar la capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses de las comunidades y colectividades.</i>
<b>Integración</b>	<i>La conjunción entre la república unitaria y el estado descentralizado, invita de por sí a la integración del territorio a través de la cooperación, coordinación y colaboración</i>

	<i>de sus autoridades, entidades territoriales etc.</i>
<b>Regionalización</b>	<i>Se propone la región como unidad de ordenamiento territorial debido a que recoge de manera más contundente ciertas características de identidad geográfica, cultural, étnica, ecosistemas.</i>
<b>Sostenibilidad</b>	<i>Refiere a que el ordenamiento territorial tendrá que conjuntar crecimiento económico/satisfacción de necesidades sociales con sostenibilidad ambiental/sostenibilidad fiscal.</i>
<b>Participación</b>	<i>El ordenamiento territorial debe organizarse de modo tal que puedan maximizarse las oportunidades de participación ciudadana y democrática.</i>
<b>Solidaridad y equidad territorial</b>	<i>En perspectiva de un desarrollo armónico, compacto y uniforme, el ordenamiento territorial debe apostarle a financiar de forma equitativo el desarrollo de las regiones y para ello se valdrá de la anuencia solidaria de las entidades territoriales.</i>
<b>Diversidad</b>	<i>El ordenamiento territorial debe partir del reconocimiento de las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, y desde allí fundamenta una idea de unidad e integridad, convivencia pacífica y dignidad humana.</i>
<b>Gradualidad y Flexibilidad</b>	<i>El proceso de descentralización territorial debe por un lado acoger las diferentes perspectivas y garantizar que sean integradas, y de otro, hacerse de modo gradual, progresivo, entendiéndose que la cuestión implica tiempo.</i>
<b>Prospectiva</b>	<i>La prospectiva del ordenamiento territorial está demarcada por las finalidades esenciales del Estado Social de Derecho, la democracia participativa, la república unitaria y la descentralización.</i>
<b>Paz y convivencia</b>	<i>Debe pensarse el ordenamiento territorial alrededor del aseguramiento de la convivencia pacífica.</i>
<b>Asociatividad</b>	<i>En perspectiva de la solidaridad, de los objetivos comunes, el ordenamiento</i>



	<i>territorial debe afianzar la necesidad de la asociación entre entidades territoriales.</i>
<b>Responsabilidad y transparencia</b>	<i>La publicidad de los actos de las entidades territoriales se ve reforzada por la participación de la ciudadanía en ejercicios de planeación, control fiscal, construcción de políticas públicas.</i>
<b>Equidad social y equilibrio territorial</b>	<i>Se reconocen los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país, por ello, el ordenamiento territorial apunta a buscar instrumentos para garantizar equidad social.</i>
<b>Economía y buen gobierno</b>	<i>La economía y buen gobierno implica la observancia de los mandatos constitucionales, en el sentido valerse de una racionalidad económica, garantizar sostenibilidad fiscal, ambiental, financiera, física, respeto a los derechos humanos y satisfacción de necesidades públicas.</i>
<b>Multietnicidad</b>	<i>El ordenamiento territorial debe hacerse asentado en una estructura orgánica que permita la indemnidad de la variedad étnica.</i>

El artículo 21 de la precitada ley, dispone que se promoverá la transferencia de competencias de la nación hacia las entidades territoriales, esto en perspectiva de (i) eliminar la duplicidad de funciones (ii) fortalecer la autonomía administrativa de los departamentos y municipios y (iii) democratizar el ejercicio de planeación del desarrollo elevando el nivel de participación de las localidades. A la luz de la Constitución Política de 1991 y sus pilares fundamentales, el ordenamiento territorial no puede asumirse como una estructura rígida e inflexible, y contrario a ello, debe procurarse un modelo moderno, adaptativo, elástico y moldeable, esto es, capaz de reorganizarse en miras de satisfacer ciertas necesidades. En consecuencia, la ley ofrece herramientas de acción conjunta y articulada como las alianzas, asociaciones, convenios de delegación, modalidades regionales de administración.

En este punto, vale la pena relacionar los principios de distribución de competencias enmarcados en el artículo 27:

**-Coordinación:** con base en la solidaridad, las entidades públicas coordinarán esfuerzos administrativos conjuntos para alcanzar objetivos institucionales.

**-Concurrencia:** una entidad puede prestar una colaboración a otra, con el propósito de que esta última materialice un objetivo misional.

**-Subsidiariedad:** una entidad del orden superior asume las competencias de otra entidad del orden inferior, dado que esta última se halla en incapacidad o imposibilidad institucional de ejecutarlas.

**-Complementariedad:** hace alusión a la flexibilidad del ordenamiento territorial, el cual faculta a las autoridades departamentales y locales para celebrar alianzas, asociaciones o modalidades de administración regional en miras de responder efectivamente a sus obligaciones institucionales.

**-Eficiencia:** la administración se ceñirá a la regla de minimización de costos y maximización de beneficios.

**-Equilibrio entre competencias y recursos:** la asignación de competencias al orden territorial local deberá estar precedida por la transferencia de recursos adicionales.

**-Gradualidad:** este proceso se hará de manera progresiva.

**-Responsabilidad:** en ejercicio de sus competencias, las entidades no podrán comprometer su sostenibilidad fiscal y financiera.

Según el artículo 29 numeral 4 sobre distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio, al municipio le corresponde desempeñar las siguientes funciones:

- a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
- c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

### **2.3 MARCO JURISPRUDENCIAL**

La Corte Constitucional, en sentencia C-579 de 2001 expedientes D-3260 y D-3262, sostiene la necesidad institucional de mantener un equilibrio entre unidad y autonomía a través del establecimiento de limitaciones mutuas. En primer lugar, la autonomía nunca debe asumirse como una oportunidad de quebrar la uniformidad constitucional y legislativa, de apartarse de decisiones de política nacional -Plan Nacional de Desarrollo, decreto de Estado de Excepción- y una administración de justicia desconcentrada. De otro lado, la unidad se haya limitada por el principio de autonomía administrativa, el cual presupone la capacidad de las entidades territorial de gestionar los asuntos propios. A la luz del constituyente del 91, Republica unitaria y autonomía administrativa no aparecen como criterios orgánicos incompatibles. Al respecto, se sugiere construir un dialogo entre ambos a partir de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

No es posible comprender el concepto de autonomía administrativa de las entidades territoriales, sin antes abordar conceptos como descentralización y república unitaria. Así las cosas, la república unitaria hace alusión a la existencia de un único poder legislativo encargado de producir normas, un poder jurisdiccional desconcentrado y un poder administrativo cuyo nivel central adopta ciertas decisiones políticas de alcance nacional; Ahora bien, en Colombia, la descentralización se concibe como un fenómeno de naturaleza

administrativa, por el cual, la administración nacional traslada una serie de hacia entidades descentralizadas por servicios, especializadas o territorialmente. En dirección de lo expuesto, la Corte Constitucional, en sentencia C-1051 de 2001 Expediente No D-3469, define la autonomía administrativa, así:

“La autonomía de las entidades territoriales implica que éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad. En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal.”

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia C-983 de 2005 expediente D-5659, aduce que los fenómenos de descentralización, república unitaria y autonomía administrativa no pueden dilucidarse al margen de los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación. En ese sentido, aporta las siguientes definiciones de cada principio:

**-Principio de subsidiariedad.** mientras las entidades descentralizadas puedan bastarse a sí mismas, no hay lugar a la intervención del poder central. Por el contrario, según el principio de subsidiariedad la nación está facultada para obrar allí donde las entidades se muestren incapaces o les es imposible asumir sus competencias. Al tenor de lo expuesto se reconoce

de un lado las limitaciones de las entidades territoriales, y de otro, su derecho a autogestionar los asuntos propios.

**-Principio de concurrencia.** la subsidiariedad se enmarca dentro de una relación vertical, y habla de cuando la administración nacional suple a la territorial, por razones de necesidad. La concurrencia refiere a una horizontalidad marcada por la solidaridad que se deben todas las instituciones entre sí, independientemente de su orden jerárquico. En estricto sentido, en razón del principio de concurrencia, las entidades se colaboran en la consecución de sus objetivos institucionales.

**-Principio de coordinación.** En la concurrencia, una o más entidades concurren a colaborar a otra entidad para que esta última pueda ejecutar una de sus competencias; de un modo diferente, la coordinación dispone que dos o más instituciones cooperan en perspectiva de alcanzar un objetivo común.

La Corte Constitucional, en sentencia C-643 de 2012 expediente D-8905, indaga sobre el sentido y alcance de la autonomía administrativa en cuanto a la capacidad de cada entidad territorial de administrar sus propios recursos. En una concepción amplia de la autonomía administrativa, la denominación ‘administrar recursos propios’ recaudaciones locales y transferencias nacionales- y también al territorio y sus riquezas naturales. Sin embargo, el numeral 2 del artículo 268 ‘ejercer las competencias que le correspondan’ estipula la autonomía administrativa de las entidades territoriales en el marco de sus límites constitucionales y legales. Desde una perspectiva fiscal e incluso tributaria, se observa que el numeral 3 del mismo artículo denota la facultad de los entes territoriales “Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. Aquí se observa cómo la Corte viene reconociendo unos niveles autonómicos que empiezan por la autonomía política y administrativa hasta llegar a la autonomía fiscal y financiera.

Desde luego, la administración de los recursos propios pasa por la autonomía territorial, es decir, como una autonomía frente a la tierra, territorio, cultura, orden territorial, paisaje, formas, ocupación, hábitat, vivienda, locación. Por esa línea, se aduce que las comunidades recaban un derecho a decidir el destino de sus territorios, el uso del suelo, las afectaciones al medio ambiente, los proyectos económicos y sociales, entre otros.

La Corte Constitucional, en sentencia C-189 de 2019 Expediente No D-12322, sostiene que la autonomía administrativa del municipio, debe entenderse en clave de un diálogo permanente entre nación y entidad territorial menor. Esto en razón a que el Estado de un lado se organiza como república unitaria y de otro, como organización administrativa descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. No sobra recordar que el artículo 287 constitucional reconoce y otorga autonomía a las entidades territoriales, la cual se resuelve como una capacidad de gestión de intereses propios, esto dentro de los límites de la Constitución Política de 1991 y la ley. Alrededor de ello, las entidades territoriales pueden: (i) darse sus autoridades (ii) ejercer competencias que por ley les corresponda (iii) administrar recursos (iv) establecer tributos orientados a costear el cabal cumplimiento de sus funciones y (v) participar de las rentas y transferencias nacionales. Ahora bien, de acuerdo al artículo 288 constitucional, el Estado descentralizado presupone la necesidad de una intercomunicación nación-entidades territoriales guiada por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

A partir de un análisis axiológico del ordenamiento jurídico colombiano, conviene descartarse dos supuestos. Primero, el reconocimiento de la autonomía y la descentralización no acaba con la centralización de ciertas funciones de responsabilidad exclusiva del poder central -potestad de hacer leyes, administración de justicia, jefatura del Estado, suprema autoridad administrativa. La unidad comporta un mandato de coherencia orgánica y

funcional, y bajo ninguna consideración implica replegar todas las competencias en una sola autoridad. Segundo, en razón de lo anterior no puede interpretarse la descentralización y el reconocimiento de la autonomía administrativa como una independencia absoluta, esto es, un aislamiento rotundo derivado de la potestad de autogobierno. En últimas, resulta necesario argüir que los fundamentos constitucionales de democracia participativa y la enunciación de derechos colectivos, demandan la facultad de las comunidades y entidades territoriales de decidir sobre aspectos que les afectan directamente.

### **III. JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE COMPETENCIAS AMBIENTALES MUNICIPALES FRENTE A PROYECTOS NACIONALES DE ECONOMÍA EXTRACTIVA.**

En el presente capítulo, se revisa la jurisprudencia de los Tribunales Supremos de justicia constitucional y contenciosa administrativa. Ello resulta útil a efectos de integrar a las conclusiones un cotejo, análisis y parangón respecto de la posición jurisprudencial de ambas corporaciones en materia de competencias ambientales municipales ante proyectos nacionales de economía extractiva. Al respecto, se tiene que la Corte Constitucional muestra una perspectiva más o menos difusa y muy variable en lo relacionado al alcance de la autonomía territorial para retraer proyectos de explotación minera localizados hacia las zonas de reserva natural. Una vez la Corte Constitucional profiere las sentencias SU-095 de 2018 y SU-411 de 2020, el Consejo de Estado se adhiere a su tesis sobre el alcance de la autonomía administrativa de las entidades territoriales.

## **3.1 CORTE CONSTITUCIONAL**

### ***3.1.1 Sentencia SU-095 de 2018***

La Corte Constitucional, en sentencia SU-095 de 2018 expediente T-6.298.958, reconoce una tensión entre los principios de Estado Unitario y Autonomía Territorial, cuestión que en materia de distribución de competencias ambientales obliga a precisar ciertos criterios de interpretación. En primer lugar, cabe asentar que ninguno de los dos principios ostenta una preponderancia constitucional sobre el otro, por tanto, la lectura respecto de su aplicabilidad depende en gran medida de la capacidad de analizar las condiciones específicas del caso concreto. En segundo lugar, la resolución no puede orientarse a sacrificar un principio por otro, sino armonizar ambos, de tal modo que, por un lado, se conserve la organización estatal a modo de república unitaria, y por otro, se confiere autonomía a los territorios, entendidos estos en su población y autoridades legítimas. Por último, la coexistencia amigable de ambos principios depende de la aplicación de los criterios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

La coordinación hace referencia al establecimiento de un dialogo interinstitucional, vertical, horizontal o mixto, orientado a la organización, distribución y designación de competencias administrativas referidas a una materia determinada. Un ejemplo de coordinación, son las actividades de gestión del riesgo, las cuales se concretan entre entidades territoriales y el Sistema Nacional para Gestión del Riesgo de Desastres. La Concurrencia remite a la distribución legal y constitucional de competencias entorno a la consecución de un objetivo común; traza límites y alcances a la acción administrativa local. La subsidiariedad aparece cuando una autoridad de mayor nivel reemplaza a otra en sus funciones debido a que esta última se halla en incapacidad material o imposibilidad fáctica de ejecutarlas.



Para el máximo Tribunal de la jurisdicción constitucional, las competencias locales en materia ambiental se definen a partir de los siguientes principios rectores del ordenamiento territorial:

PRINCIPIO	DESCRIPCION
<i>Soberanía y unidad nacional</i>	Entiende la integridad territorial en el marco del Estado Social de Derecho y sus principios de república unitaria, descentralización, y autonomía de sus entidades territoriales.
<i>Autonomía</i>	Las entidades territoriales son autónomas frente a la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley;
<i>Descentralización</i>	Alude al traslado de competencias administrativas del nivel central hacia el nivel local.
<i>Sostenibilidad</i>	Todas las autoridades administrativas, del nivel local o central, deben conciliar el desarrollo económico con la sostenibilidad fiscal, sostenibilidad ambiental, equidad social, esto en aras de garantizar bienestar y dignidad a la población en general.
<i>Participación</i>	El ordenamiento territorial debe incentivar la participación, concertación y cooperación en aras que las comunidades tengan la posibilidad de incidir de manera directa en las decisiones administrativa que las afectan.

Según la Corte, en desarrollo de la autonomía, sostenibilidad y descentralización, las entidades territoriales poseen dos importantes instrumentos jurídico-constitucionales para arrogarse la competencia sobre asuntos ambientales: el plan de ordenamiento territorial y la consulta previa. De acuerdo al artículo 6 de la ley 388 de 1997, el plan de ordenamiento territorial tiene por objeto limitar la planificación económica y social a través de la gestión racional del territorio. Así las cosas, el plan de ordenamiento territorial se traza: (i) proteger recursos naturales en perspectiva de asegurar la sostenibilidad ambiental de los territorios (ii)

mejorar la calidad de vida por vía de la implementación de proyectos de vivienda, disposición de servicios públicos y señalización de espacios públicos (iii) responder a una planificación integral del territorio tanto urbano como rural, que respeta la vocación de los suelos, del entorno y de la naturaleza de los lugares -habitacional, residencial, comercial, industrial etc.- . De otra parte, el artículo 8 de la Ley 134 de 1994, estipula la consulta popular como un mecanismo de participación democrática donde las autoridades municipales, departamentales o nacionales convocan a sus respectivas comunidades a decidir sobre la suerte de un asunto mediante votación popular. En todo caso esta decisión es de carácter obligatorio.

### ***3.1.2 Sentencia C-123 de 2014***

La Corte Constitucional, en sentencia C-123 de 2014 expediente D – 9700, considera que el artículo 37 del Código Nacional de Minas se fundamenta en el principio constitucional de República unitaria proclamado por el artículo de la Carta Política. La centralización del manejo del suelo y subsuelo se sustenta en los artículos 332<sup>2</sup> y 334<sup>3</sup> del texto constitucional, sin embargo, el absolutismo de ello se ve considerablemente atemperado por causa de los principios de organización territorial de autonomía y descentralización, los cuales permiten una lectura diferente respecto a la disposición, administración y explotación de los recursos naturales. En ese sentido, la sala de revisión constitucional anota:

---

<sup>2</sup> El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. ... Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

<sup>3</sup> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. ... La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

Por esta razón, y en procura de una solución que permita aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión en este caso concreto, se concluye que el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas- estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

La protección de los recursos naturales demanda una interpretación sustancial frente a la tensión entre autonomía territorial y Estado unitario. A la luz del texto constitucional, el medio ambiente aparece como un elemento vertebral del Estado Social de Derecho, por ende, su guarda y defensa institucional adquiere un carácter fundamental, al punto que la disputa aquí planteada, de un sentido más formal y orgánico, se zanjaría en favor de la entidad, nacional o local, que alegara la preservación de los recursos naturales por encima del desarrollo económico. Pese a ello, la Corte Constitucional considera que el medio ambiente no representa un valor absoluto, y en ese sentido, la facultad municipal de reglamentar el uso del suelo para restringir la implementación de proyectos de extracción minera encuentra ciertos límites de orden constitucional. Cabe advertir que la Constitución Política en su artículo 334, reserva a la nación la facultad de presidir la planeación de la economía, esto en

perspectiva mejorar la calidad de vida de la población en general a través de la ejecución de proyectos de desarrollo como la exploración y explotación de recursos naturales.

### ***3.1.3 Sentencia T-445 de 2016***

La Corte Constitucional, en sentencia T-445 de 2016 Expediente T-5.498.864, además de reivindicar el rango imperativo del desarrollo sostenible, es decir, de un modelo de progreso y crecimiento racional que no comprometa la supervivencia de la especie a costa del sacrificio del ecosistema, reconoce a la naturaleza como sujeto autónomo de derechos. En esta ocasión, el Tribunal Supremo de la jurisdicción constitucional sostiene que, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, la conservación de los recursos naturales depende en gran medida de la preexistencia de canales efectivos de participación de la comunidad en las decisiones que la afecten. De esta manera, la autonomía territorial de los municipios aparece más supeditada a la capacidad de una comunidad de convocar a consulta popular para definir la destinación de un territorio determinado, que a la gestión y administración de autoridades locales elegidas por voto del pueblo.

### ***3.1.4 Sentencia T-342 de 2019***

La Corte Constitucional, en sentencia T-342 de 2019 Expediente T-7.084.677 reafirma la hibridez del sistema de organización territorial, el cual mezcla elementos de un modelo de Estado puramente unitario con una forma de ordenamiento territorial basada en la autonomía administrativa de las localidades. A efectos de no suprimir ninguno de los principios orgánicos -república unitaria y autonomía territorial-, se establecen los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, cuestión que permite un dialogo entre nación y entidades territoriales. La Sala Tercera de Revisión de la Corte, anota:

Para resolver la tensión en las competencias otorgadas a la nación y las entidades territoriales en materia de suelo y subsuelo, debe darse aplicación al artículo 288 superior, que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos. Así entonces, las competencias que, en materia del subsuelo, se asignan a entidades del Gobierno nacional central con la finalidad de proteger el interés general de toda la población, deben armonizarse con la participación activa y eficaz de las entidades territoriales y, en particular, de los municipios, quienes deben tener una influencia apreciable y una injerencia valorada adecuadamente que permitan que su postura se ajuste o adopte, en la medida de las posibilidades razonables que resulten de aquel diálogo, a la hora de promover, definir y demarcar las zonas excluibles de minería, sobre todo en aspectos centrales a la vida del municipio, como son la protección de su patrimonio ecológico y cuencas hídricas, la salubridad de la población, y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

### ***3.1.5 Sentencia C-035 de 2016***

La Corte Constitucional, en sentencia C-035 de 2016 Expediente D-10864, recuerda que el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 propone un reestructurar el ordenamiento territorial mediante la demarcación de zonas de reserva estratégica minera. La motivación de dicha disposición normativa no es incrementar la titulación de concesiones de exploración o extracción minera, sino brindar información clara a las empresas interesadas en invertir, de modo tal que puedan conocer las posibilidades geológicas de ciertas áreas y sus limitantes ambientales. Ahora bien, las líneas de acción de orden nacional no pueden aplastar el principio de autonomía territorial, el cual sugiere que las entidades territoriales ostenten la potestad de atender sus propios asuntos administrativos, de autogobernarse y autogestionar

intereses locales a partir de la participación democrática y en consonancia a la supremacía del orden constitucional. Así las cosas, la Sala Plena del alto tribunal, advierte:

La Corte ha señalado que el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador y que su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta, dado que es expresión de dos principios constitucionales de la mayor significación, como son la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts 288 y 311). Por esa razón, la jurisprudencia ha puntualizado que la Constitución ha establecido una garantía institucional para la autonomía de las entidades territoriales por virtud de la cual se fija en la materia un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador.

En esta ocasión, la Corte Constitucional sostiene que en materia de definición de competencia para expedir licencias ambientales concurren entidades del orden nacional y Corporaciones Autónomas Regionales del orden local. El alto tribunal precisa que el gobierno nacional solo tiene la facultad de limitar el alcance de las Corporaciones Autónomas Regionales frente asuntos de incidencia nacional, y no puramente local. Según el texto constitucional, el Estado ostenta la potestad de intervenir la economía, no obstante, esas acciones de intervención deben motivarse en la salvaguarda de un bien jurídico de rango superior. No cabe duda que el desarrollismo capitalista, basado en su lógica de crecimiento constante e ilimitado, puede poner en riesgo la estabilidad de ciertos ecosistemas, por ello, aparece la necesidad de regular y redireccionar las dinámicas del mercado, esto es, yuxtaponerle una conciencia ambiental, social, cultural que contenga el orden de posibles desequilibrios e injusticias.

## **3.2 CONSEJO DE ESTADO**

### **3.2.1 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Sentencia de 7 de diciembre de 2016 Expediente No 11001-03-15-000-2016-02396-00**

En revisión de tutela, el Consejo de Estado decide la conveniencia de la consulta popular para que el pueblo ibaguereño manifieste su acuerdo o desacuerdo frente a la ejecución de proyectos mineros que implican la contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio. Al respecto, el alto Tribunal considera que la consulta popular materializa el derecho a la participación de la ciudadanía frente a la determinación de asuntos que afectan sus intereses colectivos. No cabe duda que la activación de este tipo de mecanismos democráticos sugiere de modo indirecto la activación de nuevas perspectivas de la autonomía territorial en relación al rechazo o aprobación de proyectos económicos que podrían poner en riesgos valores constitucionales como la protección del medio ambiente.

Ahora bien, la reafirmación de la autonomía de las entidades territoriales a través del empoderamiento democrático de las comunidades, no representa un abandono del modelo de estado Unitario. Por el Contrario, el Consejo de Estado acepta esta comunicación armónica entre municipios y nación, dado que reserva para el Estado central, el poder respecto a ciertas temáticas como reformas a la Constitución Política, iniciativas exclusivas del gobierno - Presupuestales, fiscales o tributarias, relaciones internacionales, concesión de amnistías o indultos, dirección del ejercito nacional.

### **3.2.2 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Sentencia de 5 de abril de 2018 Radicación 11001-03-15-000-2017-02389-01.**

En esta oportunidad, el Máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conoce de una Acción de Tutela interpuesta por la Nación- Ministerio de Minas y Energía contra Tribunal Administrativo de Santander, esto en miras de revertir la decisión judicial que reconoció la competencia de los municipios para reglamentar el uso del suelo respecto de la actividad minera y petrolera. La Sala de lo Contencioso Administrativo ratifica la competencia de las entidades territoriales frente a la regulación de la destinación y uso del suelo en sus territorios, la facultad de proscribir la minería y hacer consultas populares para preguntarle a los ciudadanos si están de acuerdo o no con el emprendimiento de proyectos mineros que afecten sus ecosistemas.

A criterio del Consejo de Estado, la autonomía administrativa de las entidades territoriales también se expresa como la capacidad de las comunidades de decidir respecto del sentido de su modelo de desarrollo local. Contrario a lo que ocurre en sede de jurisdicción constitucional, donde los veredictos se muestran polisémicos y confusos, la jurisdicción contenciosa administrativa despeja cualquier duda al resolver el carácter vinculante de las consultas populares realizadas a nivel municipal y referidas a la admisión o denegación de proyectos de extracción minera en zona de reserva natural. De este modo, el alto tribunal refrenda la consulta popular del municipio de Jesús María, la cual defenestra un proyecto de economía extractiva en zona de alta montaña.

Así las cosas, la Constitución Política de 1991, llama a entender el ordenamiento territorial en clave de la democracia participativa como forma de materializar la autonomía administrativa de los municipios. En nombre del principio de República Unitaria no puede imponerse un modelo económico a las comunidades y territorios, y menos cuando este lesiona intereses de gran reconocimiento constitucional como el derecho a un medio ambiente sano. Por orden jurisprudencial, las autoridades nacionales y locales se hallan en



la obligación jurídica de apalancar la economía en correspondencia a los siguientes criterios de desarrollo sostenible: (i) preservación de recursos naturales en miras de asegurar la pervivencia de generaciones futuras -principio de equidad intergeneracional- (ii) explotación racional y prudente de los recursos naturales<sup>4</sup> (iii) uso equitativo de los recursos naturales y (iv) integración transversal de una perspectiva ambiental a los planes de desarrollo.

### **3.2.3 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Auto de 19 de octubre de 2018 Radicación 11001-03-15-000-2018-03854-00**

Mediante el auto de la referencia, el Consejo de Estado concede medida cautelar en favor del accionante tras considerar que, de acuerdo a jurisprudencia constitucional, las entidades territoriales no se encuentran facultades para prohibir proyectos de explotación minera en sus territorios por vía de consulta popular. La Sección Primera argumenta la relatividad del principio de autonomía administrativa o territorial en relación a la potestad de aprobar o desaprobar proyectos de explotación minera en los territorios locales. Cabe advertir que la opinión del máximo tribunal se muestra bastante restrictivo, luego alega que mientras el legislador no se pronuncie al respecto, no resulta conveniente contemplar a la consulta popular como un mecanismo legítimo para detener proyectos de extracción minera.

Sin embargo, la razón fundamental de reconocer las medidas cautelares a la parte actora no se deriva de la relatividad del mecanismo de consulta popular, sino en razón a la inobservancia del debido proceso administrativo referente a la inscripción y practica de las consultas populares que se proponen revertir un proyecto de explotación minera. En ese sentido, la sala dispone:

---

<sup>4</sup> Principio de precaución: ordena que, ante la falta de certeza y evidencia científica, los proyectos de explotación de recursos naturales deben retraerse.

Ahora bien, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto de la prohibición de la minería metálica en las entidades territoriales, frente a lo cual resulta oportuno poner de presente que en relación con las consultas populares se ha puesto de manifiesto la necesidad de agotar una etapa de concertación previa entre la Nación y las entidades territoriales, en los eventos en que el Gobierno Municipal quiera iniciar la consulta popular sobre explotación y exploración de recursos naturales no renovables, con fundamento en los principios de unidad, autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

#### **3.2.4 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, sentencia de catorce (14) de agosto de dos mil diecinueve (2019) Radicado No 2018-02067-01**

De acuerdo a la sala, el municipio de Cogua tiene la competencia propia de prohibir la actividad minera de forma absoluta. Se evidencia que la consulta popular convocada por la entidad territorial se da en el marco de las competencias legales y constitucionales del municipio. Esto se motiva en dos razones. Según se colige del artículo 42 de la Ley 1757 de 2015, la consulta solo tiene efectos vinculantes para el municipio que la convoca. De otra parte, la prohibición de la actividad minera del municipio de Cogua no es una expresión de poder de veto, sino por el contrario se da en consonancia a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad estipulados por la autoridad nacional.

#### **3.2.5 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, sentencia de veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020) Radicado No 2015-00236-00**

En esta ocasión, la Sala reafirma la competencia de los municipios de proteger el equilibrio ambiental de sus territorios, esto: “en el entendido de que en desarrollo del proceso

por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.”

## **CONCLUSIONES**

-El alcance de los municipios en materia de protección ambiental frente a proyectos de extracción minera que amenazan sus territorios, se halla fijado de un lado por la autonomía administrativa, y de otro, por el modelo de República Unitaria. Lo primero, reconoce, tal como lo enuncia el artículo 268 constitucional, la potestad de los municipios de decidir sobre asuntos propios. Lo segundo, impone una coherencia orgánica y funcional del Estado Social de Derecho alrededor de unos criterios universales de orden nacional, referidos a la existencia de un orden constitucional, de un solo órgano de expedición de normas, de una administración de justicia desconcentrada y unos poderes administrativos y políticos reservados a la jefatura suprema del Estado. Sin embargo, esa autonomía administrativa se da como un dialogo orientado por los criterios administrativos de concurrencia, coordinación y subsidiariedad. Así las cosas, ante la adjudicación de un proyecto de extracción minera, las autoridades del orden nacional deben acordar con las autoridades de orden territorial, las medidas de protección ambiental, garantía de salubridad, preservación de los ecosistemas. Ahora bien, el alcance de los municipios se expande a partir de la democracia participativa,

referida a la convocatoria de la consulta popular para definir la prohibición de minería en zonas de reserva natural. Las decisiones que se adopten en el marco de la consulta tienen un carácter obligante respecto del territorio y la población en cuestión.

-La cuestión ambiental no es un asunto de forma sino de contenido. Por ello, discutir la conveniencia de hacer minería en zonas de paramo o de reserva natural, de algún modo sobrepasa la mera discusión orgánica y funcional entre priorizar el modelo de República Unitaria o darle aplicabilidad a la autonomía administrativa. Sin lugar a dudas, el Estado colombiano concilia una visión unitarista con un modo de organización basado en la descentralización administrativa y la autonomía territorial, y consecuencia, recurre a criterios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad para armonizar el trabajo de las autoridades centrales y locales.

-Si se instala la discusión en sede judicial, vale la pena sugerir un análisis respecto de la importancia de cada uno de los principios y valores constitucionales en disputa. Cabe advertir que los valores y principios aquí discutidos son el modelo de República Unitaria, la autonomía administrativa de las entidades territoriales y la conservación del medio ambiente. Desde una perspectiva de análisis apenas formal, la cuestión gira alrededor de definir la prominencia constitucional de alguno de los elementos orgánicos -un modo de organización centralizado o una estructura de reconocimiento de autonomía de las localidades-, sin embargo, un enfoque sustancial de la problemática, le da en primera instancia prevalencia a lo cualitativo, y luego, satisface la necesidad de brindar garantía al valor constitucional más de mayor importancia. En ese sentido, resulta irrelevante que en un caso concreto se escoja el principio de República Unitaria por encima de la autonomía territorial, si de ello se desprende el emprendimiento de proyectos extractivos que destruyen el medio natural y no consultan la sostenibilidad ambiental de las acciones económicas. Por tanto, puede

proponerse que, en relación a la protección del medio ambiente, valor y principio fundamental de la Constitución Política de 1991 asociado a la vida y su posibilidad de prolongarse, debe tener primacía la decisión de la autoridad central o local que asuma un rol garante, es decir, que ponga el principio de sostenibilidad ambiental por encima del crecimiento del mercado.

-La teleología de los principios constitucionales precitados -República Unitaria, Descentralización Administrativa, Autonomía Territorial- se halla en la defensa de la vida y la promoción de los valores democráticos de participación efectiva de las comunidades respecto a decisiones de gobierno que afecten sus territorios. La soberanía debe entenderse no tanto desde el punto de vista de gobierno central, sino de empoderamiento e incidencia de las comunidades, de potestad de apartarse de un modelo de desarrollo vertical impuesto por la agenda internacional del capital y el mercado. De allí que en asuntos ambientales las apuestas de la libertad económica deben ceder ante una intervención del Estado sustentada sobre la base de la participación democrática, sostenibilidad ambiental, descentralización administrativa, autonomía territorial y soberanía popular. De modo que el alcance de la autonomía administrativa frente a la definición central de proyectos de explotación minera en zonas naturales protegidas, está determinado por los niveles de democratización y descentralización del gobierno, esto es, la capacidad real en cabeza de las comunidades para oponerse a través de la participación a un desarrollismo capitalista no conveniente a sus intereses y territorios.

## BIBLIOGRAFIA

ALZATE GUARIN, Erika Mariana y otros (2020) Extractivismo en Colombia: debates acerca del modelo de desarrollo económico. Un análisis de la hidroeléctrica El Quimbo desde la ecología política latinoamericana. Universidad de la Salle. Disponible en: [https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1235&context=negocios\\_relaciones](https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1235&context=negocios_relaciones)

BOCANEGRA ACOSTA, Henry y CARVAJAL MARTÍNEZ, Jorge Enrique (2019) Extractivismo, derecho y conflicto social en Colombia. Revista Republicana Numero 26. Disponible en: DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2019.v26.a63>.

\_\_\_\_ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Sentencia de 7 de diciembre de 2016 Expediente No 11001-03-15-000-2016-02396-00.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Sentencia de 5 de abril de 2018 Radicación 11001-03-15-000-2017-02389-01.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Auto de 19 de octubre de 2018 Radicación 11001-03-15-000-2018-03854-00.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1454 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia C-1051 de 2001 Expediente No D-3469.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia C-983 de 2005 expediente D-5659.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia C-643 de 2012 expediente D-8905.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia C-189 de 2019 Expediente No D-12322.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia SU-095 de 2018 expediente T-6.298.958

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia C-123 de 2014 expediente D – 9700

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia T-445 de 2016 Expediente T-5.498.864

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia T-342 de 2019 Expediente T-7.084.677

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia C-035 de 2016 Expediente D-10864.

ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana (2012) Desequilibrios Territoriales: estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno. Universidad del Rosario: BOGOTÁ.

GALLARDO VELASQUEZ, Anahí y otros (2011) Desregulación económica y flexibilización laboral. Una forma de reducir el costo laboral en México (2000-2008). Economía y Sociedad, vol. XVII, núm. 27. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo: MORELIA.

GAONA PANDO, Georgina (2013) El derecho a la tierra y protección del medio ambiente por los pueblos indígenas. Nueva antropología vol.26 no.78: MEXICO.

GONZALEZ SALAZAR, Nubia Elizabeth (2014) La concesión minera en Colombia: un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de seguridad y estabilidad jurídica. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario: BOGOTÁ.

HERNADEZ BECERRA, Augusto (2015) El Ordenamiento Territorial Colombiano: Más allá de la Constitución de 1991. Serie de Documentos de Trabajo No 55. Disponible en: <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2016/05/DOC-DE-TRABAJO-55.pdf>.

LORA KESIE, Karem Ivette (2012) El principio de precaución en la legislación ambiental colombiana. Revista Actualidad Jurídica tercera y cuarta edición. Universidad del Norte: BARRANQUILLA.

MARTINEZ, Francisco y otros (2015) Análisis macroeconómico de los efectos de la liberalización financiera y comercial sobre el crecimiento económico de México, 1988-2011. Perfiles latinoamericanos Vol. 23 No 25. Flacso: MEXICO.

PARDO DURAN, Joan Sebastián (2016) Del modelo extractivista a las dinámicas de desarrollo local en contextos de conflicto: distrito minero litoral pacífico (2008-2012). Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario: BOGOTÁ.

REPUBLICA DE COLOMBIA, Constitución Política de 1991.

REPUBLICA DE COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo ‘Hacia un Estado Comunitario’ (2003-2006)

REPUBLICA DE COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo ‘Estado comunitario: desarrollo para todos’ (2007-2010)

REPUBLICA DE COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 'Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad' (2011-2014)

REPUBLICA DE COLOMBIA, Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 'Todos por un nuevo país' (2015-2018)

SAÑUDO, María Fernanda y otros (2016) Extractivismo, conflictos y defensa del territorio: el caso del corregimiento de La Toma (Cauca, Colombia). *Desafíos*, 28(2). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.10>

VEGA PEREZ, Leonel Antonio y otros (2017) El páramo de Pisba y la concesión minera: la problemática ambiental de Tasco (Boyacá). *Revista Academia & Derecho*, Año 8, No 15. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia: TUNJA.