An illustration of a landscape with mining equipment and a river. The scene is divided into several color-coded zones: a light blue sky with an orange sun, a dark green mountain peak, a red and orange rocky slope, a white and grey striped area, a blue river, a yellow excavator, a yellow truck, and a red area with small green trees. The overall style is flat and graphic.

Cuando lo esencial es invisible al Estado:

derechos
fundamentales
y megaminería

Laura J. Santacoloma Méndez

DOCUMENTOS 84

Dejusticia

DOCUMENTOS 84

LAURA J. SANTACOLOMA MÉNDEZ Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Derecho Ambiental y Ph. D. en Derecho. Coordinadora de la línea de Justicia Ambiental en Dejusticia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5349-3772>

**Cuando lo
esencial es
invisible
al Estado:
derechos
fundamentales
y megaminería**

Laura J. Santacoloma Méndez

Santacoloma Méndez, Laura J.

Cuando lo esencial es invisible al Estado: derechos fundamentales y megaminería / Laura J. Santacoloma Méndez. – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2023.

112 páginas; mapa; 24 cm. – (Documentos; 84)

978-628-7517-59-2

1. Megaminería 2. Utilidad pública e interés social 3. Participación ambiental 4. Acceso a la información ambiental 5. Autonomía territorial 6. Evaluación de impacto en derechos humanos. I. Tít. II. Serie.

Documentos Dejusticia 84

CUANDO LO ESENCIAL ES INVISIBLE AL ESTADO: DERECHOS FUNDAMENTALES Y MEGAMINERÍA

ISBN: 978-628-7517-59-2 Versión impresa

ISBN: 978-628-7517-60-8 Versión digital

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>

Corrección de estilo: Andrés Felipe Hernández C.

Diagramación de portada: Alejandro Ospina

Preprensa: Precolombi EU, David Reyes

Impresor: Antropos

Bogotá D. C., diciembre de 2022

Contenido

INTRODUCCIÓN	IX
I. MINERÍA Y MEGAMINERÍA: UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL.....	1
Megaminería	5
Utilidad pública e interés social	13
II. LA PARTICIPACIÓN AMBIENTAL: NI DIRECTA NI REPRESENTATIVA	27
a. La prohibición de explotación de recursos naturales no renovables mediante acuerdos municipales.....	31
b. La consulta popular.....	36
c. Sentencia SU-095 de 2018 de la Corte Constitucional.....	39
d. Información e instancias de participación ambiental actuales: problemas estructurales.....	45
III. DERECHOS HUMANOS Y LICENCIAMIENTO AMBIENTAL	53
Estudio de Impacto Ambiental (EIA).....	58
IV. CONCLUSIONES	71
Recomendaciones	74
BIBLIOGRAFÍA	77
Materiales jurídicos	82
ÍNDICE DE RECURSOS GRÁFICOS	87

Introducción¹

En el ordenamiento jurídico colombiano, las actividades mineras solo son admisibles si respetan el principio de desarrollo sostenible, el cual exige responder “equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”². No obstante, hasta ahora la política sobre explotación minera se ha orientado a la promoción de esta actividad, sobre todo de aquellos proyectos de gran tamaño, conocidos como *megaminería*, sin miramientos objetivos del equilibrio pretendido entre desarrollo social, progreso económico y conservación ambiental, o de su impacto en los derechos fundamentales³. En ese sentido, este documento pretende identificar algunos

-
- 1** Agradezco a Adriana Delgado, Mauricio Cabrera, Laura Camila Galvis, Rodrigo Negrete y Edwin Novoa, expertos en temas mineros y ambientales, por su colaboración y orientación técnica para el presente documento. También agradezco a mis compañeros de la línea de Justicia Ambiental en Dejusticia Laura Martínez, Natalia Daza y Carlos Olaya. Gracias por los valiosos comentarios de todo el equipo. Además, gracias a Michael Monclue y a Rodrigo Uprimny, quien me dio el “empujoncito” para escribir este documento. Finalmente, quisiera agradecer de forma particular la participación de Randy Villalba, cuyo análisis fue fundamental.
 - 2** Principio 3º de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, contenido en los artículos 80 de la Constitución Política y 3º de la Ley 99 de 1993.
 - 3** “El ordenamiento jurídico ha reconocido la existencia de intereses individuales y de carácter colectivo o difuso, en los primeros la titularidad se predica del individuo afectado, mientras que la segunda es una titularidad difusa; los dos tienen diferentes mecanismos para su protección, de naturaleza constitucional. Entonces como el eje de amparo es la protección de los derechos de la persona,

de los principales desafíos que tiene la actividad minera de grandes dimensiones⁴ en relación con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos (DD. HH.)⁵, como presupuesto mínimo de legalidad y legitimidad del desarrollo de esta actividad.

Pese a los numerosos planes, programas y otras normas para ordenar el territorio, la ‘espada de Damocles’ de las actividades sectoriales pende sobre los municipios y sus habitantes. Especialmente es así en las más grandes, que están protegidas bajo las figuras de *la utilidad pública y el interés social*. Esto es lo que identifiqué como una **primera tensión** con el sistema constitucional. A esto se suma el impulso de la megaminería desde el inicio del presente siglo, con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez,

fundamento y base del ordenamiento político; se intenta superar las limitaciones de un modelo liberal clásico de individualidad y con base en el principio de solidaridad, se diseñan una serie de garantías para el resguardo de las colectividades. Así las cosas, de intereses difusos se arroja la titularidad de derechos indivisibles o supraindividuales” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-095, 2016).

- 4 A diferencia de las grandes explotaciones, la minería de pequeños volúmenes tiene graves problemas de sostenibilidad fiscal, ambientales, de seguridad y, especialmente, formalidad, que requieren enfoques diferenciales por el tipo de vulnerabilidades asociadas al tamaño y las comunidades vinculadas. La asimetría existente entre las cargas para la megaminería y la pequeña minería requiere un análisis particular que no será objeto de este documento.
- 5 Los DD. HH. “son los derechos que tenemos básicamente por existir como seres humanos”. Son universales e *inherentes* a todos nosotros, con independencia de cualquier condición. Colombia ha suscrito la **Declaración Universal de Derechos Humanos**, que es la base de toda ley internacional de derechos humanos, así como sus dos pactos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Como lo expresó la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-227 de 2003, “los derechos fundamentales son aquellos que (i) se relacionan funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) pueden traducirse o concretarse en derechos subjetivos y (iii) encuentran consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario sobre su fundamentalidad”. Para efectos de este documento, la expresión DD. HH. se utilizará en referencia a los compromisos internacionales del Estado, mientras que la de “derechos fundamentales” se atribuye a aquellas garantías reconocidas en el ordenamiento interno constitucional.

que ocurrió en medio de una importante desarticulación pública que prohibió la desprotección de las áreas de importancia ambiental y, sobre todo, de los derechos de las comunidades locales.

La fuerte estimulación de la minería de gran tamaño, en detrimento de los delicados equilibrios ecológicos y comunitarios locales, resultó en una amplia gama de litigios sobre el contenido del Código de Minas (Ley 685 de 2001) y su relación con la amenaza a derechos fundamentales y otras normas constitucionales, lo que ha llevado a una profusa —pero dispersa— producción sobre el tema. Además, el país cuenta con una Estrategia Nacional para los DD. HH. (2014-2034), que incluye un capítulo sobre empresas y DD. HH. Esta es la base normativa de, entre otras, la Política de DD. HH. del sector minero energético, adoptada en 2018. No obstante, esto no se ha traducido en una disminución de conflictos socioecológicos, en mejores prácticas o en una reducción de riesgos para los defensores y defensoras del medioambiente.

Por esto, en el presente documento, a través de la identificación de tres principales tensiones, se recogen algunos de los análisis relevantes sobre dicha problemática. Su fin es, entonces, que los tomadores de decisiones y la academia cuenten con información que les permita fortalecer políticas públicas, para que sean diseñadas con más compromiso para la realización efectiva de los derechos de las personas, tal y como lo exige la Constitución Política de 1991.

Este tipo de actividad extractiva a gran escala implica desafíos para los cuales no están preparadas ni la política pública, ni el ordenamiento jurídico, ni la ciencia o la tecnología. En la medida en que el área de evaluación y explotación es exponencialmente más grande, mayor es la magnitud de sus amenazas, riesgos e impactos⁶. En consecuencia, la complejidad de las relaciones entre el territorio y las personas que lo habitan aumenta; y la capacidad técnica, tecnológica y científica para

6 Ejemplo de ello es la explotación megaminera del Cerrejón. Con los recursos humanos, científicos y tecnológicos disponibles, la Corte Constitucional ha constatado la violación de derechos fundamentales de la comunidad wayúu por la contaminación del aire y los cuerpos de agua (Corte Constitucional de Colombia, sentencias T-256 de 2015 y T-614 de 2019). Pese a ello, la licencia ambiental y la explotación se mantienen hasta el año 2034. Ver: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/atencion_minero/gjam-08-0049_de_07_de_mayo_de_2019.pdf.

definir, prevenir, mitigar, manejar o compensar los riesgos resulta insuficiente.

La **segunda tensión** es la ausencia de mecanismos de coordinación efectiva entre las necesidades y decisiones municipales y las de los gobiernos nacionales, evidente en el actual déficit —constitucionalmente inadmisibile— en materia de *participación ciudadana en asuntos ambientales* (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-095, 2018). Este vacío normativo ha generado fuertes tensiones entre el desarrollo de dicha actividad y la protección de los territorios y derechos de las personas que los habitan. Mientras que el desarrollo local se proyecta de un modo, las normas sobre promoción minera han impuesto decisiones contrarias al sentir de las comunidades, sin garantías para la participación efectiva directa o indirecta.

Así las cosas, con un ordenamiento jurídico diseñado para promover la actividad minera de alto impacto social y ambiental, sin tener una política de sector sólida en materia de derechos humanos, los límites del principio de desarrollo sostenible se disuelven en detrimento del interés general. Esta apuesta económica, además, se desarrolla en un Estado con instituciones públicas ambientales y territoriales históricamente débiles⁷, las cuales han incidido en la profundización y el aumento de los conflictos socioecológicos.

Los gobiernos anteriores habían venido apostándole a entrar en una nueva etapa de “megaextractivismo”, con proyectos de metálicos como Soto Norte (Santurbán), Quebradona (Jericó-Támesis), Buriticá, Gramalote (Antioquia), Marmato (Caldas) y el impulso del carbón. Todos estos han estado justificados en la necesidad de generar empleos y finanzas sólidas en medio de un contexto social y económico afectado por la difícil situación global, profundizada por la pandemia por COVID-19. Sin embargo, la orientación del nuevo gobierno parece dirigir la actividad minera hacia minerales requeridos en la transición

7 “En el componente de control y fiscalización minera, la Sala considera que, sistemáticamente, las autoridades públicas recurrentes permitieron la transgresión de los mencionados derechos colectivos por cuenta de: (a) las debilidades en la gestión de la información y el uso de la tecnología; (b) los problemas de planeación minero-ambiental, y (c) el déficit legislativo e incumplimiento de compromisos de política pública” (Consejo de Estado, Sentencia 25000234100020130245901, 2022).

energética —como litio, cobre, cobalto, coltán y manganeso⁸— y en fortalecer el papel de las comunidades locales y los mecanismos de incidencia en las decisiones públicas sobre la viabilidad o no de estos proyectos. De todas formas, aún todo está por decirse.

Ante la ausencia histórica de leyes apropiadas que orienten el desarrollo sostenible del país, así como frente a la organización y presión ciudadana, los jueces han sido fundamentales en el fortalecimiento de la protección ambiental y los derechos fundamentales de las personas amenazadas o afectadas por las consecuencias de la minería. Los fallos judiciales, especialmente los de la última década sobre el tema, han redireccionado el alcance de la actividad minera. En consecuencia, ya no solo se percibe como un asunto eminentemente empresarial, sino como un tipo de producción que debe impulsar la prosperidad nacional, razón por la cual debe responder a los más altos estándares públicos. Por esto, cada vez se exige más una estructura democrática fuerte del Estado, en la medida en que los proyectos generan mayores impactos.

El hecho de que dichas demandas sucedan en instancias judiciales evidencia que el sistema en su conjunto no está establecido sobre una *política preventiva de daños significativos* a los derechos de las personas, particularmente en relación con la explotación de recursos naturales y el medioambiente. Al respecto, *la evaluación del impacto ambiental* juega un papel determinante para la gestión de los riesgos derivados de actividades de alto impacto ambiental, por ser la herramienta práctica más efectiva para evitar o mitigar la ocurrencia de un daño grave. En ese entendido, existe una **tercera tensión** en el licenciamiento ambiental y la ausencia de metodologías apropiadas para proteger los derechos fundamentales.

En el marco de lo descrito, el presente documento se organiza en cuatro partes. En la primera (i) presentaré algunas consideraciones sobre la minería de grandes volúmenes como actividad de utilidad pública e interés social y sobre sus implicaciones prácticas, particularmente en relación con el concepto sociológico de *megaminería*. Luego (ii) me referiré a la ausencia de mecanismos e instancias de participación

8 Ver: Las propuestas que Petro le hizo al sector minero de Colombia (2022, 2 de septiembre). *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gustavo-petro-propuestas-del-presidente-al-sector-minero-de-colombia-570528>

ciudadana apropiadas en materia ambiental, así como a la falta de articulación entre la representación y la autonomía municipal, por un lado, y los intereses nacionales, por otro. En tercer lugar (iii), analizaré el contenido normativo y procedimental del licenciamiento ambiental frente a los desafíos que tienen las obligaciones estatales sobre desarrollo sostenible y prevención en materia de derechos fundamentales de las personas. Finalmente (iv), presentaré algunas conclusiones y recomendaciones sobre lo aquí descrito.

I. MINERÍA Y MEGAMINERÍA: UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL

La Constitución Política establece que el Estado tiene a su cargo la dirección general de la economía (Const. 1991, art. 334) y es el propietario del subsuelo, sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes (Const. 1991, art. 332). En ese sentido, la actividad minera está supeditada a decisiones que integren el poder central, las entidades territoriales y la ciudadanía⁹, de conformidad con el desarrollo sostenible (Const. 1991, art. 80) y los límites de la libertad económica, cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación (Const. 1991, art. 333).

La minería, en general, suele definirse como una actividad o un sector de la economía. Tal y como está planteada en el Código de Minas (CM), consiste en extraer del subsuelo los diferentes metales y minerales (recursos naturales no renovables de carácter público) yacientes para su transformación y comercialización (art. 5), a cambio de una contraprestación o regalía (Código de Minas, 2001, art. 227).

9 “De los argumentos expuestos se deduce que los artículos constitucionales que definen competencias en materia de recursos naturales no renovables al referirse al concepto de Estado, hacen alusión a su concepción en sentido amplio y en consecuencia a facultades concedidas tanto a entidades e instituciones del nivel nacional como de los niveles territoriales en forma conjunta. En consecuencia, la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables está en cabeza de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales y también de la población colombiana como componentes y elementos estructurales del Estado” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-095, 2018).

El CM, que regula integralmente dicha actividad, es una norma que tiene como finalidad el fomento y la estimulación de la actividad, en el marco del desarrollo sostenible del país. Este diseño legislativo, enfocado en el crecimiento y estímulo de la actividad y no en la prevención y el control de riesgos, amenazas e impactos, ha derivado en múltiples fallos de inconstitucionalidad contra la ley minera, además de consecuentes llamados de la Corte para que el Congreso de la República incluya adecuadamente en esta la protección de derechos fundamentales y principios constitucionales¹⁰.

Así mismo, la propiedad de los recursos mineros, que es inalienable e imprescriptible (Código de Minas, 2001, art. 6), es del Estado colombiano¹¹, con excepción de aquellos derechos adquiridos mediante regímenes normativos anteriores (Código de Minas, 2001, art. 5). Esto es así independientemente de la propiedad posesión o tenencia de los correspondientes terrenos superficiales, lo que implica que la explotación de minerales debe tener en cuenta los dos regímenes jurídicos, el del suelo y el del subsuelo.

La minería en el país tiene diversos tamaños y características técnicas, lo que impulsó al legislador a establecer criterios diferenciales para la regulación de dicha actividad. De esta manera, la Ley 1753 de 2015 (art. 21) la clasificó en tres categorías: (i) minería de subsistencia, (ii) pequeña minería, y (iii) minería mediana y grande. Esto fue regulado mediante el Decreto 1666 de 2016.

En todo el territorio colombiano es posible realizar la actividad minera, salvo en aquellas zonas donde está prohibida o restringida por las autoridades competentes o por el legislador (Código de Minas, 2001, arts. 34 y 35). Por lo tanto, es excepcional que un territorio esté

10 Estos incluyen, por ejemplo, la consulta previa (sentencias C-41/02, C-89/02, C-366/11); la participación ciudadana (sentencia C-389/16); salud, vida, medioambiente sano y otros conexos (sentencias T-528/92, T-046/99, T-154/13, T-256/15, T-733/17, T-614/19); igualdad material (sentencia SU-133/17); y coordinación y concurrencia de autoridades públicas (sentencias C-149/10, C-395/12, C-123/14, C-035/16, C-273/16, C-389/16, SU-095/18), entre otros.

11 El artículo 332 de la Constitución Política solo habla de los recursos del subsuelo, no de los yacentes en el suelo. Esta última propiedad es reconocida en el Código de Minas, en su artículo 5.

excluido de la posibilidad de explotación mineral. La concesión minera (una forma de titulación minera¹²), que otorga el derecho a explorar y aspirar a la explotación minera, se obtiene —como regla general¹³— según el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”. Esto quiere decir que el primer solicitante tiene prioridad sobre los demás, lo que se conoce comúnmente como *derecho de prelación*. Además, para realizar actividades mineras en Colombia¹⁴ se debe obtener un contrato de concesión minera (título minero), su registro y una licencia ambiental. Con el registro del contrato minero se da inicio a la etapa de *exploración*, y con el otorgamiento de la licencia ambiental, a la de *explotación*.

Por esto, el derecho de extraer minerales del subsuelo —que son diferentes a los relacionados con la minería de subsistencia— únicamente es legal si se cumplen tres condiciones: (i) que se obtenga el título minero y este se registre; (ii) que la operación minera se encuentre en una zona compatible con la minería (Código de Minas, 2001, arts. 32 y s.s.; Ley 99, 1993, art. 61); y (iii) que se obtenga la respectiva licencia ambiental.

-
- 12** Dentro de los títulos se encuentran los contratos de concesión (regulados por el Decreto 2655 de 1988 o por la Ley 685 de 2001), los contratos en virtud de aporte y las licencias de exploración y explotación.
 - 13** Las *rondas mineras* son un proceso de selección y adjudicación objetiva de Áreas de Reserva Estratégica Minera (AREM), las cuales son declaradas y delimitadas por la Agencia Nacional de Minería (ANM) a fin de escoger el mejor concesionario (contratista), según requisitos de orden jurídico, técnico, ambientales, financieros y de responsabilidad social empresarial. Están reguladas a propósito del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, el Decreto Ley 4134 de 2011 y el Decreto 1681 de 2020.
 - 14** La minería de subsistencia tiene características diferenciales para su realización, dadas sus características culturales y tamaño. Por ejemplo, no requiere de concesión minera, sino de la inscripción personal en la alcaldía del municipio donde se realiza la actividad, sumado al permiso del propietario del predio, de ser necesario.

Tabla 1. Fases, actividades y autorizaciones ambientales de la minería en Colombia

Fase	Actividades	Autorizaciones ambientales
Prospección	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios técnicos - Solicitud de concesión 	- No requiere
Exploración ¹⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Inicia con la concesión - Términos de referencia - Exploración geológica - Diseño del plan de trabajos y obras (PTO) 	<ul style="list-style-type: none"> - Permisos de uso y aprovechamiento de recursos naturales (ocupación de cauce, aprovechamiento forestal, vertimientos, concesiones de aguas superficiales y/o subterráneas, etc.) - No requiere licencia ambiental¹⁶
Explotación ¹⁷	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción y montaje - Explotación - Beneficio - Transformación (cuando la haya) 	- Licencia ambiental
Cierre y abandono	<ul style="list-style-type: none"> - Obras de restauración y recuperación 	- Licencia ambiental ¹⁸

Fuente: elaboración propia.

Con todo, la actividad minera está reglada y debe responder a las estructuras y fines constitucionales. Sin embargo, este diseño legislativo para la minería de grandes dimensiones es, cuando menos, insuficiente. De un lado, porque la exponencialidad de los impactos ambientales exige

15 Para consultas más detalladas, algunos documentos que se utilizan en esta etapa son: *Guía Minero-Ambiental etapa de Exploración* (MME & MMA, 2002); *Términos de referencia para trabajos de Exploración - Programa Mínimo Exploratorio*, establecido en la Resolución 143 del 29 de marzo de 2017 de la ANM; *Términos de referencia para la construcción de los Planes de Gestión Social*, Resolución 406 de 2016 de la ANM; y “Protocolo de Comunicación para Proyectos Mineros”, elaborado por el Ministerio de Minas y Energía.

16 Sin embargo, sí debe responder a las guías mineroambientales.

17 El Ministerio de Minas y Energía ha publicado como guías de buenas prácticas la cartilla *Explotación de materiales de construcción* (2013) y la *Guía metodológica para el mejoramiento productivo del beneficio de oro sin el uso de mercurio* (2018).

18 En principio, las obligaciones contenidas en la licencia ambiental deberían orientar esta etapa, pero lo cierto es que existe ausencia de regulación específica sobre las condiciones ambientales del cierre, en particular sobre los pasivos mineros.

un tratamiento proporcional y, consecuentemente, una mayor atención y dedicación de las instituciones del Estado. De otro, porque el tamaño de estos proyectos genera enormes disrupciones, que frecuentemente repercuten negativamente en los derechos de las personas que habitan en esos territorios potencial o realmente afectados. Ninguna de estas dos circunstancias ha sido efectivamente atendida por la política pública.

Megaminería

La *megaminería* es una de las más fuertes manifestaciones del *neoextractivismo*¹⁹. El término ha sido popularmente acuñado para identificar un fenómeno global en el que las relaciones entre Estados y grandes empresas dirigidas a explotaciones mineras a cielo abierto —por su gran tamaño, intensidad e impacto en el territorio y las personas— generan

19 Conforme el análisis de Luis Hernando Portillo Riascos (2014) —basado en las propuestas de Maristella Svampa, Eduardo Gudynas y Alberto Acosta, entre otros—, el extractivismo clásico busca alcanzar altas tasas de crecimiento económico a través del estímulo de las exportaciones de materias primas provenientes de recursos naturales. La estrategia para promoverlo requiere un rol pasivo del Estado, en el que este se limita a garantizar las condiciones básicas para el funcionamiento, flexibilizando los estándares normativos en beneficio de las empresas. De esta manera, las políticas se adecuan a las exigencias de los inversionistas.

Además, el valor de la producción es alto en relación con la contra-prestación que reciben los Estados (regalías e impuestos). Pese a ello, la afluencia de grandes inversiones conlleva un incremento temporal de los ingresos públicos, lo que genera una percepción inmediata de crecimiento, pero allí el costo de los impactos no está incluido. En ese sentido, “el gasto público se convierte en un simple instrumento político, que da lugar a asignaciones discrecionales que terminan favoreciendo, únicamente, a ciertos grupos de la población (Schuldt y Acosta, 2006; Gudynas, 2009a)” (Portillo, 2014).

El neoextractivismo surge en Latinoamérica a propósito del precio sostenido de las materias primas y el crecimiento económico sostenido. La diferencia con el modelo clásico radica en el papel del Estado, quien adopta una postura aparentemente más sólida por medio de “participación directa en la producción, donde juegan un rol fundamental las empresas públicas; mayor presión fiscal, que permite que se capte una mayor parte de la renta generada por la explotación de los RRNN; y por último, el desarrollo de instrumentos de regulación, lo cual reduce el impacto negativo que se puede causar en materia ambiental, social etc.” (Portillo, 2014).

el agotamiento de los recursos naturales y una fuerte oposición en las comunidades locales. Esto se debe al uso de grandes cantidades de sustancias contaminantes, energía y agua; a la generación de ácidos, ocupación territorial y disrupción social; así como a los altos riesgos de desastres²⁰ y, en general, de pasivos ambientales sin manejo adecuado.

Una de las características importantes de la megaminería es su grado de concentración de capitales, esto es, la cantidad y concentración de inversiones destinadas para este tipo de explotación (Antonelli, 2011, p. 6). Consecuencia de esto aumenta el poder transfronterizo privado, lo que presiona o captura las decisiones de política pública, y a la academia, para legitimarlas²¹.

20 Por ejemplo, en Minas Gerais, Brasil (5/11/15), se rompió un dique de colas (obra de infraestructura para almacenar los residuos sólidos) de la empresa minera Samarco, lo que ocasionó el mayor alud tóxico de Latinoamérica y dejó 19 personas fallecidas, entre otros graves daños. También, en Cananea (Sonora, México) fueron derramados 40 000 metros cúbicos de soluciones que contenían metales pesados (6/08/14) de la mina Buenavista del Cobre, manejada por la empresa Southern Copper Corporation. Esto produjo la intoxicación con plomo de más del 70% de la población infantil, una mortandad de peces y afectación de la biodiversidad de la zona. Otro caso más es el de la localidad de Abra Pampa (Jujuy, Argentina), en el que se comprobó alta concentración de plomo en la sangre de 234 niños estudiados, quienes viven en barrios cercanos al lugar de depósito de desechos de plomo producidos por la empresa Metal Huasi. En Colombia, uno de los ejemplos más representativos ha sido la explotación de carbón en el Cerrejón (La Guajira), frente a la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones, consecuencia de la violación de derechos fundamentales del pueblo indígena wayúu, particularmente sus derechos a la consulta previa, la vida, la salud y la integridad, entre otros. Esto es producto de la contaminación del aire y el agua y del impacto en la seguridad hídrica y alimentaria que genera el proyecto minero.

21 “En este pancordillerano laboratorio biopolítico, donde con ritmo acelerado y bajo la opacidad del secreto custodiado por ambiguas fuerzas de seguridad, se ensaya la desaparición de formas de vida para la ampliación irrestricta del continente yacimiento, también se ha comprometido la supresión de todo límite al avance de sus propias fronteras. El deseo desapropiador sueña con el puro mapa cantera, el puro desierto mineral, y promueve para ello la desacralización de culturas y la mineralización de etnias y poblaciones, la denegación de patrimonios tangibles e intangibles —naturales, arqueológicos, culturales y económicos—, en un proceso de desterritorialización del Estado. También ha instituido y conminado, con

Maristella Svampa (2012) ha sido una de las principales autoras en la conceptualización de la megaminería y su sujeción al devenir histórico, al que ella se refiere como “la memoria larga del saqueo colonial” (p. 5). Para la autora este tipo de sistema de explotación es en sí mismo un modelo o sistema que se centra en los metales²², sin considerar el progresivo agotamiento global de esos recursos, la desproporcionada utilización de técnicas, agua y energía, así como la manifiesta oposición de localidades y movimientos sociales (p. 7).

Cabe señalar que las preocupaciones de Svampa no se centran necesariamente en los impactos ambientales de las tecnologías que se utilizan. La autora considera la complejidad que tienen estas relaciones, como el hecho de que se trata de actividades que promueven la generación de capital antes que el empleo. Por esto, afirma, se reducen las probabilidades de que esta actividad forje una relación eficiente de crecimiento social a nivel local y nacional, mientras que se sacrifican las actividades tradicionales productivas y la conservación ambiental de las zonas en las que se llevarán a cabo las megaexplotaciones. Estas mismas ideas son desarrolladas por Garay (2013a, 2020) en el contexto colombiano.

Al respecto, Garay (2020, p. 18) resalta que los grandes capitales de la megaminería, como enclave típicamente exportador, que no se integran al mercado local y que se presumen como inversiones, llegan a los países en forma de tecnología para la ejecución del proyecto específico, pero no se ven reflejados significativamente en empleabilidad,

fuerza de ley, la puesta a disposición de profesionales y científicos comprometidos en investigaciones destinadas a las empresas, dando lugar a un proceso de mercadotecnia que se yergue sobre la renuncia a la autonomía y la independencia, la suspensión de las reglas éticas de los campos disciplinares y la conculcación del derecho a la información pública sobre daños, afectaciones y riesgos de bienes comunes, el bien general, la salud pública y el ambiente, etc., mediante el certero género contractual de una transacción asimétrica: ‘la confidencialidad’, enunciado que custodia el secreto que rigen las cláusulas que las empresas imponen y los profesionales e instituciones aceptan, en un diagnosticado estadio de naturalización de la cultura académica neoliberal, fuertemente inscripto ya entre el 2003 y el 2005” (Antonelli, 2011, p. 9).

- 22** En Colombia, la explotación del carbón tiene características similares que hacen de esta una mega actividad en diferentes lugares del país, tales como La Guajira y el Cesar.

regalías, impuestos, cadenas de mercado, etc. Dado que la transformación y distribución final de los *commodities* (o bienes primarios; es decir, de unos pocos productos considerados básicos o esenciales que se comercializan a nivel internacional) transformados se realiza casi en su totalidad por fuera del país que explota los recursos naturales, las rentas generadas a largo plazo no compensan el sacrificio de enormes extensiones de biodiversidad y suelos removidos, considerando lo que efectivamente recibe una nación como aporte a la economía. Es decir que no es un sistema eficiente.

Con todo, para Svampa (2012) “es entonces esta combinación de aspectos —máxima expresión del despojo económico y destrucción ambiental—, lo que convierte a la megaminería en una suerte de figura extrema, símbolo del extractivismo depredatorio” (p. 6). De esta manera los territorios se convierten en “áreas de sacrificio” o “socialmente vaciables y desechables”, cuyo único valor está dado por la rentabilidad del megaproyecto y no por la utilidad pública o el interés general —real— que representan.

En Colombia la megaminería está incluida dentro de las regulaciones específicas para los proyectos según su clasificación por tamaño, tanto en la etapa de exploración como en la de explotación. En la etapa de *exploración*, que inicia con la concesión y la inscripción en el registro minero, la clasificación se da por el número de hectáreas que abarca el proyecto. Cuando son de gran tamaño, no pueden ser inferiores a 5000 ha ni superar las 10 000 ha.

Tabla 2. Clasificación por tamaño de proyectos mineros en etapa exploratoria

Clasificación	N.º de hectáreas
Pequeña	Menor o igual a 150
Mediana	Mayor a 150 pero menor o igual a 5000
Grande	Mayor a 5000 pero menor o igual a 10 000

Fuente: artículo 2.2.5.1.5.4. del Decreto 1073 de 2015.

En la etapa de *explotación*, que inicia con la aprobación de la licencia ambiental, la clasificación se realiza de acuerdo con el volumen de la producción minera máxima anual, lo que implica regulaciones diferenciadas para cada una de las categorías mineras.

Tabla 3. Clasificación por volumen de proyectos mineros en etapa de explotación²³

Mineral	Pequeña		Mediana		Gran	
	Subterránea	Cielo Abierto	Subterránea	Cielo Abierto	Subterránea	Cielo Abierto
Carbón (Ton/año)	Hasta 60.000	Hasta 45.000	>60.000 hasta 650.000	>45.000 hasta 850.000	>650.000	>850.000
Materiales de construcción (m3/año)	N/A	Hasta 30.000	N/A	>30.000 hasta 350.000	N/A	>350.000
Metálicos (Ton/año)	Hasta 25.000	Hasta 50.000	>25.000 hasta 400.000	>50.000 hasta 750.000	>400.000	>750.000
No Metálicos (Ton/año)	Hasta 20.000	Hasta 50.000	>20.000 hasta 300.000	>50.000 hasta 1.050.000	>300.000	>1.050.000
Preciosos (oro, plata y platino) (Ton/año) o (m3/año)	Hasta 15.000 Ton/año	Hasta 250.000 m3/año	>15.000 hasta 300.000 Ton/año	>250.000 hasta 1.300.000 m3/año	>300.000 Ton/año	>1.300.000 m3/año
Piedras preciosas y semipreciosas (Ton/año)	Hasta 20.000	N/A	>20.000 hasta 50.000	N/A	>50.000	N/A

Fuente: artículo 2.2.5.1.5.5., Decreto 1073, 2015.

Como se aprecia, las actividades de gran minería en etapa de *exploración* tienen un tope mínimo y máximo de hectáreas, que pueden ser más fácilmente dimensionadas si se tiene en cuenta que una cancha de fútbol mide poco menos de 1 hectárea (0,825 ha)²⁴. Así, es posible

23 La diferencia entre tipos de medidas (extensión, en exploración, y volumen, en explotación) obedece a que la etapa exploratoria permite establecer las dimensiones del yacimiento y, consecuentemente, la cantidad de material que será extraído. Este último determina el tamaño, la ubicación y los consecuentes impactos del proyecto que será objeto de autorización ambiental. Es decir, la extensión prevista en la etapa exploratoria no necesariamente corresponde con las dimensiones del proyecto licenciado.

24 Para partidos oficiales o internacionales de competencias FIFA, el campo de juego debe tener un mínimo de 64 m x 100 m y un

inferir que la gran minería abarca extensiones desde 6,060 hasta 12,121 canchas de fútbol juntas. Este es un estimado del espacio que los grandes proyectos mineros pueden llegar a abarcar, y que el sistema normativo colombiano considera viable “sacrificar” en aras del beneficio social. Sin embargo, la magnitud, extensión y durabilidad de los impactos en el medioambiente y las comunidades están sujetos únicamente a lo que, caso a caso, resuelva la autoridad ambiental. Para el caso de los grandes volúmenes, este trabajo lo hace la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)²⁵ en su evaluación de impacto ambiental.

De esta manera, el control de la explotación minera está sujeto a una entidad que, si bien es técnica, depende directamente del Gobierno nacional y su política de desarrollo sostenible. Esto ha implicado, por ejemplo, fuertes tensiones entre la demanda social por el fortalecimiento de los mecanismos de participación ambiental y autonomía territorial, por un lado, y la agilización de los trámites tendientes a obtener la licencia ambiental, de acuerdo con las necesidades del impulso minero en el país, por el otro. En ese sentido, la política pública debe trabajar por establecer mecanismos e instituciones que permitan garantizar la

máximo de 75 m x 110 m. Si se tiene en cuenta la última medida, el campo tendría 825 m². Ver: ¿Cuánto mide una cancha de fútbol? Medidas reglamentarias mínimas y máximas (2021, 28 de abril). Goal. <https://www.goal.com/es/noticias/cuanto-mide-una-cancha-de-futbol-medidas-reglamentarias/kwgcc1zerb7v19glf2ia8ug7r>.

- 25** La competencia de la autoridad ambiental está definida en el Decreto 1076 de 2015 (art. 2.2.2.3.2.1 y ss.), que para el caso de la gran minería es de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Como dice el artículo 2.2.2.3.2.2: “**Competencia de la ANLA:** a) **Carbón:** Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a ochocientos mil (800.000) toneladas/año; b) **Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos:** Cuando la producción proyectada sea mayor o igual a seiscientos mil (600.000) toneladas/año para las arcillas o mayor o igual a doscientos cincuenta mil (250.000) metros cúbicos/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos; c) **Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas:** Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea mayor o igual a dos millones (2.000.000) de toneladas/año; d) **Otros minerales y materiales:** Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a un millón (1.000.000) toneladas/año” (Decreto 1076, 2015).

independencia de las decisiones sobre estándares que buscan la protección de derechos fundamentales y la conservación del medioambiente.

Ahora bien, la extracción o producción minera requiere remover el *material útil* (minerales, metales, etc.) y el *material estéril*. Este último es todo aquello que rodea al mineral aprovechable y sale como desperdicio acidificado por la exposición al oxígeno de la atmósfera (Gascón *et al.*, 2015, pp. 216 y ss.). Dependiendo del tipo de mineral, la relación entre las cantidades de uno y otro varía. En el caso de los metales y las piedras preciosas, el volumen del material no útil²⁶ es enorme en relación con la expectativa de la producción efectiva.

Este material, considerado por la minería como desperdicio, suele tener una relación directa con formaciones que permiten los flujos de agua subterráneos y los acuíferos²⁷, los cuales inciden en la seguridad hídrica local, particularmente en la disponibilidad de acueductos verdadales, pozos, jagüeyes y otras pequeñas fuentes de agua²⁸. Pese a que según el artículo 1 de la Ley 99 de 1993 (num. 4) las zonas de recarga de

-
- 26** Sin embargo, los materiales estériles son todo menos desperdicio. “El suelo es un objeto geológico/pedológico casi ‘desechable’ desde el punto de vista de la minería, ya que es removido y mezclado con las rocas no mineralizadas y calificadas como ‘estéril’, y dispuesto como botadero o escombrera ... Dado que los andisoles y otros suelos son extremadamente sensibles a los cambios inducidos por su desecación, remoción, apilamiento y remodelo, el daño ambiental es inevitable e irreversible y se dará en las escalas de corto, mediano y largo plazo” (Fierro & López, 2014, p. 172).
- 27** “Las aguas subterráneas se encuentran en acuíferos (ver figura), que son formaciones geológicas porosas y permeables, que tienen la capacidad tanto de transmitir (dejar pasar continuamente), como de almacenar aguas subterráneas; esto último favorece su aprovechamiento a través de diferentes tipos de captaciones (aljibes, pozos profundos, adecuación de manantiales, entre otros)”. (MinAmbiente, s. f.).
- 28** Fierro y López (2014) señalan que, dado que la remoción está enfocada en la obtención de minerales y no en el efecto ambiental, “en este punto no hay posibilidad de gestión del impacto ni de compensación de un acuífero desde una perspectiva científico-técnica y, por lo tanto, el daño se configura de manera inevitable e irreversible” (p. 171). Las interacciones físico-químicas generan acidificación o alcalinización de las aguas y, consecuentemente, contaminación (Fierro & López, 2014, p. 171). En la medida en que las zonas de recarga y los acuíferos no están protegidas, quedan expuestas a la remoción y destrucción de flujos de agua

las aguas deben estar protegidas especialmente, hay una subregulación sobre el tema que debe atenderse de forma prioritaria por el Estado para garantizar la cantidad, calidad, disponibilidad y accesibilidad del agua en las zonas en las que la gente se abastece diariamente de fuentes naturales, más aún en el contexto de crisis climática actual. Se requiere, entonces, más atención sobre los impactos que tiene la remoción de materiales no comercializables en relación con la seguridad hídrica de los territorios²⁹.

El hecho de que para un tipo de explotación se tenga en cuenta el total del material removido y para otro no, como en el caso del carbón (ver tabla 3), evidencia que las regulaciones no tuvieron —ni tienen— en cuenta el impacto que genera la remoción total del subsuelo en el medioambiente y/o en la calidad de vida de las personas. A la luz de lo mencionado, la actividad minera en Colombia se debe desarrollar según un procedimiento reglado que exija estándares técnicos y ambientales acordes con la dignidad de las personas en los territorios. Sin embargo, diversas sentencias judiciales dan cuenta de problemas estructurales en el Código de Minas que repercuten en que varios de los fines esenciales del Estado no sean atendidos, tales como la efectividad de los derechos humanos y del principio de desarrollo sostenible, al igual que facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

En ese sentido, la utilidad pública e interés social de la minería está limitada a las rentas que genera la actividad para el Estado, mientras que otros elementos esenciales para la democracia no son atendidos con suficiente rigor. Los vacíos o la flexibilidad normativa, la inexistencia de una política transversal e intersectorial de derechos, la falta de información técnica y científica, así como las apuestas gubernamentales por promover megaproyectos mineros aumentan la probabilidad de daño ambiental y social, en contra de los mandatos constitucionales.

que alimentan pozos, jagüeyes y otras fuentes de agua de las que se abastecen las comunidades en la ruralidad.

- 29** Uno de los casos más sonados es el del desecamiento del acuífero del río Tunjuelo (Bogotá, Colombia) por cuenta de la actividad minera de materiales de construcción que se realizaba por tres empresas mineras. Al respecto, ver: Vargas, J. (2017). *Análisis sociológico de la extracción minera en el río Tunjuelo: Entre las tensiones del desarrollo y sus impactos socioambientales* [tesis de grado inédita]. Pontificia Universidad Javeriana.

Utilidad pública e interés social

Este es un atributo de la naturaleza jurídica de la actividad minera, y origina una de las discusiones jurídicas más profundas sobre su alcance dentro del ordenamiento normativo. Para explicar la complejidad que entraña esta declaratoria, explicaré el contenido asignado por el legislador, en contraste con su aporte a la economía y el impacto que genera en las dinámicas territoriales.

El CM establece que la actividad minera es de *utilidad pública e interés social* (art. 13) en todas sus ramas y fases (prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política³⁰. Hasta ahora, la principal consecuencia práctica de esta declaratoria de utilidad pública e interés social ha sido la posibilidad de expropiar la propiedad privada³¹ que se necesite

30 “Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”.

31 “Se concluye que se trata de dos facultades constitucionales diferentes, y que el Congreso no sólo tiene la potestad para definir los motivos de utilidad pública e interés social. También tiene la facultad de evaluar la conveniencia de los diferentes medios que puede utilizar la administración para lograr los objetivos de utilidad pública e interés social definidos en la ley. Así, el Congreso podría definir una actividad como de utilidad pública o interés social, sin facultar a la administración para iniciar procesos de expropiación. Podría, por ejemplo, establecer otros tipos de gravámenes sobre la propiedad, como servidumbres, o limitar temporalmente el derecho de propiedad en la medida en que sea necesario para desarrollar determinadas actividades o prestar ciertos servicios públicos

para desarrollar los proyectos mineros, así como el establecimiento de servidumbres (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-297, 2011) que obligan al dueño a permitir el uso y goce de su bien por un tercero. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que los recursos naturales no renovables (RNNR) yacentes en el subsuelo deben beneficiar a la población y, en consecuencia, contribuir al interés general (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-095, 2018). Esto significa que los proyectos deben responder a las funciones social y ecológica de la propiedad privada.

La *función social* implica anteponer lo colectivo al individualismo, es decir que prevalece el interés general sobre el particular, lo que se concreta en restricciones del alcance del derecho de propiedad³². El dominio, entonces, no es un privilegio sin cargas, sino que está condicionado a tener una administración que responda a la satisfacción de los intereses sociales, lo que supone responsabilidades³³. Esa función

definidos como de utilidad pública o interés social. En fin, en la medida en que son conceptos jurídicos indeterminados, la declaratoria de una actividad como de utilidad pública o interés social no conlleva implícitamente que el Congreso le esté otorgando a la administración la facultad para adelantar procesos de expropiación. Lo que el artículo 58 impone es que sólo cuando haya motivos de utilidad pública o interés social previamente definidos por el Congreso puede haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Sin embargo, se reitera, sí puede declararse una actividad como de utilidad pública e interés social sin necesidad de que por ese solo hecho se estén confiriendo facultades a la administración en el orden nacional para iniciar procesos de expropiación” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-619, 2015).

- 32** “La función social de la propiedad presenta diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales están determinadas por la naturaleza de los bienes, su clase, y la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan, así como también por la posición económica de las personas que la poseen. La función social tiene, por una parte, el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras que por otra parte, le corresponde el de implicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-595, 1999).
- 33** “Ahora bien: toda la teoría del *derecho subjetivo* se había construido, tradicionalmente, teniendo en mente el derecho tipo, paradigmático por excelencia, de contenido patrimonial: *la propiedad*. Analizado con criterio *duguitiano*, el derecho de dominio deviene función social, lo que significa que el *propietario* no es un sujeto privilegiado,

social del derecho de propiedad³⁴ no puede entenderse de otra manera que como una extensión de la necesidad de responder a las demandas que la ciudadanía haga el Estado para que se garanticen condiciones mínimas de vida digna³⁵, tales como *garantía y protección de los derechos fundamentales, justicia redistributiva y democracia participativa*, entre otras (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-006, 1993).

Es en este sentido que el interés social ha justificado la adopción de medidas expropiatorias o limitaciones al dominio, buscando fortalecer y facilitar programas de desarrollo social y económico. Sin embargo, “en términos generales, la vinculación intrínseca de la propiedad privada a la función social ha querido subordinar la garantía de la misma a los requerimientos de la producción y de la generación de riqueza” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-006, 1993), mientras que otros asuntos centrales en la estructura del Estado social de derecho, como el cumplimiento de estándares en derechos humanos y medioambiente, no se ubican en el mismo lugar. De este modo, la balanza se ha cargado fuertemente hacia la búsqueda del enriquecimiento, mientras que lo demás se ha presentado como un obstáculo para el desarrollo.

Por otra parte, la Corte ha resaltado que la Constitución Política de 1991 trajo consigo un cambio fundamental: *la ecologización de*

como hasta el momento lo había sido, sino *un funcionario*, es decir alguien que debe *administrar lo que posee* en función de los intereses sociales (prevalentes respecto al suyo), posesión que sólo se garantiza, en la órbita individual, a condición de que los fines de beneficio colectivo se satisfagan” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-595, 1999).

- 34** “De acuerdo con lo expuesto y teniendo como fundamento la Constitución Política de 1991, es claro que puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-189, 2006).
- 35** Se trata, como bien lo ha señalado la jurisprudencia, de un concepto creado para dar respuesta a las múltiples demandas sociales que clamaban por la transformación del Estado liberal. Se buscaba convertirlo en una entidad que se encargara de garantizar patrones mínimos dentro de los que fuera posible vivir dignamente; el salario, la alimentación, la salud y la educación serían asegurados para todos los ciudadanos, bajo la idea de derecho y no simplemente de beneficencia.

la propiedad. Esto implica que el propietario no solo está obligado a respetar los derechos de las personas, “sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-126, 1998). Como consecuencia, el ordenamiento jurídico impone restricciones a la apropiación, el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales en nombre de la *función ecológica* de la propiedad.

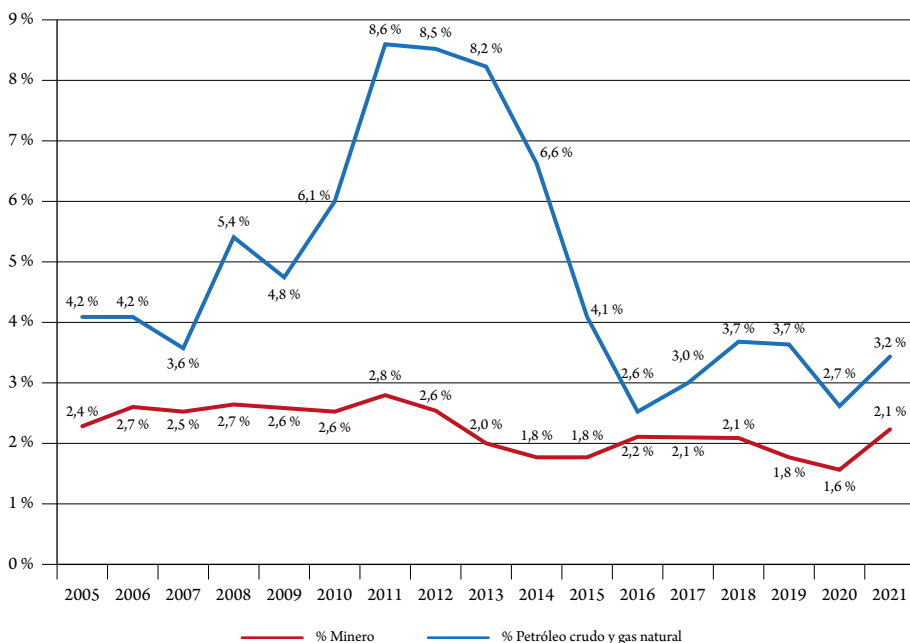
Esta función está íntimamente relacionada con el desarrollo sostenible (Sentencia T-760 de 2007), porque las bases de la planeación del Estado en materia de conservación ambiental, progreso económico y desarrollo social determinan las condiciones de dignidad futura para las generaciones presentes y venideras. De este modo, la Corte Constitucional ha resaltado que “el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad”³⁶ (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-092, 1993). Para esto, la propiedad —como derecho e institución fundamental del sistema normativo y económico— ha adquirido nuevas formas que responden a los desafíos contemporáneos globales sobre medioambiente y garantía de derechos humanos.

La libertad de empresa se fundamenta en la propiedad privada, razón por la cual la minería, en el marco de la protección constitucional, debe garantizar la función social y ecológica de su actividad. En consecuencia, las finalidades de esta actividad no pueden estar asociadas solo a la generación de riqueza, sino que también deben responder al compromiso con la conservación ambiental y la protección de los derechos humanos. Por esto, los importantes cambios constitucionales exigen la adaptación de la legislación minera a los contenidos de la Carta Política de 1991, más aun en un contexto de crisis humanitaria y climática.

El análisis de impacto del sector minero en la economía muestra que si bien la actividad genera ingresos considerables, no tiene un impacto similar a los hidrocarburos (petróleo y gas) y otras fuentes de energía. La figura 1 muestra que en términos de participación de este sector en la economía colombiana, en 2021 los minerales tan solo representaron el 2,1 % del aporte actual de la minería al producto interno bruto (PIB). Este porcentaje, en general, se ha mantenido muy estable en los últimos 17 años.

36 Ver las sentencias T-092 de 1993, C-339 de 2002 y T-760 de 2007.

Figura 1. Participación del sector minero en el PIB

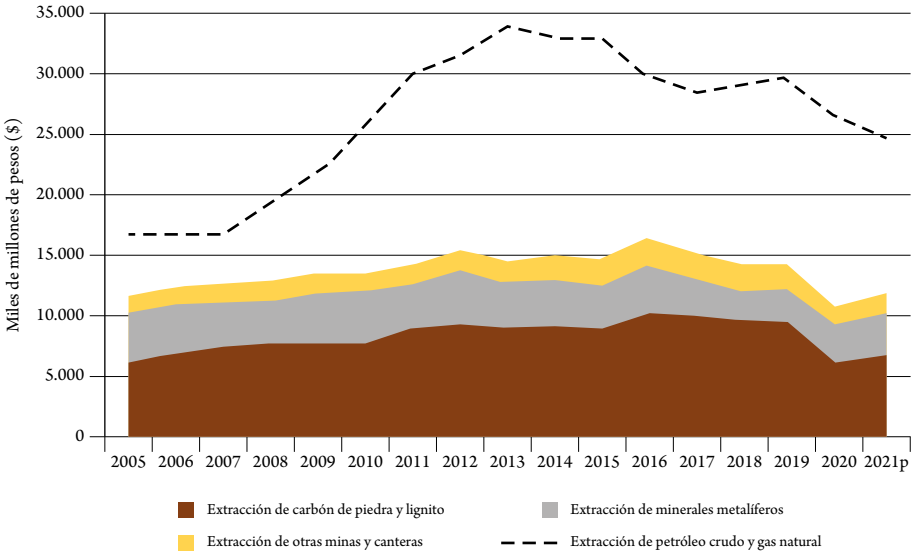


Fuente: Dejusticia, cálculos de Randy Villalba según Cuentas Nacionales: PIB histórico (DANE, 2022).

Es de anotar que para el último año registrado (2021), el 67 % de la producción en el sector está relacionada con la extracción de crudo de petróleo y gas natural. A esta le sigue la de carbón de piedra y lignito, con el 18 %, y de minerales metalíferos, con 10 %. El resto (0,4 %) fueron actividades de apoyo para otras actividades de explotación de minas y canteras.

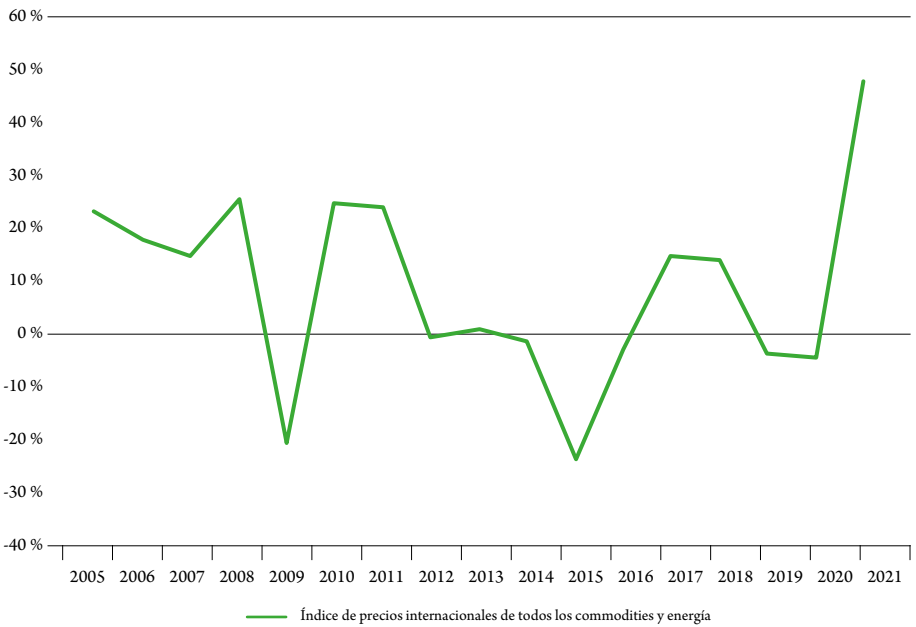
Al igual que el petróleo y el carbón, la extracción de metales, principalmente de oro —que hasta el gobierno de Iván Duque fue una de las principales apuestas en la economía del país— depende de los precios internacionales, que son variables en el tiempo (Velásquez, 2021, p. 20) y determinan que el costo de vida aumente o disminuya. Esto se puede evidenciar en la variación de los precios internacionales de los bienes primarios. Como se ve en la figura 3, en los años donde estos han presentado caídas o subidas, la participación mineroenergética en el PIB también se ha movido en la misma dirección, especialmente para el petróleo y gas.

Figura 2. PIB de minas y canteras por tipo de actividad (precios constantes)



Fuente: Dejusticia, cálculos de Randy Villalba según Cuentas Nacionales: PIB histórico (DANE, 2022).

Figura 3. Precios internacionales de los commodities



Fuente: Dejusticia, cálculos de Randy Villalba según Primary Commodity Price System (FMI, 2022).

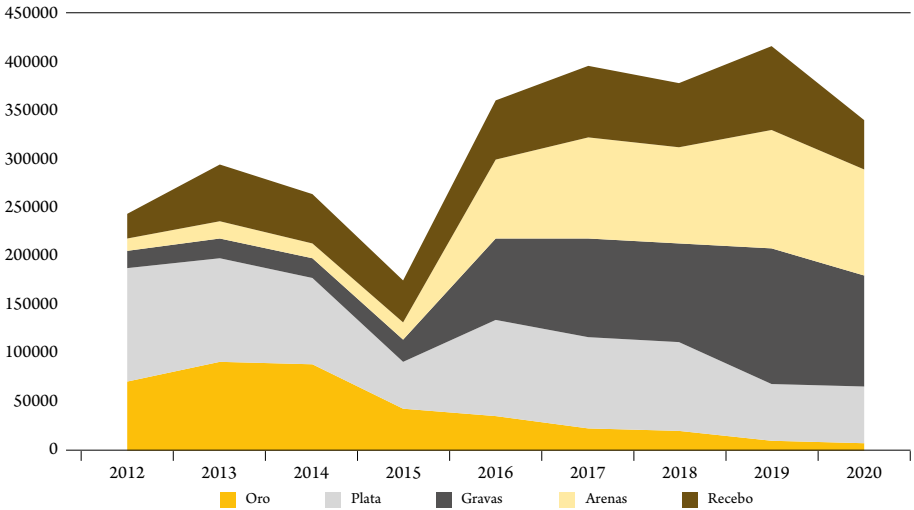
Así las cosas, luego de una década de impulso estatal para una “locomotora minera”, esta actividad no se ha constituido en una fuente significativa de “crecimiento económico, de generación de empleo, de encadenamientos productivos a nivel doméstico, de redistribución de ingreso” (Garay & Espitia, 2020, p. 63), ni se ha traducido en finanzas públicas más sólidas, ni siquiera a nivel local³⁷. Según el Sistema General de Regalías, del total recaudado en 2021, el 77 % (6,4 billones de pesos) proviene del sector de los hidrocarburos, mientras que el 23 % restante (1,9 billones de pesos) fue aportado por el sector minero. Dentro de este recaudo, el oro tan solo ha aportado el 8,5 % del sector en los últimos diez años. Este se ha producido principalmente en los departamentos Antioquia y Chocó³⁸, pero su participación se ha venido reduciendo (figura 4).

Del mismo modo, el tema de la baja generación de empleo no es menor. Como se muestra en la figura 5, el sector de explotación de minas y canteras solo genera un 0,9 % del total del personal ocupado. Adicionalmente, desde el 2015 se evidencia una tendencia a contratar cada vez menos empleados en el sector, un comportamiento que va de la mano con la caída de la producción minera (figura 6). Esto refleja, además, que el tipo de contratación no es de empleos fijos a largo plazo, sino que estos dependen de la producción.

37 Al respecto, la Política Nacional de Formalización de la Minería en Colombia (MinEnergía, 2014) señala que esta situación se extiende a todo el país: “las regiones mineras no han sido las más aventajadas en el desarrollo económico, social y cultural del País, la minería en vez de convertirse en un potenciador territorial, en una alternativa de desarrollo social y de bienestar, se ha constituido en una actividad que acompaña a la pobreza en estas regiones, los impactos negativos saltan a la vista, desde la óptica ambiental, en aquellas regiones ricas en oro y materiales de construcción los daños causados al ambiente son visibles y desde la óptica social, las necesidades básicas no son cubiertas en las familias dedicadas a esta actividad, en relación a las deficiencias encontradas en la educación, la salud y el empleo” (p. 32).

38 Desafortunadamente, la página del Sistema de Información Minero Colombiano únicamente cuenta con información de producción de la minería hasta el año 2011, sin discriminar por el tamaño de la explotación. Ver: <https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/oro.aspx>. Esto evidencia, una vez más, el serio problema del Estado en materia de garantía del derecho a acceder a información pública ambiental.

Figura 4. Contraprestaciones económicas (regalías y compensaciones) generadas por la extracción de los principales minerales (en millones de pesos)



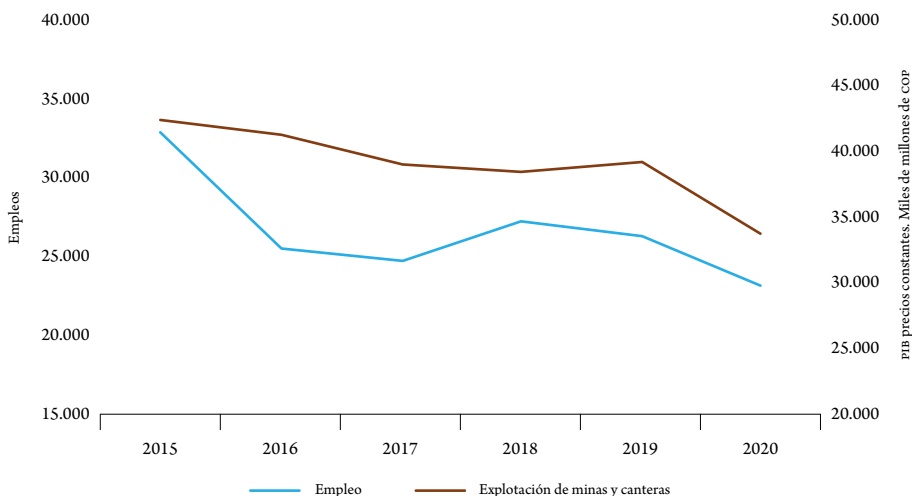
Fuente: Dejusticia, cálculos de Randy Villalba según la Agencia Nacional Minera (2021).

Figura 5. Participación porcentual de ocupados en cada rama de actividad nacional (2019)



Fuente: Dejusticia, cálculos de Randy Villalba según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2019).

Figura 6. Población ocupada en la actividad de explotación de minas y canteras frente al PIB histórico en el sector minero



Fuente: Dejusticia, cálculos de Randy Villalba según Cuentas Nacionales y Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2022, 2021).

La dependencia a los mercados internacionales ha sido notoria con el más reciente cambio acelerado en el precio carbón, sumado a los compromisos climáticos de países del norte global, quienes redujeron la demanda, lo que hizo poco rentables las operaciones³⁹. Luego, con la guerra entre Rusia y Ucrania disminuyó la disponibilidad de gas, principal fuente de energía para Europa, lo que llevó a recurrir nuevamente al carbón como combustible para mantener en funcionamiento su matriz energética, elevando sus precios. Por esto, si las economías dependen de los precios de los *commodities*, terminan por ser afectadas

39 Un ejemplo de esta variabilidad es el cierre de las minas Calenturitas y La Jagua (Cesar), propiedad del grupo Prodeco, como consecuencia de la baja demanda del carbón. Ver: Ovalle Jácome, L. (2021, 7 de septiembre). Prodeco cierra definitivamente su operación minera en el Cesar. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/prodeco-cierra-definitivamente-su-operacion-minera-en-el-cesar-616229>. Este fenómeno ha sido objeto de diversos análisis, y los expertos coinciden en que la producción del carbón decrecerá a propósito de las políticas climáticas. Ver: Aguirre-Villegas, H. A. & Benson, C.H. (2022). Expectations for Coal Demand in Response to Evolving Carbon Policy and Climate Change Awareness. *Energies*, 15(10), 3739. <https://doi.org/10.3390/en15103739>.

de forma estructural cuando los precios fluctúan, tal y como sucede con el petróleo, el gas, el carbón y el oro.

Así, no solo la rentabilidad es volátil, sino que también lo es la economía del país por su dependencia de estos productos. A esto se suma que los impactos ambientales están previstos para un horizonte de no menos de 30 años —que es el término general que se concede en el contrato (60 años, con la prórroga, es la duración estimada de los títulos mineros)—, sin una planeación adecuada del aprovechamiento de los recursos naturales o consideración de las variables que inciden en la desestabilización de la economía en largos periodos (mapa 1).

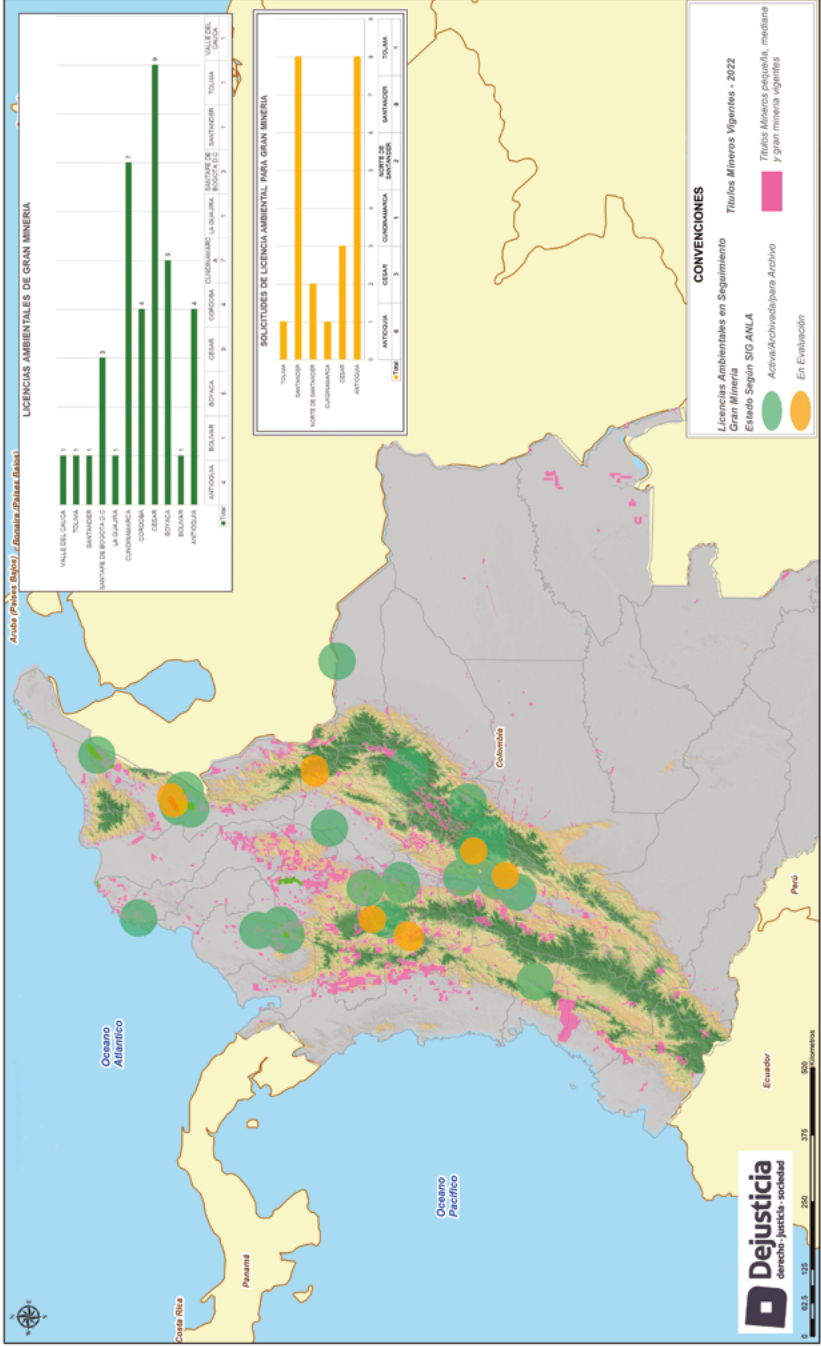
La magnitud del mapa de solicitudes mineras, y de concesiones con y sin licencia en el país, particularmente las de gran minería, en una lectura acuciosa de los impactos en la naturaleza, los derechos de las personas, la baja empleabilidad y la generación volátil de riqueza, debería buscar un cambio estructural en la política minera del país. Al ser de utilidad pública e interés social, la actividad minera está obligada a tener estándares altos en materia de producción de riqueza, así como a proteger los derechos y el medioambiente. No obstante, más allá del aporte al PIB, los datos asociados al cumplimiento de obligaciones en materia de función social y ecológica de la propiedad no son objeto de análisis ni evaluaciones públicos y sistematizados.

Como se verá, parte de las críticas a la megaminería en el país tienen que ver con la falta de espacios para la participación y las consecuencias de estos proyectos en el medioambiente y los derechos humanos. Por lo tanto, se requiere un sistema más adecuado para medir el impacto de la actividad en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones, especialmente las comunidades locales que soportan las cargas de los proyectos.

Para Luis Jorge Garay (2013a), el marco normativo en Colombia establece a la minería como un macrosistema complejo, dada la multiplicidad de disrupciones en las relaciones estatales y particulares en los derechos fundamentales, la cultura, el entorno, la renta minera, las instituciones, entre otras (p. 20). Por lo tanto, esta requiere un análisis sistémico e interdisciplinar:

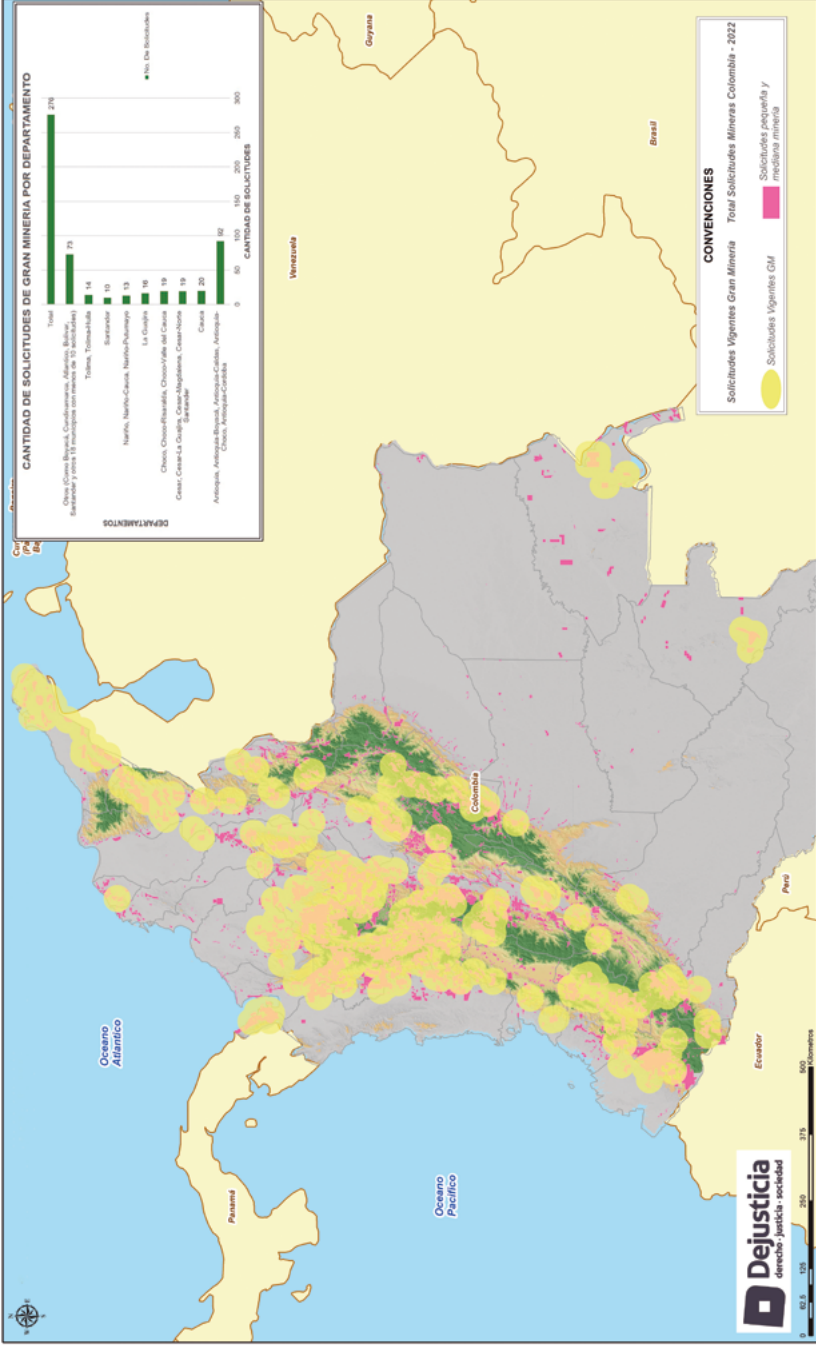
Más aún, una situación de ese tipo podría resultar particularmente grave en la medida en que se generan perversos y perdurables impactos socio-ecológicos en fuentes de agua, acuíferos, ecosistemas de especial interés, contaminación y

Mapa 1a. Títulos mineros licenciados o en solicitud de licencia ambiental para gran minería

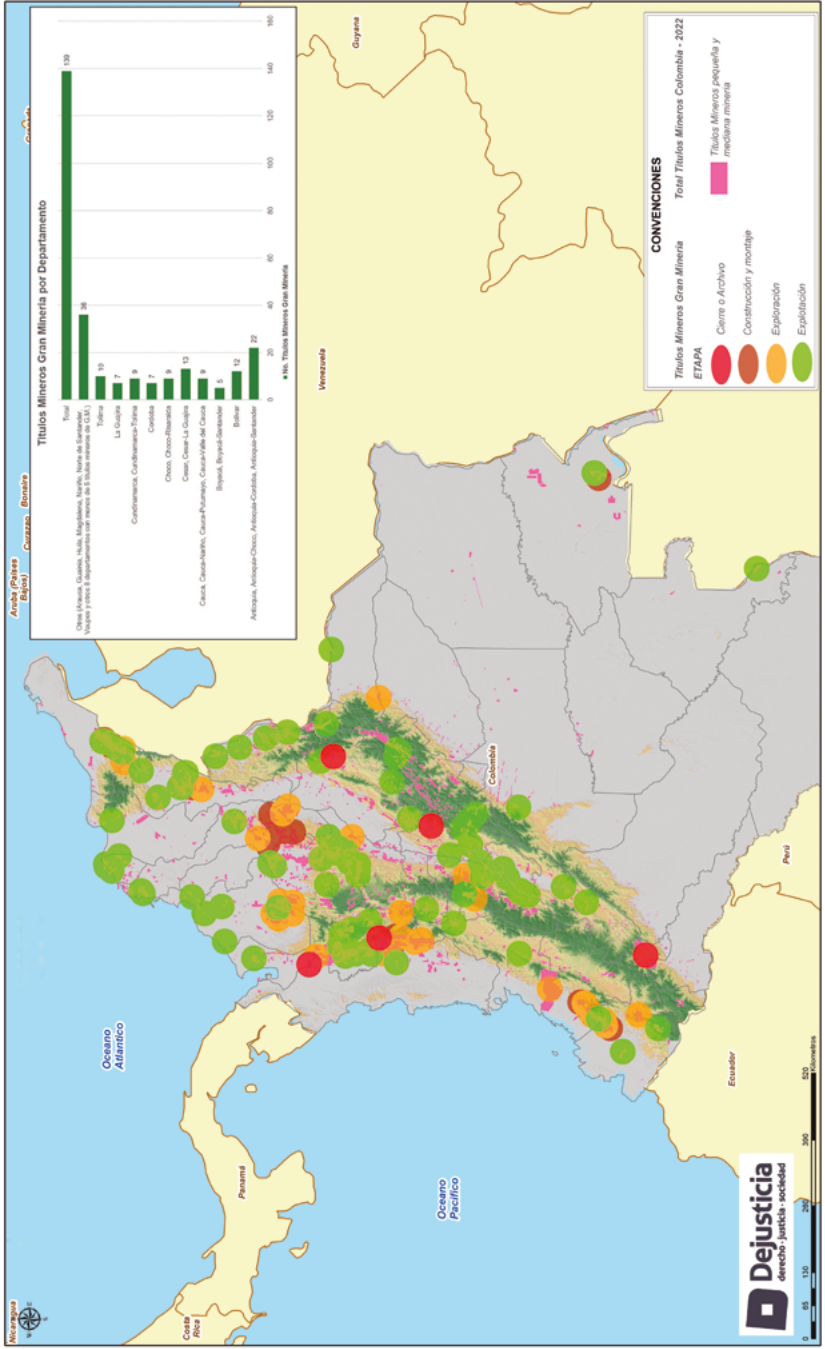


Fuente: Elaborados con base en información disponible del Sistema AGIL de la ANLA por Adriana Delgado, 2022.

Mapa 1b. Solicitudes para gran minería - Colombia 2022



Mapa 1c. Títulos mineros concesionados para gran minería - Colombia 2022



ambiente, que por supuesto han de tomarse con la más prioritaria atención y valoración desde una óptica de socioecología política y de sustentabilidad ecosistémica y ambiental en una perspectiva perdurable (Garay & Espitia, 2020, p. 63).

Esas disrupciones, en general, están más fuertemente asociadas a la minería de grandes volúmenes. Y es que en la medida en que aumenta el tamaño de la extracción, también lo hacen los impactos y las incertidumbres; mientras los escenarios de participación ciudadana con incidencia efectiva son, en la práctica, inexistentes. En ese sentido, el costo social y ambiental de la minería de grandes dimensiones, que tiene igual proporción de riesgos y daños, supera la generación de ingresos por regalías e impuestos para el Estado. Esto se debe a que los compromisos nacionales e internacionales en materia de protección y respeto de los derechos de las personas, así como del medioambiente, son incumplidos, a propósito de un marco jurídico que no especifica el contenido y alcance de la utilidad pública y el interés social de la minería (Novoa, 2020, p. 48).

Las tensiones y contradicciones del ordenamiento jurídico frente a la perspectiva de utilidad pública e interés social de la minería, así como la ausencia de evaluaciones de costos por pérdidas y daños (ambientales, en la vida de las personas e, incluso, en otras actividades económicas de escalas más locales) asociadas a la actividad, inciden en que la anterior afirmación sea difícil de probar con datos. En conclusión, la declaratoria de la actividad como de utilidad pública e interés general no cuenta con estándares objetivos que permitan establecer si un proyecto responde o no a los criterios constitucionales en dicha materia.

Pese a ello, la alta conflictividad socioecológica con proyectos megamineros, así como la jurisprudencia constitucional, evidencian problemas estructurales fácticos y constitucionales que el Estado debe atender de forma urgente.

II. LA PARTICIPACIÓN AMBIENTAL: NI DIRECTA NI REPRESENTATIVA

Según la jurisprudencia constitucional, el principio democrático tiene un carácter *universal y expansivo*. “Por una parte, [porque] incluye todo lo que pueda interesar a la persona, a la comunidad o al Estado que sea susceptible de afectar la distribución, control o asignación del poder social; y, por otra, porque es objeto de construcción constante por parte de los actores públicos y privados” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-095, 2018). Bajo ese presupuesto, la participación pretende evitar la imposición de decisiones arbitrarias de las mayorías y/o por fuera de la regulación constitucional (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-095, 2018).

Una de las preocupaciones locales más fuertes sobre la megaminería tiene que ver con la amplia facultad de expropiación que tiene la administración pública para el desarrollo de proyectos mineros, otorgada por el legislador en el CM por ser de utilidad pública e interés social. Si bien es cierto que no todos los casos requieren expropiaciones, también lo es que en la práctica esta medida legal no tiene muchas posibilidades de oposición por parte de los afectados. En esos casos la actividad se impone frente a la voluntad de los propietarios de los predios e, incluso, de la comunidad directamente afectada.

Esta inseguridad jurídica para los territorios y sus habitantes está reforzada por la inoponibilidad de los planes de ordenamiento territorial a la actividad minera, establecida en el artículo 37 del Código de Minas, hoy declarada inexecutable por la Corte Constitucional. Así, salvo por las zonas excluidas o restringidas, no era —y no es— posible prohibir o condicionar la minería a la voluntad local y su perspectiva de desarrollo de sus espacios. Los municipios gestionan su territorio con fundamento

en las normas que establecen sus planes, esquemas o planes básicos de ordenamiento territorial. Sin embargo, estos están desactualizados y —en su mayoría— tienen problemas estructurales de presupuesto, diagnóstico y formulación que no han podido ser resueltos. Ese esfuerzo se ve alterado por la decisión impuesta de concesionar grandes áreas para la explotación de recursos naturales no renovables.

La prohibición de realizar actividades mineras —aprobada por la consulta popular de Cajamarca (Tolima) y una decena de casos similares que le siguieron— prendió las alarmas del Gobierno nacional y las empresas ante la inminencia de la paralización de actividades sectoriales. El álgido debate nacional entre la legitimidad de las consultas dividió al país en dos frentes. Así, la participación ciudadana directa en la decisión de explotar el subsuelo fue ampliamente apropiada por las comunidades y los gobiernos locales, mientras que el rechazo por parte del sector extractivo público y privado no se hizo esperar. Ante esta situación, comunidades y empresarios iniciaron un fuerte proceso litigioso constitucional con el objetivo de definir el alcance de la autonomía municipal para regular aquellas actividades que inciden en los usos del suelo, frente al principio unitario que rige la explotación de los recursos naturales no renovables, y viceversa⁴⁰.

El limitado acceso a información clara, oportuna e incluyente⁴¹ y la ausencia de mecanismos y herramientas de participación adecuadas se interponen a la transparencia e incidencia ciudadana en las decisiones públicas. Estas ausencias y debilidades se reflejan en el aumento de conflictividad socioecológica y agudizan las tensiones locales ya exacerbadas por la desigualdad y la violencia, lo cual ha devenido en una fuerte tensión constitucional entre el Estado unitario y la autonomía municipal. El problema se concentra, entonces, en la distribución de competencias de los dos niveles de la estructura política nacional.

Por un lado, el Estado central —en cabeza del Gobierno nacional— ha reclamado su participación en la decisión de viabilizar la minería en un territorio determinado, por tener a su cargo la política pública y la

40 Ver sentencias C-891 de 2002, C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-273 de 2016, C-389 de 2016, T-445 de 2016, SU-095 de 2018, C-053 de 2019, T-342 de 2019, C-119 de 2020, entre otras.

41 Ver: Opinión Consultiva OC-23/17, p. 86 y ss, 2017.

autoridad (Agencia Nacional de Minería)⁴². Por el otro, en ejercicio de su autonomía constitucional (Const. 1991, art. 1), los municipios han buscado limitar o prohibir la actividad minera a través de los concejos municipales o la adopción de decisiones sobre las consultas populares (Const. 1991, art. 311 [7 y 9]).

El artículo 1º de la Constitución Política define a Colombia como un Estado unitario, pero con autonomía de sus entidades territoriales. Lo primero implica que el país tiene una legislación unificada, competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política nacional y, por lo tanto, parámetros generales para todo el territorio nacional (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-579, 2001). El *principio unitario* le otorga facultades al poder central para intervenir en asuntos que suelen encontrarse en la órbita de las competencias municipales cuando existe un interés nacional superior (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-149, 2010), sin que por ello se vacíe el núcleo de la autonomía de los municipios (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-004, 1993, Sentencia C-534, 1996).

Dicha norma también establece la *autonomía* de las entidades territoriales en sus decisiones locales, lo que se traduce en un “auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-095, 2018), siempre sometido al imperio de la ley, y por esto son estas quienes deben establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. De hecho, los artículos 285 y siguientes de la Constitución Política le otorgan facultades a departamentos, distritos y municipios para ejercer adecuadamente la prestación de los servicios públicos y la gestión autónoma de intereses para satisfacer las necesidades sociales de sus habitantes (Const. 1991, art. 287).

De forma particular, el constituyente definió al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (Const. 1991, art. 311). Es, por tanto, el responsable directo de la prestación de servicios, el ordenamiento y la promoción del desarrollo del territorio. También, es una de las principales manifestaciones prácticas de la autonomía es la facultad de sus concejos municipales para

42 Excepción hecha de la Gobernación de Antioquia, que es la autoridad minera en su territorio, y las alcaldías municipales, en lo que a minería de subsistencia se refiere.

reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Para solucionar esa tensión entre unitarismo y autonomía, la misma Constitución Política establece que deben ponerse en práctica los principios de coordinación y concurrencia, según lo establecido en la ley orgánica de ordenamiento territorial frente a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (Const. 1991, art. 288). Dado que la propiedad del subsuelo está en cabeza del Estado⁴³, todos los niveles de organización política administrativa están llamados a participar en el cuidado y administración de los recursos naturales no renovables (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-983, 2010, Sentencia C-389, 2016, Sentencia SU-095, 2018).

Si bien el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011⁴⁴ le asigna a los municipios las competencias en materia de ordenamiento territorial, no resuelve cómo concurren o se coordinan la Nación y el municipio en asuntos de explotación de recursos naturales. De este modo, si bien la Constitución Política le asigna a los concejos municipales la reglamentación de los usos del suelo (art. 313), también confiere al Estado la propiedad del subsuelo y de los RNNR (art. 332), así como la dirección general de la economía (art. 334) y la obligación del pago de regalías a favor de la administración pública por la explotación de un recurso natural no renovable (arts. 360 y 361), sin que se hayan establecido las reglas de funcionamiento orgánicas para conjurar la tensión.

Bajo el entendido de que el Estado comprende a las autoridades públicas, los colombianos y las entidades territoriales, sus facultades

43 “De los argumentos expuestos se deduce que los artículos constitucionales que definen competencias en materia de recursos naturales no renovables al referirse al concepto de Estado, hacen alusión a su concepción en sentido amplio y en consecuencia a facultades concedidas tanto a entidades e instituciones del nivel nacional como de los niveles territoriales en forma conjunta. En consecuencia, la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables está en cabeza de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales y también de la población colombiana como componentes y elementos estructurales del Estado” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-095, 2018).

44 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

concurrir en las actividades de explotación del subsuelo y ninguna autoridad tiene competencias absolutas. Estas tensiones se evidencian en las dos principales manifestaciones de este problema: (a) *la prohibición de explotación de recursos naturales no renovables mediante acuerdos municipales* y (b) *la consulta popular*. Las dos han sido objeto de fuertes debates constitucionales, y han sido paulatinamente eliminadas del ordenamiento jurídico por el desequilibrio de competencias entre el nivel central de la administración y los municipios, en el entendido de que estos dos hacen parte del Estado según lo dispuesto en la *Sentencia SU-095/18*, tal y como se explica a continuación.

a. La prohibición de explotación de recursos naturales no renovables mediante acuerdos municipales

Los acuerdos municipales son actos administrativos por medio de los cuales los concejos adoptan sus decisiones. Al ser producto de la deliberación de representantes electos por los ciudadanos, son una manifestación de la democracia y la participación representativa o indirecta. Desde el año 2016 diferentes concejos municipales empezaron a prohibir la minería en sus territorios, particularmente la megaminería (en general) o la de metálicos (en particular), desde las facultades de protección del patrimonio ecológico y de ordenamiento de usos del suelo otorgadas por el constituyente. Esta fórmula fue replicada en más de 40 municipios, como se observa en la tabla 4.

Tabla 4. Acuerdos municipales para la prohibición de la minería en Colombia

Año	Departamento	Municipio	Prohibición
2016	Huila	Pitalito	Prohibir la construcción de centrales hidroeléctricas; prohibir la minería a cielo abierto, subterránea y por disolución a gran escala.
2017	Huila	Timaná	Prohibición de proyectos minero-energéticos y de explotación de hidrocarburos.
2017	Huila	El Agrado	Prohibición de proyectos minero-energéticos y de explotación de hidrocarburos.
2017	Huila	Oporapa	Minería e hidroeléctricas.

Continúa

Año	Departamento	Municipio	Prohibición
2017	Huila	San Agustín	Prohibir la minería de metálicos, la exploración y explotación de hidrocarburos y la construcción de centrales generadoras de energía.
2017	Antioquia	Urrao	Prohibir el desarrollo de actividades de minería de metálicos y minería a mediana y gran escala de los demás minerales.
2017	Tolima	Ibagué	Minería a gran escala
2017	Antioquia	Titiribí	Minería metálica
2017	Antioquia	Antioquia	Minería
2017	Antioquia	Caicedo	Minería
2017	Antioquia	Salgar	Minería
2017	Antioquia	Betulía	Minería
2017	Antioquia	Jardín	Minería
2017	Antioquia	Concordia	Minería
2017	Antioquia	Pueblorico	Minería
2017	Antioquia	Tarso	Minería
2017	Antioquia	Armenia	Minería
2017	Antioquia	Carolina del Príncipe	Minería
2017	Huila	Tarqui	Minería e hidroeléctricas
2017	Huila	Elías	Minería e hidroeléctricas
2017	Huila	Acevedo	Minería e hidroeléctricas
2017	Huila	Altamira	Minería e hidroeléctricas
2017	Huila	Timaná	Minería e hidroeléctricas
2017	Santander	Vélez	Minería
2017	Santander	Albania	Minería
2017	Santander	Barbosa	Minería
2017	Santander	La Aguada	Minería
2017	Caquetá	El Doncello	Minería
2017	Meta	San Juan de Arama	Minería
2017	Meta	Puerto Rico	Minería
2017	Cauca	La Vega	Minería
2017	Cundinamarca	San Francisco	Minería
2017	Antioquia	Jericó	Minería
2018	Antioquia	Jericó	Prohibir el desarrollo de actividades de minería de metálicos y minería a mediana y gran escala de los demás minerales.

Año	Departamento	Municipio	Prohibición
2018	Antioquia	Ciudad Bolívar	Minería e hidrocarburos
2018	Antioquia	Valparaíso	Minería
2018	Antioquia	Fredonia	Minería
2018	Santander	El Peñón	Minería, hidrocarburos e hidroeléctricas.
2018	Boyacá	Tibaná	Prospección, exploración, construcción, montaje y explotación de hidrocarburos y minerales.
2018	Boyacá	Gachantivá	Extracción y exploración de recursos no renovables.
2018	Putumayo	Mocoa	Minería
2019	Quindío	Salento	Minería
2019	Huila	Roncesvalles	Minería e hidroeléctricas
2019	Tolima	Saldaña	Minería

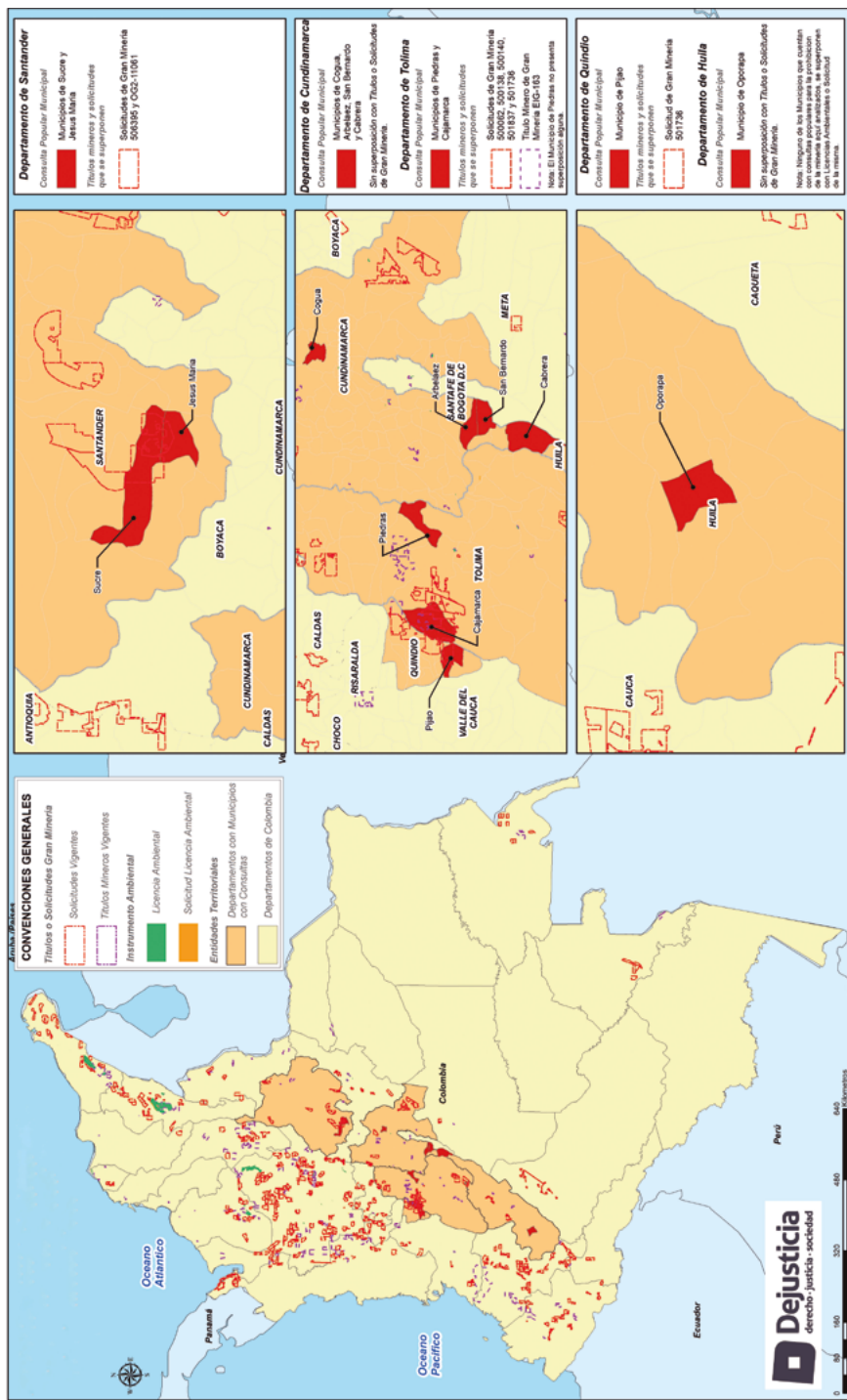
Fuente: Laura Martínez, 2020.

Parte de las preocupaciones esgrimidas tenían que ver con que en municipios pequeños, una actividad megaminera puede ser un factor que cambie por completo la vocación de todo su territorio, por lo cual, en la práctica, el municipio no tendría ninguna oportunidad de gestionar sus asuntos de forma autónoma⁴⁵. Además, las consecuencias sociales y económicas localizadas de los proyectos incluyen casos de desplazamiento y desarraigo, aumento de factores de violencia y desarraigo cultural, entre otros impactos que, en últimas, debe resolver el municipio (Ayala Mosquera *et al.*, 2019, p. 61 y ss.).

Por su parte, el poder central obtiene buena parte de sus recursos de las regalías, lo que incide directamente en el funcionamiento del Estado. En ese sentido, por regla general, es la ANM quien tiene las facultades legales para concesionar los minerales y administrar dichos recursos, mientras que el Ministerio de Minas y Energía tiene la facultad de orientar la política pública en esta materia.

45 Además, la evidencia muestra que los municipios mineros están lejos de ser los más prósperos (Rudas, 2012), pero sí tienen fuertes cargas ambientales y sociales que no permiten que haya un equilibrio ante el enorme sacrificio que significa modificar la destinación ordenada de los suelos con fines de megaproyectos mineros.

Mapa 3. Consultas populares para la prohibición de la minería en Colombia



Fuente: elaboración de Adriana Delgado, 2022, con base en la información disponible en la página de ANNA Minería y la tala de Laur Martínez, 2020.

Esta colisión de competencias ha sido la razón para que la Corte Constitucional decidiera que:

la existencia de límites competenciales para la declaración y delimitación de zonas excluibles de la minería implica que una decisión acerca de la explotación de los recursos naturales no renovables no pueda ser sometida, de forma privativa y unilateral, al Concejo Municipal de Urrao, pues —se repite— de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática de la Constitución, ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de dichos recursos, de manera que las entidades territoriales no cuentan con competencias absolutas sobre los mismos, ni tampoco poder de veto frente a la realización de actividades para su explotación (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-342, 2019).

En consecuencia, diferentes sentencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo han anulado el contenido de múltiples acuerdos municipales. Este vacío aún no ha sido resuelto y está pendiente, además, la definición de competencias y mecanismos apropiados que faciliten un desarrollo armónico del ordenamiento municipal del territorio y de las actividades de utilidad pública e interés general establecidas por el legislador, de tal manera que se equilibre la balanza entre las necesidades locales y nacionales.

b. La consulta popular

Como mecanismo de *participación directa*⁴⁶ —es decir, en el que las personas se pronuncian directamente sobre un asunto— la consulta popular⁴⁷ es una manifestación de la democracia participativa, que es uno

46 Este principio atraviesa la totalidad de la Carta Política y está explícitamente consagrado en el preámbulo y en los artículos 2, 3, 40, 79 y 103.

47 En concordancia con los artículos constitucionales 103, 104 y 105, se estableció el marco jurídico general del mecanismo de participación ciudadana “consulta popular”. Esta fue reglamentada mediante las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. La primera definió el alcance a nivel nacional, departamental, distrital, municipal y local, así como el procedimiento y los requisitos para la procedencia de la consulta (artículos 8 y 50 a 57). Dentro de las

de los cambios más significativos del modelo constitucional adoptado en 1991. Mediante esta institución, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por la autoridad respectiva a consideración de la ciudadanía, para que esta se pronuncie formalmente al respecto en el marco de su jurisdicción. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

La primera consulta popular fue la de Piedras, Tolima, y en adelante varios municipios más la solicitaron. De estos, solo diez lograron finalizar el proceso para que la decisión tuviese efectos jurídicos, los cuales se muestran en la tabla 5.

Tabla 5. Consultas populares para la prohibición de la minería en Colombia

Año	Departamento	Municipio	Prohibición
2013	Tolima	Piedras	Actividad minera
2017	Cundinamarca	Cabrebra	Minería e hidroeléctricas
2017	Huila	Oporapa	Minería e hidroeléctricas
2017	Santander	Sucre	Actividad minera y petrolera
2017	Santander	Jesús María	Actividad minera y petrolera
2017	Quindío	Pijao	Minería de metales
2017	Cundinamarca	Arbeláez	Minería
2017	Tolima	Cajamarca	Actividad minera
2018	Cundinamarca	Cogua	Minería
2018	Cundinamarca	San Bernardo	Minería

Fuente: Laura Martínez, 2020.

El análisis de los artículos 40 y 70 de la Constitución Política permite concluir que la participación en asuntos ambientales es un derecho fundamental, que conmina a las autoridades públicas a hacer efectiva

modificaciones que introdujo la Ley 1757 de 2015, estableció que este mecanismo de participación ciudadana puede “tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular” (art. 3). Además, este mecanismo de participación ciudadana tenía una expresión normativa particular para la minería e hidrocarburos, y era de obligatoria observancia según el respectivo nivel territorial que la promoviera, tal y como lo disponía el entonces vigente artículo 33 de la Ley 136 de 1994, declarado inexecutable mediante la sentencia C-053 de 2019 de la Corte Constitucional.

su garantía. Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que es un elemento central en la obtención de un orden justo, para materializar el desarrollo sostenible y para que haya una equitativa distribución de cargas y recursos ecológicos. El modelo participativo actual “descansa en la idea de que él [el ciudadano] sabe cuáles son sus necesidades verdaderas y es el más interesado en la obtención de los resultados de las políticas sociales” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-361, 2017), es decir que se reconoce su madurez cívica para incidir en las decisiones públicas. En ese sentido, la eficacia del Estado depende de la “materialidad de la participación del pueblo”, razón por la cual es indispensable que esta sea activa, real y efectiva.

Es tan importante la participación en asuntos ambientales que la Corte no duda en afirmar que cualquier avance hacia un modelo sostenible exige una ciudadanía fuerte, porque “la condición de ciudadano sólo se realiza en el compromiso proactivo con los asuntos del territorio” (Zuluaga & Carmona, 2004, p. 109, como se citó en Sentencia T-361, 2017) De hecho, la jurisprudencia constitucional (sentencias C-389 de 2016, T-704 de 2017 y T-021 de 2019, entre otras) resalta el valor de la participación ciudadana en temas ambientales como un elemento esencial de la *justicia ambiental*. Pero esta solo se consigue si las cargas y los beneficios de las decisiones públicas que inciden en el territorio son equitativamente repartidas, para lo cual es indispensable conocer las necesidades locales. De este modo, sin participación no existe justicia.

Con la Sentencia C-150 de 2015, la Corte Constitucional definió algunas subreglas jurisprudenciales en la consulta popular: (i) tiene carácter generalmente facultativo y excepcionalmente obligatorio; (ii) existen restricciones competenciales del pueblo; y (iii) el alcance de la consulta no puede modificar la Constitución o desconocer derechos constitucionales. Justamente sobre la segunda ha versado la principal controversia jurídica de la legalidad de las consultas populares municipales sobre la prohibición de la minería.

Según lo ha dispuesto la jurisprudencia, la consulta popular no puede ir más allá de las competencias del respectivo nivel territorial (Sentencia C-180 de 1994). Así, un asunto que trascienda las facultades estrictamente municipales no podría ser abordado por las consultas populares con este alcance territorial. La definición de competencias sobre medioambiente o explotación de RNNR es problemática, “*precisamente debido a la imbricación de intereses nacionales, regionales*

y locales en relación con un mismo asunto” (Corte Constitucional, Sentencia C-894,2003). Por lo tanto, debe existir concurrencia de diversos actores como legislador, entidades territoriales y el nivel central de la administración (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-150, 2015). Este asunto fue objeto de un detallado análisis por parte de la Corte Constitucional en la sentencia SU-095 de 2018.

c. Sentencia SU-095 de 2018 de la Corte Constitucional

Luego de diversos fallos sobre esta tensión entre el Estado unitario y la autonomía municipal por cuenta de las actividades mineras⁴⁸, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia en la sentencia SU-095 de 2018. Dado que los acuerdos expedidos por el concejo municipal fueron los encargados de adoptar las decisiones ciudadanas que según las consultas populares prohibían las actividades extractivas, estos tienen el mismo problema de invasión de competencias nacionales sin aplicación de los principios de coordinación y concurrencia. A esta conclusión llegó la Corte Constitucional. A partir de este momento la defensa local del territorio quedó sin instrumentos efectivos para garantizar su participación⁴⁹, particularmente frente a los megaproyectos, que concentran la inmensa mayoría de los conflictos socioambientales en el país.

Entre otras cosas, la Corte definió que la autonomía del municipio y el carácter unitario del país se limitan mutuamente, por lo que debe

48 Sentencias C-123 de 2014, C-273 de 2016, C-035 de 2016, T-445 de 2016, C-389 de 2016, C-273 de 2016, C-035 de 2016, T-445 de 2016 y T-121 de 2017.

49 La señalada decisión judicial versa sobre la acción de tutela interpuesta por Mansarovar Energy Colombia Ltda. en contra del Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, por considerar que sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia fueron vulnerados. Esto porque en virtud de la revisión previa de la consulta popular municipal, la sentencia del 7 de marzo de 2017 reconoció la constitucionalidad de la pregunta sobre si los habitantes del municipio de Cumaral (Meta) estaban a favor o en contra de excluir actividades mineras o de hidrocarburos. Sin embargo, esta desconoció lo dispuesto en los artículos 5 a 19 de la Ley 1757 de 2015, así como el régimen legal y constitucional de competencias que diferencia las del ente territorial y las de la nación.

existir coordinación y concurrencia entre los diversos niveles de la administración pública (Const. 1991, art. 288). Para ello es necesario que el Congreso de la República expida una ley que asigne adecuadamente las competencias de cada uno. Además, se aclaró que ninguno de los niveles de la administración pública involucrados en la explotación de RNNR tiene competencias absolutas o “poder de veto”. Adicionalmente, la Corte reconoció la ausencia de regulación específica sobre la implementación práctica de los principios de democracia participativa en asuntos ambientales, y llamó la atención para que el *déficit constitucionalmente inadmisibile* en la materia sea atendido de forma urgente.

En la actualidad, en el Congreso de la República avanzan dos iniciativas legislativas para establecer un mecanismo participativo ambiental que permita cumplir con las condiciones establecidas por la Corte, pero su futuro es incierto. Entre tanto la titulación minera continúa realizándose por la ANM sin participación concurrente o coordinada de los municipios⁵⁰, lo que desconoce los intereses municipales, avala

50 La Agencia Nacional de Minería (ANM) diseñó e implementó el *programa de relacionamiento con el territorio*, que busca “una participación efectiva, oportuna y permanente de los actores estratégicos involucrados en el desarrollo de proyectos mineros, así como la armonización con las políticas de ordenación del suelo con el objetivo de incorporar el componente minero en los instrumentos de ordenamiento territorial de los entes territoriales” (ANM. (s. f.). *Programa de relacionamiento con el territorio*. <https://www.anm.gov.co/?q=programa-de-relacionamiento-con-el-territorio-agencia-nacional-mineria>). Dentro de este programa, la ANM creó dos procedimientos específicos: (i) concertación con alcaldes como primera autoridad del municipio y (ii) audiencias de participación mineras previo al otorgamiento del título minero. No obstante, estas iniciativas gubernamentales de mejorar los espacios de diálogo han sido insuficientes porque “(i) estos mecanismos se limitan a reuniones informativas con las comunidades, (ii) los resultados de dichas reuniones son simplemente insumos para la autoridad ambiental, quien no se encuentra obligada a tenerlos en consideración al momento de otorgar las autorizaciones ambientales y por tanto, ello implica que (iii) ninguno es efectivo para llegar a acuerdos vinculantes y compromisos con las comunidades asentadas en las zonas de operación y que puedan ser afectadas por la misma” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-095, 2018). También, la ley del plan 1757 de 2015 creó las *alianzas para la prosperidad*, pero estas no se encuentran reglamentadas y no operan.

la exploración de yacimientos y genera expectativas, sin intervención ciudadana directa o de sus representantes.

Mientras que la sentencia limitó la facultad de los municipios para prohibir la minería en sus territorios por ausencia de participación del Estado central, no hizo lo propio con la actividad minera. Esto incidió en que la participación representativa y directa se limitara, pero las concesiones mineras continuaran otorgándose sin necesidad de una ley orgánica, en contra de los mismos principios de coordinación y concurrencia defendidos por la sentencia⁵¹. Así, la decisión judicial cerró la puerta a la utilización de la consulta popular o los acuerdos municipales para permitir o no la explotación de recursos naturales, una de las más intensas luchas ambientales que se han presentado en el país, en un contexto de desprotección jurídica y práctica del derecho fundamental a la participación sobre el medio ambiente.

En un sentido amplio, esta sentencia mostró que asuntos como la información y participación ciudadana y las competencias concurrentes y coordinadas del Estado requieren de intervención legislativa. Pero también necesitan el impulso decidido de políticas en materia de garantía de derechos de acceso que reflejen el compromiso con la ciudadanía, para que se eleven los estándares de dichas garantías constitucionales⁵².

En general, los casos sobre consultas populares y acuerdos municipales que intentaban prohibir la minería buscaban evitar que en sus territorios se desarrollaran megaproyectos. Es decir, los proyectos de pequeña o mediana minería no han generado el rechazo local que los

51 En desarrollo del fallo, la Corte Constitucional autorizó la realización de audiencias públicas, de las cuales se derivan actas suscritas con los alcaldes para acordar las decisiones sobre actividades mineras. Sin embargo, la legalidad de estos acuerdos ha sido fuertemente cuestionada por no garantizar el núcleo esencial del derecho a la participación de la ciudadanía y por diluir la competencia del legislador para regular integralmente el asunto.

52 A la fecha de publicación de este documento, la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Susana Muhamad, anunció tres medidas en las que avanza el gobierno, aun antes de cumplirse los trámites para la ratificación y entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú: (i) fortalecimiento del proceso participativo para establecer la ruta de defensa de los derechos humanos; (ii) ampliación de la participación en proyectos sometidos a licenciamiento ambiental; e (iii) impulso al programa de fortalecimiento de veedurías ciudadanas.

grandes sí. Esto se debe a que la magnitud de la transformación de los territorios que traen los megaproyectos se opone a los planes de vida de las comunidades. En tal sentido, la sostenibilidad de estos proyectos de gran minería ambiental y social debe ser analizada, para identificar cuáles responden efectivamente o no a su naturaleza de utilidad pública e interés social.

En ese camino, el Gobierno nacional tiene la facultad de construir espacios de participación apropiados para que se tomen decisiones y se llegue a acuerdos con la ciudadanía, para que cumplan, cuando menos, con los siguientes requisitos:

- **Publicidad.** Dado que el objeto de la participación son decisiones de interés público, el mecanismo o la instancia debe responder a los principios de publicidad y transparencia en las actuaciones públicas (Sentencia C-379 de 2016, entre otras).
- **Voluntariedad.** La asistencia e interacción de la ciudadanía debe ser consciente, voluntaria y libre de presiones e injerencias indebidas por parte del Estado o de los actores interesados en la decisión pública que vaya a ser tomada, de tal manera que se garantice un diálogo en condiciones de igualdad (Sentencia C-150 de 2015).
- **Anticipación.** La esencia de la intervención ciudadana en las decisiones que los afectan es que sus opiniones sean tenidas en cuenta de forma efectiva, razón por la cual esta debe suceder con anterioridad suficiente a la decisión pública (Sentencia C-891 de 2002).
- **Universalidad.** Se debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa. Para lo cual las autoridades deben convocar públicamente y garantizar las condiciones logísticas para que las comunidades interesadas, y potencialmente afectadas con la decisión puedan acceder a los espacios de participación de forma efectiva (sentencias T-294 de 2014, T-660 de 2015 y T-599 de 2016). Esta garantía incluye adoptar medidas para incluir a las comunidades vulnerables (Sentencia T-291 de 2009).
- **Deliberación.** No existe participación sin diálogo. De lo contrario el espacio es considerado un mero espacio informativo, lo que es insuficiente (Sentencia T-361 de 2017). El diálogo requiere que la comunicación sea de doble vía y ocurra en igualdad

de condiciones, de tal manera que se eliminen las asimetrías que impiden las condiciones materiales para participar, tales como infraestructura, seguridad, lenguaje técnico-científico, información clara, suficiente, oportuna, entre otras.

- **Finalidad de buscar consenso.** Los espacios destinados para dialogar con la comunidad exigen que las autoridades públicas agoten todas las herramientas disponibles para obtener acuerdos y/o consentimiento libre e informado sobre las decisiones ambientales objeto de discusión, fundadas en el interés público (sentencias T-348 de 2012 y T-294 de 2014). De cualquier manera, la mera información no constituye en ningún caso una garantía del derecho a participar.
- **Efectividad y eficacia.** Implica que los aportes ciudadanos deben ser tenidos en cuenta; es decir, que deben incidir sobre la decisión que afecte al medioambiente (sentencias T-348 de 2012 y T-660 de 2015). Así, las autoridades están obligadas a tener en cuenta los argumentos expuestos en la instancia de deliberación y a ofrecer una respuesta concreta a las necesidades y preocupaciones de la comunidad. En consecuencia, el acto administrativo debe evidenciar la evaluación de todas y cada una de las razones mediante las cuales se tome una decisión de la comunidad, los acuerdos, las disconformidades y la justificación razonable y ponderada de su eventual apartamiento (Sentencia T-294 de 2014), lo cual debe ser interpretado al tenor de los estándares y principios que protegen el medioambiente (prevención, precaución, *in dubio pro ambiente*).
- **Información previa, suficiente, oportuna y clara.** El acceso a la información pública es presupuesto de la garantía al derecho a la participación, razón por la cual también es un derecho fundamental. La información es esencial para equilibrar las cargas de poder argumentativo en el diálogo que debe llevarse a cabo entre el Estado y las comunidades. Para esto, debe ser autosuficiente, clara, completa, precisa, oportuna y debe estar disponible en todo momento; es decir que el Estado debe garantizar la comprensión del proyecto, los riesgos y su probabilidad de ocurrencia, siempre en relación con el medioambiente y así como con las comunidades potencialmente afectadas y sus derechos. Si se requiere un conocimiento técnico muy específico

o medios de acceso privilegiados para acceder a la información, se vulnera el derecho a la igualdad. Por esta razón, el Estado debe garantizar medios técnicos y financieros para asesorar a las comunidades afectadas por el proyecto y, así, proteger su derecho fundamental a la participación efectiva (sentencias C-274 de 2013, C-221 de 2016, C-361 de 2017, T-114 de 2018 y SU-133 de 2017, entre otras).

- **Diversidad.** El enfoque de derechos y la coyuntura local son esenciales en este tipo de mecanismos, razón por la cual las instancias de participación deben incorporar variables como género, cultura, situación socioeconómica, edad, entre otras.

De igual forma, los mecanismos, modos e instancias sobre participación ciudadana en materia ambiental deben estar orientados, cuando menos, a:

- Construir mecanismos y espacios de interacción e interlocución (Velásquez & González, 2003) idóneos y flexibles; es decir, adaptarse a las necesidades de cada asunto.
- Diseñar modelos que permitan la construcción e implementación de políticas públicas en las que se involucre activamente a los ciudadanos (Canto & Castro, 2002).
- Obtener información suficiente, clara, comprensible, oportuna, pertinente y accesible sobre un tema o una decisión específica (esta es la finalidad del Acuerdo de Escazú).
- Emitir su opinión libre e informada sobre una decisión pública que afecta a la ciudadanía (libertad de expresión).
- Que el Estado adopte las medidas necesarias para reducir las desigualdades de hecho en las relaciones de poder entre comunidad y autoridad pública.
- Desarrollar procesos de concertación y negociación —cuando existan decisiones conflictivas— que permitan lograr, en lo posible, acuerdos y/o consentimiento sobre las medidas que afecten a la ciudadanía.
- Obtener una distribución equitativa de las cargas y ventajas ambientales en las decisiones, teniendo en cuenta los impactos diferenciados (sentencias T-135 de 2013, T-294 de 2014, C-389 de 2016 y SU-217 de 2017).

- Fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y fallos previos, así como el desempeño de la autoridad política (Velásquez & González, 2003. p. 60).

d. Información e instancias de participación ambiental actuales: problemas estructurales

El estado constitucionalmente inadmisibles en materia de participación ciudadana no solo se hace evidente en los leves estándares en materia de *información ambiental*, sino también en la ausencia de mecanismos de incidencia directa apropiados sobre el destino de los territorios. Para empezar, *los propietarios* que serán perjudicados por la afectación de los predios a utilidad pública e interés social, y su consecuente negociación o expropiación, no son vinculados de forma alguna en instancias participativas. Lo mismo sucede en el desarrollo del licenciamiento ambiental, donde se requiere participación más temprana, particularmente frente al contenido de los *términos de referencia*, igual que para cualificar *la audiencia pública ambiental* y cumplir los mandatos constitucionales sobre *la consulta previa*.

Acceso a la información ambiental y al consentimiento previo, libre e informado

Los derechos fundamentales a la participación ambiental y al acceso a la justicia ambiental no son posibles sin acceso a la información pública. El conocimiento suficiente, preciso y oportuno es esencial para que los Estados democráticos logren su cometido. Sin este se desnaturaliza cualquier función social para dirigir los asuntos públicos.

En materia ambiental, la información pública tiene características particulares que hacen difícil su acceso. Por ejemplo, existe información técnica no sistematizada relativa al medioambiente y a las diversas actividades sectoriales. Al no estar organizada, su disponibilidad está limitada, tal y como lo advirtió el Consejo de Estado en su sentencia sobre la ventanilla minera⁵³. Tan grave resulta este problema que encontró probada la vulneración al derecho colectivo a gozar de un medioambiente, pues el desorden en la información fue un obstáculo

53 Rad. 25000234100020130245901, cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022). C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

para la planeación, gestión y protección efectiva de áreas restringidas y excluidas de la minería, tales como las áreas protegidas⁵⁴.

Más aun, sobre la ciudadanía pesan varias cargas adicionales. No solo es el lenguaje técnico y especializado una barrera específica para la participación ambiental efectiva, sino que difícilmente es posible encontrar en una misma plataforma los datos necesarios para la comprensión integral de los proyectos. Ejemplo de ello es la dificultad para obtener mapas actualizados y en escala unificada donde puedan notarse los cruces entre la vocación del suelo, las categorías de protección ambiental, las tierras y territorios de comunidades étnicas (reconocidos o identificados), las solicitudes y concesiones mineras y/o de hidrocarburos, la infraestructura, las autorizaciones ambientales, entre otras. Sin esta información la lectura básica de las relaciones territoriales está incompleta y, en consecuencia, también lo está la posibilidad de que la ciudadanía participe efectivamente.

Además, los megaproyectos se desarrollan en zonas rurales donde las condiciones materiales para el acceso a la información, como infraestructura y educación para las tecnologías y comunicaciones, son precarias. A ello se suma el enorme volumen de información que se incluye en los estudios de impacto ambiental para la obtención de la licencia ambiental, que en proyectos de gran magnitud necesariamente son mayores. También, las múltiples fuentes para corroborar o completar la información dificultan el acceso oportuno y confiable. Esto tiene el agravante de que los plazos para que las autoridades tomen una decisión sobre la viabilidad de los proyectos son cortos, frente a las necesidades de información efectiva de las comunidades.

En la medida en que la megaminería requiere de un mayor volumen de información, su procesamiento y la garantía de estándares de participación son más complejos, dispersos y opacos. Por tanto, se requiere una política de acceso a la información ambiental intersectorial que permita fortalecer las competencias ciudadanas, según criterios diferenciales y necesidades locales. Con la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú, Colombia tiene la oportunidad de organizar su información

54 Parques naturales nacionales y regionales, áreas de reserva forestal protectoras, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, áreas de recreación y reservas naturales de la sociedad civil.

ambiental no solo para el funcionamiento de las instituciones públicas, sino también para que la ciudadanía pueda utilizarla para participar en las decisiones que le afectan. Sin duda es necesaria la intervención del legislador para establecer mecanismos adecuados que permitan superar el déficit constitucionalmente inadmisibles en materia de participación ambiental, pero sin información su eficacia no sería más que simbólica.

Participación de los propietarios que serán perjudicados por la afectación de los predios en los que se pretende explotar minerales

La Sentencia C-389 de 2016, entre otras cosas, analizó las implicaciones que tiene la entrega de contratos de concesión sin mecanismos o instancias de información ni participación ciudadana previas, en especial para aquellas personas cuyas propiedades, posesiones, tenencias u ocupaciones quedan afectadas por la categoría de utilidad pública e interés social, lo que vulnera los artículos 2, 40, 79 y 330 de la Carta Política. Esto se debe a que a partir de la concesión minera (o titulación minera) inicia la etapa de exploración, que tiene importantes impactos ambientales y sociales en las actividades de mediana y gran minería.

La Corte Constitucional consideró que la autoridad minera debe adoptar medidas que aseguren la protección del ambiente en la entrega de contratos de concesión, en los cuales deberá garantizarse, además, la participación libre, previa, representativa, informada y eficaz de los potenciales afectados. En la práctica el contrato de concesión “genera una expectativa en torno al destino del predio, el entorno y el territorio” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-389, 2016) y la participación solo llega antes de la explotación, lo que refuerza el déficit de protección⁵⁵.

55 “Todo lo anterior demuestra la existencia de un déficit de protección a los principios constitucionales mencionados en la normatividad asociada a la minería. La aplicación directa de la Carta Política puede resultar insuficiente para superar ese déficit, dado que las concesiones son regladas y la autoridad minera puede enfrentar problemas con el principio de legalidad para dar eficacia a los mandatos constitucionales, en los términos descritos en párrafos precedentes. Por eso, la Corte dictará una decisión de exequibilidad condicionada, destinada a mitigar este déficit, aclarando sin embargo, que este requiere una decisión legislativa integral, comprensiva

Ausencia de participación en los términos de referencia (TR)

Para la elaboración del estudio de impacto ambiental (EIA), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) adopta los términos de referencia para la actividad minera (TR), que son la base conceptual, técnica y metodológica que direcciona todo el licenciamiento ambiental. Luego de la solicitud de licenciamiento para el proyecto, dichos TR deben ser fijados por la autoridad competente de forma específica para el proyecto (Ley 99, 1993, art. 53). En la actualidad, para la gran minería los TR se encuentran regulados en la Resolución 2206 de 2016 del MADS.

Este documento define las consideraciones técnicas y socioeconómicas, es decir, el contenido y la orientación de la evaluación que son relevantes para evaluar el deterioro grave que genera el proyecto, así como las medidas que puedan hacerlo compatible con el principio de desarrollo sostenible, de prevención y precautorio. Pese a su importancia, los TR genéricos y específicos para los proyectos tienen un problema, el cual incide en la garantía de los derechos de las personas que pueden llegar a verse afectadas directamente: no cuentan con instancia de participación ciudadana alguna que involucre a las comunidades, ni siquiera a las étnicas.

La ausencia de participación en esta temprana pero decisiva instancia impide que haya incidencia ciudadana en el diseño de los requisitos y de la información que debe estar contenida en los estudios de impacto. En consecuencia, el procedimiento se consolida a espaldas de la comunidad. Solamente al final del enorme esfuerzo (institucional y empresarial) que supone la elaboración del EIA, puede (o no) que se convoque a una *audiencia pública ambiental*. De este modo se va aumentando la distancia entre la comunidad, las autoridades públicas y los empresarios interesados.

En el caso de las comunidades étnicas, la situación es más grave aun. Pese a ser reconocidas como auténticas autoridades ambientales en el ordenamiento jurídico (sentencias T-236 de 2012 y C-369 de 2016), no son convocadas en el diseño de los TR genéricos ni de los proyectos. Además, no tienen participación diferencial alguna hasta la consulta

y adecuada" (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-389, 2016).

previa, que es posterior al procesamiento de la información científica y técnica por parte del interesado en ejecutar el proyecto.

En consecuencia, además de una obvia exclusión de la ciudadanía y las autoridades étnicas que deberían estar involucradas, los empresarios avanzan en el diseño de su proyecto sin conocer la perspectiva ciudadana, lo que hace que incurran en enormes inversiones que a la postre se verán afectadas por el surgimiento de conflictos y eventuales litigios. La participación desde el inicio del licenciamiento es una apuesta por el fortalecimiento de la democracia ambiental y la reducción de la conflictividad socioecológica, en especial si se logran acuerdos básicos entre autoridades ambientales y comunidades en el contenido de los TR.

Audiencia pública ambiental

La Ley 99 de 1993 incluye un título completo sobre “los modos y procedimientos de participación ciudadana” (título X). Allí se incluye el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales (art. 69); el trámite de las peticiones de intervención (art. 70); la publicidad de las decisiones sobre el medioambiente (art. 71); las audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite (art. 72); la conducencia de la acción de nulidad (art. 73); el derecho de petición de información (art. 74); y la intervención del Ministro del Medio Ambiente en los procedimientos judiciales por acciones populares (art. 75). Sin embargo, estas son garantías y procedimientos que ya existen para participar en decisiones públicas de todo tipo. La única garantía específica y regulada de forma particular para asuntos ambientales es la audiencia pública ambiental, que tiene como fin:

dar a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad, o las entidades públicas y privadas lo siguiente: la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad, los impactos que éste puede generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, corregir o compensar dichos impactos. Igualmente, la audiencia busca abrir espacios para recibir opiniones, información y documentos de los interesados (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.2.4.1.1).

Esta es una instancia de información en la que la comunidad puede presentar sus inquietudes ante las autoridades públicas. Sin embargo, el

parágrafo del artículo 2.2.2.4.1.2 del Decreto 1076 de 2015 establece que “la audiencia pública no es una instancia de debate, ni de discusión”; es decir, es una interacción de una sola vía, meramente informativa. Este mismo artículo señala que la información recopilada en la audiencia deberá “tenerse en cuenta en el momento de la toma de decisiones por parte de la autoridad ambiental competente”, sin que sea claro cuál es el grado de intervención que tiene la participación ciudadana en la decisión final, razón por la cual no hay garantías de incidencia efectiva. En la práctica esto se traduce en que la comunidad no se sienta escuchada.

La participación ciudadana es esencialmente un tipo de interacción dialógica entre los individuos y su Estado en la que se construye el significado de lo público mediante su evaluación, gestión y desarrollo, que está definida por los conceptos de democracia y ciudadanía. Esta permite que la gestión pública se adapte a los cambios sociales y se modernice; que satisfaga las necesidades colectivas, en un marco de inclusión plural y material (Espinosa, 2009); y que incida en el control social de la democracia representativa.

No obstante, en la práctica esta audiencia, que es la única instancia que se mantiene vigente como espacio de participación, no cumple con los estándares establecidos en la jurisprudencia nacional. En la Sentencia T-431 de 2021 quedó evidenciada la asimetría que existe en el acceso al espacio entre zonas rurales y cascos urbanos, específicamente por razones de acceso a tecnologías e infraestructuras de la información. Por esto, la Corte manifestó que para garantizar la participación y que haya una incidencia deliberativa adecuada, el enfoque debe ser desde lo particular hacia lo general, pues son las comunidades locales las más afectadas por los proyectos.

Consulta previa y consentimiento previo, libre e informado

Como derechos fundamentales, las consultas a las comunidades étnicas son obligatorias cuando un proyecto genera afectación directa⁵⁶. Estas

56 “La Corte ha explicado que, entre otros, existe afectación directa a las minorías étnicas cuando: (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los

se entienden como un diálogo entre iguales, lo que implica que no puede imponerse la voluntad de alguna de las partes y que deben garantizarse las condiciones para que dicha igualdad sea real y efectiva. En cualquier caso, no pueden ser un formalismo, sino que genuinamente se debe buscar comprender las perspectivas de las comunidades, razón por la cual la información oportuna y suficiente es indispensable (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-123, 2018). Además, se requiere un proceso preconsultivo con las autoridades de las comunidades afectadas para definir la ruta apropiada, según sus particularidades culturales.

La consulta previa no solo debe suceder en la etapa de explotación, pues la concesión minera da origen a la etapa de exploración, que faculta a los empresarios a realizar obras y actividades que generan impacto en los territorios (como vías, túneles, campamentos, captación de aguas y vertimientos, entre otros). En ese sentido, la consulta previa debe ser llevada a cabo en las dos fases del ciclo minero aludidas (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-1045, 2010), sin perjuicio de otras decisiones que ameriten consultar a las comunidades o incluirlas en los procesos de participación. Algunos casos relevantes han sido los del Consejo Comunitario del corregimiento La Toma, municipio de Suárez (Cauca), por la concesión minera para la explotación aurífera dentro del territorio de su asentamiento ancestral, y el del resguardo del Alto Andágueda (Chocó), en el que fue concesionado más de la mitad del territorio colectivo sin consulta previa.

Otro de los problemas a los que suelen enfrentarse las comunidades es la debilidad de la información del Estado sobre la presencia de grupos étnicos en territorios que pretenden ser objeto de exploración o explotación minera. Esta identificación se realiza a través de un proceso de certificación que ha tenido fallas y que, en consecuencia, ha

que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-123, 2018).

excluido a ciertas comunidades (sentencias SU-217 de 2017, T-281 de 2019 y T-541 de 2019).

También, la Corte Constitucional ha señalado que cuando la afectación en la comunidad es muy intensa, se requiere el consentimiento previo, libre e informado. En particular, fueron fijados tres escenarios de procedencia: por el desplazamiento de una comunidad, por amenaza de extinción física o cultural, o por el uso de materiales peligrosos en sus tierras y territorios (sentencias T-769 de 2009, T-128 de 2011, T-376 de 2012, C-389 de 2016 y SU-123 de 2018, entre otras).

El análisis de la jurisprudencia constitucional sobre grandes proyectos mineros muestra que el Estado no ha diseñado las herramientas adecuadas para proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas, pese a ser un asunto esencial de su carácter social y de derecho. Dentro de estos, los derechos de acceso son un punto de atención ineludible para reducir la conflictividad y mejorar los estándares de sostenibilidad y protección de otros derechos asociados a la megaminería y, en general, a las decisiones que impactan severamente los territorios.

III. DERECHOS HUMANOS Y LICENCIAMIENTO AMBIENTAL

Para explotar los recursos mineros es necesario obtener la *licencia ambiental*, que es la decisión pública de otorgar o no la viabilidad de ejecución a un proyecto generador de impacto grave en el ambiente, y que se toma luego del procedimiento de evaluación. No obstante, tal y como está previsto el licenciamiento, este deja de lado varios aspectos que requieren atención.

Pese a los potentes compromisos del país en materia ambiental, el proceso de licenciamiento es débil en asuntos como prevención de amenazas y vulneraciones a derechos humanos, lo que debilita la pretensión de sostenibilidad de las actividades sujetas a control. Las limitaciones de este instrumento preventivo también son notorias en la ausencia de evaluación sobre los riesgos por impactos acumulados en el territorio producto de otros proyectos, obras o actividades. Además, la sistematización no coordinada de la información básica del Estado, así como las escalas en las que aquella se presenta, ponen gran parte de la carga de análisis técnico en cabeza del particular, lo que es una enorme barrera para la garantía de los derechos de acceso a la información, participación y justicia.

Una vez se ha surtido la etapa de prospección minera, que no requiere ningún tipo de intervención de autoridades públicas, inicia la etapa de *exploración*, que por regla general dura tres años pero puede prorrogarse hasta once⁵⁷. Dicha etapa exploratoria requiere guías

57 Ley 685, 2001, art. 74.

minero-ambientales⁵⁸, que son instrumentos de consulta y orientación conceptual y metodológica del proyecto (Rubiano Galvis, 2012), pero no licencia ambiental.

Actualmente son muchos los países que exigen una autorización ambiental previa para la realización de las actividades de esta etapa, porque pueden generar impactos considerables en el entorno y los derechos de las personas⁵⁹. De hecho, expertos y organismos como la OCDE (2014, p. 14) coinciden en la necesidad de contar con un instrumento que evalúe los impactos conjuntos de todas las obras y actividades que se deben adelantar en la etapa exploratoria. Ante esta ausencia, en Colombia los efectos negativos sobre el medioambiente se manejan a través de autorizaciones ambientales específicas según el tipo de afectación a los recursos naturales, como vertimientos, manejo de desechos sólidos, ocupación de cauce, emisiones atmosféricas, entre otras, pero no existe una evaluación integral de los impactos.

Como fue mencionado, la fase de explotación minera inicia con la licencia ambiental. La regulación sobre este tema⁶⁰ se encuentra

58 Resolución 18-0861 de 2002, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) y Ministerio de Minas y Energía (MinEnergía).

59 Entre ellos resaltan Ecuador, Bolivia, Chile, México, Australia, Argentina, Perú, Alemania, Chile, Canadá, Estados Unidos, Honduras, Guatemala y Costa Rica. Ver: Proyecto de Ley “*Por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones*”. 20 de julio de 2021, p. 11 y s.s. <http://www.andi.com.co/Uploads/PL%20060-21%20Licencia%20Ambiental%20Minera.pdf>

60 “Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la

en el Título VIII de la Ley 99 de 1993 y en el Decreto reglamentario 1076 de 2015. El artículo 49 de la ley establece que “requerirán licencia ambiental para su ejecución los proyectos, obras o actividades, que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje, de conformidad con el artículo siguiente”. Es decir que todo proyecto que requiera licencia ambiental tiene efectos negativos graves y, por tal razón, son necesarias medidas específicas y eficaces para su prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo. Esta licencia debe ser otorgada por la autoridad ambiental competente, que para el caso de la minería de gran tamaño es la ANLA⁶¹.

El licenciamiento, internacionalmente conocido como *evaluación de impacto ambiental*, consiste en que el interesado en un proyecto eleva una solicitud ante la autoridad ambiental, acompañada del *estudio de impacto ambiental* (EIA), a fin de obtener la autorización para ejecutarlo. Una vez radicada la solicitud y reunida la información, la autoridad da inicio al proceso de evaluación para conceder o no la licencia ambiental. En los grandes proyectos es frecuente que sean necesarias visitas de campo para corroborar información, así como citas para reunir información

propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-746, 2012).

- 61.** En esta decisión deben incluirse aquellas disposiciones sobre la preservación y defensa del patrimonio ecológico expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva (Ley 99, 1993, art. 51), lo que responde a los principios constitucionales de coordinación y concurrencia arriba mencionados.

adicional. Con los requisitos reunidos, la autoridad ambiental pasa a evaluar y decidir si aprueba o no el proyecto (Ley 99, 1993, art. 58).

El análisis en la jurisprudencia constitucional referida al licenciamiento ambiental ha versado principalmente sobre la finalidad del instrumento, “teniendo en cuenta los principios conservación, sustitución y restauración del ambiente para con ello disminuir el impacto negativo en la flora y la fauna de tales actividades también protegidas por la Constitución”⁶². En este procedimiento, en todo caso, debe ser garantizada la participación ciudadana.

La Corte Constitucional ha señalado que la licencia ambiental es la principal herramienta de prevención y control de los daños que puedan generarse a la naturaleza y a las comunidades afectadas por un determinado proyecto, por lo cual no puede reducirse a un mero trámite administrativo⁶³. En ese sentido, si bien la evaluación debe ser técnica, no es menos importante el análisis objetivo sobre los intereses de las poblaciones afectadas (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-733, 2017).

La evidencia muestra que el proceso de licenciamiento está diseñado para que los proyectos se autoricen. Si bien el licenciamiento ambiental es un proceso dispendioso, los requisitos y tiempos se han venido flexibilizando con el tiempo para favorecer la ejecución de los proyectos. Hay una muestra de ello en las explotaciones mineras sujetas al control de la ANLA⁶⁴, es decir, las de grandes dimensiones. Según la información provista por dicha entidad, en el período comprendido entre los años 2017 y 2021, del total de 35 solicitudes relacionadas con proyectos de gran minería, “dos de ellas tuvieron audiencia pública ambiental, a 25 de ellas se les otorgó licencia ambiental, a una de ellas se le negó la licencia ambiental y 9 de estas solicitudes fueron archivadas”⁶⁵.

62 Entre otras, ver las sentencias C-035 de 1999, C-746 de 2012, T-154 de 2013, T-272 de 2017 y SU-095 de 2018.

63 Entre otras, ver las sentencias C-328 de 1995, C-535 de 1996, C-035 de 1999, C-894 de 2003, T-129 de 2011, T-282 de 2012, C-746 de 2012, T-652 de 2013, T-462A de 2014 y T-272 de 2017.

64 Decreto 1076, 2015, art. 2.2.2.3.2.1.

65 Radicación: 2021208685-2-000 Fecha: 2021-09-27 19:18–Proceso: 2021208685 Trámite: 245-DPE–Derecho de Petición de Orden General 15DPE. “Respuesta a sus comunicaciones con radicados ANLA 2021191816-1-000 del 7 de septiembre de 2021

Sin embargo, de las veinticinco que se reportan como licencias ambientales (o planes de manejo ambiental⁶⁶) aprobadas, únicamente cuatro son solicitudes nuevas, las demás buscaban la modificación de los instrumentos de gestión otorgados en el pasado por la autoridad competente. Ninguno de estos proyectos nuevos contó con audiencia pública ambiental, contrario a lo que sucedió con la única licencia nueva negada (proyecto de explotación aurífera aluvial en el municipio de Ataco), que sí la tuvo. Adicionalmente, cuatro proyectos nuevos fueron archivados sin que se hiciera uso de dicha herramienta de participación ciudadana⁶⁷. Respecto a las modificaciones de las licencias ambientales o los planes de manejo ambiental, que también son decisiones trascendentales en la gestión de los proyectos, solo dos tuvieron audiencia pública frente a las veintiún modificaciones otorgadas y las cinco archivadas.

En general, hay una tendencia mayor a aprobar licencias o modificaciones que a negarlas. También, es notable la baja representación de la audiencia pública ambiental en las solicitudes a cargo de la ANLA y lo que pareciera ser una tasa alta de archivo (36 %) en comparación con la de negación (4 %). De cualquier manera, el interesado en el proyecto archivado o negado siempre puede presentar una nueva solicitud para licenciamiento ambiental.

Cabe señalar que la decisión de conceder o no la licencia ambiental se fundamenta en los *estudios de impacto ambiental* (EIA). Su contenido determina la adecuada gestión del territorio y los proyectos, así como la efectividad de los principios constitucionales de prevención del daño ambiental y desarrollo sostenible.

y 2021191816-1-001 del 7 de septiembre de 2021. Solicitud de información proyectos de gran minería, derechos humanos y acceso a la información en el proceso de licenciamiento ambiental”, solicitado por Dejusticia en ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

- 66** Instrumento que se utilizaba antes de la Ley 99 de 1993 para la gestión ambiental de los proyectos con graves impactos ambientales.
- 67** El 25 de octubre de 2021, la ANLA notificó el archivo del proyecto Minera de Cobre Quebradona, ubicado en Jericó, Antioquia. Este caso, de gran visibilidad en el país, tenía pendiente una audiencia pública ambiental, pero la autoridad tomó la decisión antes de llegar a esa instancia.

Estudio de Impacto Ambiental (EIA⁶⁸)

La licencia ambiental, los planes de manejo ambiental (PMA)⁶⁹ y los otros instrumentos diseñados para obtener autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales que causan deterioro en el medioambiente se fundamentan en la información contenida en el *estudio de impacto ambiental*⁷⁰, cuya información se recoge durante la etapa exploratoria. El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 establece que:

El estudio de impacto ambiental contendrá *información sobre la localización del proyecto, los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro* por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la

-
- 68** En el lenguaje internacional, el EIA se refiere a la evaluación y no al estudio, como herramienta de prevención del daño ambiental por excelencia. Sin embargo, en la normativa colombiana el discurso se centra en la licencia ambiental y el estudio es el insumo técnico sujeto a evaluación.
- 69** En las normas ambientales existen dos usos del concepto de PMA: Primero (i), para referirse a los instrumentos de gestión, manejo y ordenamiento de las categorías de protección ambiental, como áreas protegidas, ecosistemas estratégicos, áreas de reserva forestal, entre otras. Segundo (ii), como autorización ambiental para proyectos, obras o actividades que no están consignadas en el listado taxativo del Decreto 1076 de 2015 (p. ej. aspersión aérea con glifosato) o aquellas que venían operando sin ningún permiso de autoridad ambiental antes de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias, que se fueron ajustando paulatinamente al manejo sostenible de sus proyectos.
- 70** “156. La Corte Interamericana hasta el momento solo se ha pronunciado respecto a la obligación de llevar a cabo estudios de impacto ambiental respecto a actividades desarrolladas en territorio de comunidades indígenas. En este sentido, ha establecido que la realización de estudios de impacto ambiental constituye una de las salvaguardas para garantizar que las restricciones impuestas a las comunidades indígenas o tribales, respecto del derecho a la propiedad sobre sus tierras por la emisión de concesiones dentro de su territorio, no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo. El objetivo de los mismos no es únicamente tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también asegurar que los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto, con conocimiento y de forma voluntaria” (Opinión Consultiva OC-23/17, 2017).

licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el plan de manejo ambiental de la obra o actividad (resaltado fuera de texto).

La evaluación del impacto, que es el principal instrumento de prevención del daño en el medioambiente (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-746, 2012)⁷¹, se fundamenta en dicho estudio. La información allí contenida es la base de la decisión que toma la autoridad ambiental, pero también de la participación de la ciudadanía. Por esta razón, la suficiencia de estos estudios es esencial para la garantía de los derechos fundamentales de acceso, pero especialmente aquellos que puedan llegar a ser amenazados por el proyecto.

Los estudios del proyecto son recopilados por quien aspira a ser autorizado, es decir, el interesado en su ejecución, porque es quien más conocimiento específico tiene sobre la tecnología y las técnicas utilizadas, así como sobre los impactos que estas pueden generar. Sin embargo, pese a que el Estado tiene la obligación constitucional de proteger el medioambiente y planear el uso y aprovechamiento de recursos naturales, falta hacer un importante esfuerzo para contar con información ordenada que permita proteger el medioambiente y planear el uso y aprovechamiento de recursos naturales, según la sentencia del Consejo de Estado (2022) antes mencionada. La debilidad y dispersión de la información pública sobre el territorio, así como las escalas en las que aquella se presenta, ponen gran parte de la carga de análisis técnico en cabeza del particular interesado en obtener la licencia.

Esta situación genera un conflicto de interés, en especial si se tiene en cuenta que la evidencia de fragilidad ambiental, de altos valores en los ecosistemas o de impactos con pocas probabilidades de ser manejados adecuadamente, en teoría, deberían traer como consecuencia la negación de la licencia ambiental. Por tanto, no hay incentivos para que el interesado profundice en la vulnerabilidad del entorno y reporte

71 Incorporado de forma audaz en la legislación colombiana mediante el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente [CNRNR]. Decreto Ley 2811 de 1974. 18 de diciembre de 1974.

información que incida en la negación de la autorización. Así las cosas, si la evaluación del impacto ambiental no es fuerte, y si la información de base pública es insuficiente, el riesgo de daño antijurídico e irreversible es alto.

Adicionalmente, el contenido del EIA se enfoca decisivamente en los impactos sobre los recursos naturales, pero no presta suficiente atención al análisis de lo que sucede en dimensiones complejas como la social o económica en lo local. Esta, valga mencionarlo, es una queja generalizada en las comunidades que se oponen a la ejecución de proyectos⁷². Los impactos económicos de los cambios en la producción, empleabilidad y demás relaciones de mercado locales no son valorados con criterios estandarizados, ni se les da el mismo interés que a los aspectos bióticos y abióticos.

Con todo, un análisis sólido de contexto social sobre la actividad que pretende ser licenciada podría definir de forma concreta cómo podrían afectarse los derechos humanos y acercarse a una utilidad pública e interés general de acuerdo al alcance constitucional. El EIA es el instrumento de prevención más importante con el que cuenta el ordenamiento jurídico colombiano, porque cuenta con metodologías para identificar y prevenir los daños, de tal manera que se puedan proponer fórmulas para su gestión o establecer la inviabilidad de un proyecto. Esto tiene la finalidad de evitar la generación de daños antijurídicos en el ambiente, ya que la Constitución Política le exige al Estado que los prevenga.

72 También, es frecuente que se deje de lado el análisis sociológico y antropológico para establecer hasta qué punto el sacrificio social es tolerado por la autoridad ambiental que toma la decisión, y cuáles medidas deben ser adoptadas para gestionarlo, incluso si debe negarse la autorización. Un ejemplo de ello es el EIA para la modificación del plan de manejo ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG), en el que las comunidades cocaleras piden tener en cuenta los compromisos del Acuerdo de Paz y que se avance en la sustitución voluntaria de cultivos. Sin embargo, el EIA no refleja ninguna de estas quejas o la fuerte oposición ciudadana a la aspersión aérea del glifosato, pese a la dimensión del impacto en materia de la política de drogas y agraria en las regiones más afectadas por este problema o a los derechos fundamentales de las personas afectadas por la decisión pública.

Paradójicamente, no sucede lo mismo con los derechos fundamentales de las personas. Si bien los mencionados estudios incluyen temas socioeconómicos, esos análisis de contexto no son evaluados en términos de riesgos y amenazas para los derechos, pese a las claras obligaciones del Estado (Const. 1991, arts. 2, 5, 85, 89, 90, 93, 94, entre otros). Además, no existe ningún instrumento específicamente diseñado para ese fin.

En consecuencia, no queda más opción que buscar la protección de los derechos en instancias judiciales, lo cual ocurre cuando la amenaza es inminente o cuando la vulneración del derecho fundamental ya ocurrió. Esto muestra que el Estado debe hacer ajustes al licenciamiento ambiental para no incurrir en omisiones a sus deberes de respetar y garantizar dichos derechos. Por estas razones, el estudio y la evaluación del impacto ambiental deben incluir, además de lo exigido en la Ley 99, el impacto en los derechos humanos.

Impacto en los derechos humanos

Para ponderar el beneficio de los proyectos mineros, especialmente aquellos de gran tamaño, es indispensable tener un enfoque de derechos humanos. En el licenciamiento ambiental se obvian las situaciones de violencia en los territorios, la desigualdad socioeconómica y, en general, el riesgo de que un proyecto vulnere o propicie la vulneración de derechos fundamentales. Esto se agrava por la ausencia de garantías de participación ciudadana efectiva.

Por ejemplo, las comunidades de Santander y Norte de Santander, en instancias judiciales, denunciaron que su derecho fundamental al agua estaba amenazado por la ausencia de protección del páramo de Santurbán frente a la explotación megaminera (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-035, 2016), o que no les era permitido participar en la delimitación de este (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-361, 2017). Además, evidenciaron contaminación, afectaciones en su salud, amenazas a su seguridad alimentaria e inseguridad física cuando asumen los liderazgos locales.

Incluso, las sentencias T-154 de 2013 (minería de carbón) y T-236 de 2017 (glifosato) muestran que pese al cumplimiento de las obligaciones de la licencia ambiental (o instrumento de manejo) concedida, es posible que se generen daños a la salud y a otros derechos fundamentales de las personas que no fueron gestionados adecuadamente. También,

la gran minería requiere grandes áreas, que suelen estar habitadas por comunidades locales, razón por la cual esta genera migración y desarraigo social (CREER, 2014). Ninguno de estos factores asociados con el impacto en los derechos de las personas es apropiadamente evaluado para prevenir su vulneración.

A lo mencionado deben sumarse también factores de violencia en los territorios. Colombia fue identificado como uno de los países del mundo en el que se comenten más asesinatos de defensores y defensoras del medioambiente, con 33 homicidios en el año 2021⁷³. Particularmente, algunas investigaciones muestran que existe una correlación entre departamentos mineros y violencia, la cual no se refleja en los EIA ni en la evaluación que realiza la autoridad ambiental:

La mayor parte del oro en Colombia se produce en 6 departamentos: el 47 % en Antioquia, el 21 % en el Chocó, el 10 % en Bolívar y Nariño, Cauca y Caldas producen cada uno 6 % (ver gráfico 3).

En estos seis departamentos entre los años 1985 y 2018 reportaron el 46 % de las 8'493.100 víctimas registradas en Colombia. Igualmente, Cauca, Antioquia y Nariño son los departamentos donde se están presentando el mayor número de los asesinatos de líderes sociales y excombatientes de las FARC (Betancur, 2019, p. 18).

Además, el contexto de conflicto armado colombiano mostró que ante la violencia, la desigualdad y un Estado ausente, hay una relación entre algunas empresas y los ataques armados localizados (CNMH, 2018). Por ejemplo, se han limitado los derechos de las víctimas de abandono o desplazamiento forzado, dada la prohibición establecida en la Ley 1728 de 2014, que limita el acceso a la adjudicación de baldíos tal y como lo dispone el parágrafo 1, literal a) del artículo 1:

Artículo 1. El artículo 67 de la Ley 160 de 1994 quedará de la siguiente manera: ...

73 Hines, A (2022, 7 de octubre). Una década de resistencia. *Global Witness*. <https://www.globalwitness.org/es/decade-defiance-es/>.

Parágrafo 1. *No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:*

a) *Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera (resaltado fuera de texto).*

Según lo descrito, esta norma implica que en departamentos como Chocó, Antioquia o Cesar —gravemente afectados por el despojo o abandono forzado, y que tienen también altos índices de informalidad en la tenencia de la tierra— la adjudicación para la restitución o el acceso progresivo están limitados en virtud de los proyectos extractivos. Además, dado que la información de las bocas de mina o la ubicación de los pozos es confidencial, es difícil establecer exactamente qué proporción del territorio queda afectado con esta medida y cuál es su impacto en la política de restitución y agraria del país. En proyectos extractivos de gran tamaño, esta interpretación podría amenazar gravemente el derecho de las víctimas de desplazamiento o abandono forzado a la restitución de sus tierras, pero también los de aquellos campesinos que esperan por la titulación.

Adicionalmente, el temor que genera el fenómeno de la violencia territorial incide directamente en la posibilidad de que las personas que habitan zonas rurales con problemas de seguridad se informen y participen libremente sobre proyectos de impacto significativo; incluso a que accedan a la justicia si ven sus vidas en peligro. La paz en los territorios es una condición fundamental para que el proceso de licenciamiento ambiental se realice con garantías reales para quienes pueden ser afectados por los proyectos mineros, más aun si son de grandes dimensiones.

Existe evidencia suficiente sobre la probabilidad de una afectación a derechos fundamentales en las fases de exploración y explotación minera de grandes dimensiones, que suele estar acompañada de una amplia manifestación social en su contra. No obstante, ni el legislador ni la política pública ambiental han definido instrumento preventivo

alguno para evaluar las amenazas y los riesgos que tiene un determinado proyecto sobre los derechos, incluso cuando el Estado tiene la obligación protegerlos y garantizarlos, establecida en la Constitución Política y en los tratados de derechos humanos ratificados por el país.

Por lo mismo, son múltiples las sentencias de tutela —es decir, para la protección de derechos fundamentales— revisadas por la Corte Constitucional que han surgido a propósito de asuntos mineros, tal y como se muestra a continuación.

Tabla 6. Sentencias ambientales revisadas por la Corte Constitucional

Total de sentencias identificadas ⁷⁴	196
Tutela	120
Constitucionalidad	76

Tabla 7. Sentencias sobre minería revisadas por la Corte Constitucional

Total de sentencias identificadas	23
Tutela	14
Constitucionalidad	9

Del total de las sentencias ambientales, el 11,7 % tratan sobre temas mineros, porcentaje que se distribuye en proporciones casi iguales según se trate de revisión de tutelas o constitucionalidad. De esta manera, uno de cada diez fallos de la Corte Constitucional en materia de medioambiente se refiere a asuntos mineros. Hay, entonces, un número alto en relación con la variedad de asuntos ambientales totales analizados por la jurisprudencia de dicha corporación.

Dentro de las revisiones de tutela relacionadas con asuntos mineros que versan sobre la garantía de derechos fundamentales, se han protegido efectivamente los siguientes derechos, en conexidad con el derecho a gozar de un ambiente sano:

74 Información recopilada y sistematizada por Dejusticia sobre la jurisprudencia en materia del derecho a gozar de un ambiente sano. El análisis no incluye exhaustivamente las sentencias relativas a consulta previa y derechos de comunidades indígenas.

Tabla 8. Derechos fundamentales protegidos por las revisiones de tutela de la Corte Constitucional

	Sentencia	Derecho fundamental
1	T-342/2019	Debido proceso (tutela contra providencia judicial. No concede).
2	T-361/2017	Participación ambiental, acceso a la información pública, debido proceso y derecho de petición.
3	SU-133/17	Participación ambiental, consulta previa.
4	T-704/2016	Consulta previa, ambiente sano, salud, debido proceso.
5	T-341/2016	Vida, salud, agua, familia.
6	T-256/2015	Ambiente sano, vida, salud, agua potable, consulta y consentimiento previo, libre e informado.
7	T-046/1999	Ambiente sano, salud, vida.
8	T-213/1995	Ambiente sano, libertad de locomoción (no concede).
9	T-125/1995	Ambiente sano, salud.
10	T-361/1994	Ambiente sano (no concede).
11	T-243/1994	Vida, ambiente sano.
12	T-444/1993	Ambiente sano, vida.
13	T-229/1993	Ambiente sano (no concede).
14	T-528/1992	Vida, integridad física, ambiente sano.
15	T-415/1992	Ambiente sano.

De las sentencias mencionadas, cuatro no conceden el amparo y diez sí. En general, los fallos establecen un nexo causal entre el derecho a gozar de un ambiente sano y garantías fundamentales sustantivas como vida, integridad física, salud, agua y familia, así como garantía procesales como participación ambiental y acceso a la información pública, entre otras.

Solo la Política en Derechos Humanos en el Sector Minero Energético⁷⁵ ha buscado incorporar los derechos humanos como uno de los ejes transversales del sector. Esta responde a la Estrategia Nacional de DD. HH. y DIH 2014-2034, que a su vez fue estructurada en el marco del Sistema Nacional de DD. HH. y derecho internacional humanitario (DIH). Este tiene como finalidad “articular a las entidades e instancias del orden nacional y territorial, y coordinar sus acciones para promover

75 Adoptada por la Resolución 4-0796 de 2018 del Ministerio de Minas y Energía (MME).

el respeto y garantía de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y el diseño y consolidación de las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial” (Decreto 1081, 2015, tít. 7, cap. 1).

El Ministerio de Minas y Energía hace parte de dicha estrategia a través del subsistema de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)⁷⁶. Así mismo, el objetivo general de la política sectorial en DD. HH. es “generar un marco de acción que permita al sector minero energético fortalecer su contribución en la prevención, promoción, protección y garantía de los Derechos Humanos, con enfoque diferencial”. No obstante, el enfoque es sectorial y no integral, pese a la concurrencia de competencias y las dimensiones detalladas de los conflictos mineroambientales en este documento. A esto se suma que el sector ambiente no ha sido involucrado en la estructura de dicha política ni cuenta con una propia. Por tanto, la articulación con los sectores para identificar y prevenir las situaciones que puedan poner en peligro los DD. HH. es difícil. No obstante, de estas obligaciones no pueden sustraerse sector u organismo público alguno.

La ANLA misma, autoridad ambiental competente en la minería de grandes volúmenes, aclara que su competencia se circunscribe a impactos ambientales, y que su compromiso con los derechos humanos descansa en el fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana y la capacidad de gestión social de la entidad⁷⁷.

76 La estrategia 1.6 establece la necesidad de “diseñar una estrategia de corto y mediano plazo para avanzar en el respeto a los derechos humanos en dos sectores particularmente vulnerables y de relevancia para el país: el sector minero energético y el sector de agroindustria”. Esto mismo se ve reflejado en el Plan Nacional de Acción en DD. HH. y Empresas.

77 Radicación: 2021208685-2-000 Fecha: 2021-09-27 19:18–Proceso: 2021208685 Trámite: 245-DPE–Derecho de Petición de Orden General 15DPE. “Respuesta a sus comunicaciones con radicados ANLA 2021191816-1-000 del 7 de septiembre de 2021 y 2021191816-1-001 del 7 de septiembre de 2021. Solicitud de información proyectos de gran minería, derechos humanos y acceso a la información en el proceso de licenciamiento ambiental”,

En general, cada sector funciona de forma aislada, incluso en el manejo y la publicidad de la información pública. Esta falta de articulación, es decir, el manejo atomizado de la política pública, es uno de los grandes desafíos que tiene el Estado para lograr fortalecer efectivamente los derechos de la gente potencialmente afectada por proyectos de extracción de recursos naturales. Además, otro reto es territorializar el enfoque de derechos pretendido por dicha política, de tal manera que sea posible comprender las necesidades locales para la prevención, el respeto y la garantía de los derechos de las personas en sus contextos específicos.

De esta manera, una interpretación más integral del principio constitucional e internacional de *garantizar* los DD. HH. exige a los Estados adoptar medidas para *prevenir* vulneraciones de ellos (Opinión Consultiva OC-23/17, 2017, párrs. 118, 127-174). Además, en caso de graves incumplimientos, deben disponerse los mecanismos para gestionar las amenazas, así como para investigar, sancionar y reparar las violaciones producto de los impactos del proyecto (Novoa, 2011, p. 55). Esto es así porque, según el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar las normas de protección, así como de asegurar la efectividad de los DD. HH.

Al respecto, la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) resalta el pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la importancia de que los Estados asuman decisiones complejas de política medioambiental y económica con base en “investigaciones y estudios adecuados que les permitan predecir y evaluar con anticipación los efectos de aquellas actividades que puedan dañar el medio ambiente e infringir los derechos de los particulares” (Opinión Consultiva OC-23/17, 2017, párr. 159). Este mismo punto se resalta dentro de los Principios marco de los derechos humanos y el medio ambiente, presentados por John H. Knox⁷⁸ en el informe sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. El principio 8 establece que “a fin de evitar

solicitado por Dejusticia en ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

78 Primer relator especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y cuestiones ambientales desde 2012 hasta 2018.

emprender o autorizar actividades con impactos ambientales que interfieran en el pleno disfrute de los derechos humanos, los Estados deben exigir la evaluación previa de los posibles impactos ambientales de los proyectos y políticas propuestos, *incluidos sus posibles efectos en el disfrute de los derechos humanos*” (Knox, 2018, resaltado fuera de texto).

Sumado a esto, la Observación General 24/17 (Comité DESC, 2017) señala que los Estados tienen el deber de adoptar medidas que prevengan la vulneración de derechos en el contexto de actividades empresariales. En este documento se resalta, además, la importancia de la *evaluación de impacto en los derechos humanos (EIDH)*⁷⁹. Esta es una herramienta con pocos antecedentes en el continente, pero cuyo diseño e implementación pueden mejorar los estándares de los proyectos y reducir la conflictividad asociada al extractivismo megaminero⁸⁰.

Para la implementación de una EIDH es necesario ajustar el procedimiento tendiente a obtener la licencia ambiental. Así, la carga no

79 “17. Los Estados partes deben velar por que, cuando proceda, los efectos de las actividades empresariales en los pueblos indígenas (en particular, las consecuencias adversas reales y potenciales sobre los derechos a la tierra, los recursos, los territorios, el patrimonio cultural, los conocimientos tradicionales y la cultura de los pueblos indígenas) se incorporen de manera específica en las evaluaciones del impacto en los derechos humanos”.

80 Algunos ejemplos de metodologías y recomendaciones para elaborar una evaluación de impacto en los DD.HH. se pueden encontrar en: The Danish Institute for Human Rights (s.f.). *Guía de Evaluación de Impacto en los Derechos Humanos y Caja de Herramientas*. [https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/metodologia_ddhh_y_empresa_working_paper_instituto_de_estudios_interculturales.pdf](https://www.humanrights.dk/tools/human-rights-impact-assessment-guidance-toolbox/guia-de-evaluacion-de-impacto-en-los-derechos#:~:text=Las%20Evaluaciones%20del%20Impacto%20en,%2C%20los%20consumidores%2C%20entre%20otros; Biel, I., Balcazar Abuchaibe, A. G., Parra Cartagena, M. C. & Peña, A. (2015). Metodología para la evaluación, gestión y seguimiento del riesgo e impacto sobre los derechos humanos en la empresa en contextos interculturales. Centro de Estudios Interculturales Pontificia Universidad Javeriana. <a href=); FIO, CEPAL & GIZ (2020). *Recomendaciones para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental de proyectos mineros*. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45933-recomendaciones-la-incorporacion-enfoque-derechos-humanos-la-evaluacion-impacto>

puede recaer exclusivamente en las autoridades ambientales, sino que deben estar involucradas diferentes carteras del poder público, como salud, interior, justicia, cultura, agricultura, TIC, entre otras. Estas requieren información detallada y competencia para identificar factores de riesgo asociados a explotaciones de gran tamaño en los territorios⁸¹.

El contexto particular colombiano exige que el Estado avance en sus estándares institucionales para poder respetar, proteger y dotar de efectividad los derechos humanos, específicamente en relación con la gestión de los recursos naturales y su conservación. En el marco del principio de progresividad⁸², la eficacia práctica de los “derechos constitucionales debe ampliarse de manera gradual, de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-428, 2012).

En ese sentido, las autoridades ambientales deben trabajar en el diseño y la implementación de una metodología que permita evaluar el impacto de un determinado proyecto en los derechos fundamentales de

81 Muestra de ello es la modificación del plan de manejo ambiental para la aspersión con glifosato, que contó con una evaluación de impacto en la salud a cargo del Instituto Nacional de Salud (INS).

82 Artículo 4° del Pacto Internacional Sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y Observación General n.º 3 del Comité DESC. Sobre el principio de progresividad y prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, la Sentencia T-428 de 2012 ha señalado que: “la Corte Constitucional tiene establecido que comporta: (i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección; (ii) el deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar el rango de eficacia de un derecho; (iii) la obligación de adoptar medidas positivas, deliberadas y en un plazo razonable para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, razón por la cual la progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal; y (iv) la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos. Esta Corporación ha considerado, en armonía con la doctrina autorizada del DIDH, que no toda regresión es arbitraria, pues la adecuada utilización de los recursos públicos y las necesidades más apremiantes que en cada momento enfrenta el Estado en materia social, pueden llevar a considerar como constitucionalmente válida o legítima la modificación de políticas públicas y normas jurídicas que impliquen un retroceso en la eficacia de un derecho, si esas medidas comportan a la vez una ampliación (de mayor importancia) del ámbito de protección de otro u otros derechos”.

las personas, cuando menos en lo que se refiere a vida, dignidad, salud, agua, seguridad alimentaria, intimidad, familia, restitución de tierras, integridad, autonomía, consulta previa y consentimiento previo, libre e informado de comunidades étnicas. Además, estas deben velar para que las comunidades locales puedan gozar efectivamente de los derechos a la información y participación ciudadana.

IV. CONCLUSIONES

Si bien la explotación de recursos naturales estimula el crecimiento económico del país, también genera fuertes tensiones entre progreso, desarrollo social y conservación ambiental. En especial, la política minera ha estimulado fuertemente los grandes proyectos, pese a la oposición que estos generan y al desequilibrio que traen en las necesidades de protección del ambiente y los derechos humanos.

Las tensiones y contradicciones del ordenamiento jurídico relacionado con la perspectiva de utilidad pública e interés social de la minería, así como la ausencia de evaluaciones de costos por pérdidas y daños (ambientales, en la vida de las personas e, incluso, en otras actividades económicas de escalas más locales) asociadas a la actividad, inciden en que la anterior afirmación sea difícil de probar con datos. En definitiva, la declaratoria de la actividad como de utilidad pública e interés general no cuenta con estándares objetivos que permitan establecer si un proyecto responde o no a los criterios constitucionales en la materia.

Pese a los conflictos sociales e impactos en los territorios y las personas, el Estado colombiano ha sido permisivo con la megaminería, situaciones sobre las que dan cuenta las múltiples sentencias judiciales respecto a protección de derechos individuales y colectivos. En general, la regulación de la minería en el país se ha orientado al beneficio de particulares, sin que el Estado se ocupe de la prevención en materia de derechos humanos y medioambiente con el rigor suficiente.

En el ámbito local, las manifestaciones ciudadanas de rechazo a la megaminería han sido contundentes. Los múltiples acuerdos municipales y los procesos de consultas populares muestran una profunda inconformidad. A ello se suman los litigios sobre los límites constitucionales de la minería en relación con los derechos fundamentales de las

personas y comunidades afectadas por dicha actividad, que respaldan la necesidad de evaluar el impacto de este tipo de proyectos sobre la salud, la vida, la dignidad, la intimidad, el agua, el aire, el medioambiente y las particulares vulnerabilidades de las comunidades étnicas y campesinas.

Así las cosas, mientras no exista un compromiso efectivo con las garantías constitucionales, el nivel de conflictos solo irá en aumento. La base del Estado social de derecho es su compromiso con la garantía de los derechos de las personas. En ese sentido, una política minera diseñada para el impulso de grandes proyectos sin herramientas para el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos, así como para la gestión adecuada de impactos acumulativos, desconoce la finalidad de la Constitución Política.

Tanto en la planeación de la actividad minera como en su ejecución falta información objetiva que permita adoptar decisiones acordes al interés general. Esto desconoce el deber de planificación de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible (Const. 1991, art. 80) y constituye una barrera para la garantía de los derechos fundamentales de acceso a la información pública, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales. Por ejemplo, la ausencia de identificación y manejo de acuíferos, recargas, flujos subterráneos de agua, etc. es de urgente atención para proteger la oferta hídrica y los derechos fundamentales conexos, en especial en el actual contexto de crisis climática.

Sin información no es posible la participación efectiva. Y sin esta, la justicia ambiental no existe. Por tal razón, una de las principales tareas del Estado, especialmente con la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú, es consolidar los sistemas de información ambiental con perspectiva de derechos, para así lograr la armonización, el acceso efectivo y, en general, la democratización de las bases de datos públicas. Esto, a su vez, fortalece la incidencia ciudadana en los asuntos que le afectan directamente.

Con miras a planear adecuadamente la economía del Estado para beneficio general, debería existir una base de información sólida y pública que justifique la utilidad pública y el interés social de una actividad. Garay (2013a), por ejemplo, resalta la necesidad de avanzar hacia evaluaciones de impactos más técnico/científicas y económico/financieras, a lo que se suma la perspectiva de respeto y garantía de DD. HH.

En ese sentido, urge la garantía efectiva de los derechos de acceso a la información y la participación ciudadana, desde el proceso de

concesión minera hasta el seguimiento de la licencia ambiental otorgada. El precario acceso a información clara, oportuna e incluyente⁸³, sumado a la ausencia de mecanismos y herramientas de participación adecuadas, se interponen a la transparencia e incidencia ciudadana efectiva en las decisiones públicas, lo que desconoce mandatos constitucionales y compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú, Colombia tiene la oportunidad de organizar su información ambiental, no solo para que haya un mejor funcionamiento de las instituciones públicas, sino para que la ciudadanía pueda utilizarla para participar en las decisiones que le afectan. Sin duda, es necesaria la intervención del legislador para establecer mecanismos adecuados que permitan superar el déficit constitucionalmente inadmisibles en materia de participación ambiental. Pero sin información organizada, pública, comprensible, suficiente y accesible su eficacia no sería más que simbólica.

Estas ausencias y debilidades explican parte del aumento en la conflictividad socioecológica y agudizan las tensiones locales ya exacerbadas por la desigualdad y la violencia, lo cual ha devenido en una fuerte tensión constitucional entre Estado unitario y autonomía municipal. Esta falta de coordinación y concurrencia en la distribución de competencias de estos dos niveles de la estructura política nacional genera contradicciones que desequilibran las cargas entre participación y minería. Por un lado se exige que la relación entre la nación y los municipios sea regulada como condición para superar el déficit constitucionalmente inadmisibles en materia de participación. Pero, por el otro la nación continúa entregando las concesiones mineras sin que los municipios o las personas tengan participación efectiva.

Adicionalmente, el proceso para obtener la licencia ambiental tiene problemas que acentúan las deficiencias ya descritas. Por ejemplo, no se han realizado los ajustes institucionales para que haya participación de los propietarios que serán impactados por la afectación de los predios en los que se pretende explotar minerales. Además, tampoco se garantiza un espacio participativo en el diseño de los términos de referencia para los proyectos, y la audiencia pública no garantiza el acceso efectivo a la información o la deliberación, lo que redundará en una participación

83 Ver Opinión Consultiva OC-023/17, 2017, p. 86 y ss.

ineficaz. Ni siquiera la consulta previa, que tiene un gran desarrollo jurisprudencial y adecuación institucional, ha logrado establecerse con la solidez que exigen las normas constitucionales.

Finalmente, las normas internacionales cada vez acercan más los derechos humanos y los ambientales, razón por la cual su garantía afectiva y armónica debe ser la prioridad de los estados. Para esto es necesaria una intervención estatal más sólida en defensa de los derechos humanos, particularmente frente a la actividad de las empresas. En este sentido, el Estado debe articular mejor sus estrategias para la defensa de los derechos humanos, a propósito de los sectores que intervienen en el uso y aprovechamiento de recursos naturales y en su gestión. Así, la evaluación del impacto ambiental, con fundamento en la cual se otorgan o niegan las licencias ambientales, debe incorporar los potenciales efectos que una obra, proyecto o actividad tiene en los derechos fundamentales de las personas. De esta manera los conflictos pueden manejarse con una perspectiva de prevención, que reduzca o elimine el riesgo de que dichos derechos sean lesionados por una actividad autorizada por el Estado. Con ello, este se compromete con su respeto y garantía efectiva.

Recomendaciones

La coyuntura política que ha generado el cambio de gobierno es propicia para fortalecer asuntos públicos como los derechos humanos y la conservación ambiental. Para esto es fundamental la medición objetiva del impacto que tiene la actividad minera en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones, especialmente las locales que soportan las cargas de los proyectos, pues este es clave para lograr su propósito de utilidad pública e interés general.

Además, el control de la explotación minera está sujeto a una entidad que si bien es técnica, depende directamente del Gobierno nacional. Esto ha desequilibrado la balanza en favor de las necesidades del impulso minero en el país y en detrimento de las comunidades locales y el medioambiente. En ese sentido, la política pública debe trabajar por establecer mecanismos que permitan garantizar la independencia de las decisiones sobre estándares que buscan la protección de derechos fundamentales y la conservación del medioambiente, y que comprometan al sector privado en ese propósito.

El acceso a la información es, tal vez, el mayor desafío que enfrenta la justicia ambiental. Por una parte, es necesario definir las condiciones mínimas para la garantía efectiva del derecho, de tal manera que este dialogue con factores culturales, tecnológicos (o su ausencia) y de suficiencia en el acceso, entre otros. Por la otra, el Estado debe hacer un esfuerzo para armonizar la información técnica existente y producir aquella que es fundamental para el equilibrio de los ecosistemas y la garantía de derechos, tal y como lo son las zonas de recarga de los acuíferos.

Para impulsar la democracia ambiental, además, el Gobierno nacional tiene la facultad de construir espacios de participación apropiados para que se tomen decisiones y se llegue a acuerdos con la ciudadanía. Pese a la ausencia de una ley, tener estándares adecuados puede redundar en la prevención de conflictos, la reducción de su intensidad o su solución, dentro de los cuales se destacan publicidad, voluntariedad, anticipación, universalidad, deliberación, finalidad de buscar consenso, efectividad y eficacia, información previa, suficiente, oportuna y clara, y diversidad

También, un análisis sólido del contexto social sobre la actividad que pretende ser licenciada podría definir de forma concreta cómo serían afectados los derechos humanos. La licencia ambiental es el instrumento de prevención más importante con el que cuenta el ordenamiento jurídico colombiano, pero la ausencia, el desorden y la dispersión de información facilitan la conflictividad y judicialización de los procesos. Por esta razón, el estudio y la evaluación del impacto ambiental deben incluir, además de lo exigido en la Ley 99 de 1993, el impacto en los derechos humanos, así como la acumulación de impactos en un territorio determinado.

Dentro de los derechos más frecuente y significativamente afectados por la megaminería se encuentran la vida, dignidad, salud, agua, seguridad alimentaria, intimidad, familia, integridad, autonomía, consulta previa y consentimiento previo, libre e informado de comunidades étnicas, así como los derechos procedimentales de acceso a la información y participación. Cada uno de estos derechos cuenta con vastos análisis jurisprudenciales que establecen su alcance y contenido. Este es un punto de partida fundamental para el diseño metodológico de una evaluación de impacto en derechos humanos.

Finalmente, es necesario revisar y ajustar las políticas públicas de DD. HH. establecidas para los sectores vinculados con el uso y aprovechamiento de recursos naturales y con su conservación, a fin de adoptar metodologías adecuadas que permitan identificar necesidades locales con impacto en los derechos de personas.

Bibliografía

- Agrawala, S., Kramer, A. M., Prudent-Richard, G. & Sainsbury, M. (2011). *Incorporating Climate Change Impacts and Adaptation in Environmental Impact Assessments: Opportunities and Challenges* (OECD Environment Working Papers n.º 24). OECD Publishing. <https://doi.org/c3j6zm>
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA]. (2020). *Informe de gestión y sostenibilidad – GRI 2020*. http://www.anla.gov.co/documentos/institucional/05_planeacion/15_informegestion/2021/29-01-2020-anla-Informe-de-gestion-y-sostenibilidad-gri-2020.pdf
- Agencia Nacional de Minería [ANM]. (2021). *Portal de Datos Abiertos del Estado colombiano* [conjunto de datos]. <https://www.datos.gov.co/Minas-y-Energ-a/ANM-Producci-n-Nacional-de-Minerales-y-Contraprest/r85m-vv6c>
- Antonelli, M. A. (2011). Megaminería, desterritorialización del estado y biopolítica. *Astrolabio*, (7), 3-22. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n7.592>.
- Aramburo, M. A. & Olaya, Y. (2012). Problemática de los pasivos ambientales mineros en Colombia. *Gestión y Ambiente*, 15(3), 125-133. <https://doi.org/10.15446/ga>
- Ayala Mosquera, H. J., Díaz Muegue, L. C., Gómez-Fernández, S., González Rubio, H., Ipaz Cuastumal, S. N., Macías Gómez, L. F., Madridrián Valderrama, L. F., Montoya Núñez, C. E., Peña Ortiz, J. I., Pinto Martínez, E., Saldarriaga Isaza, C. A., Valencia Núñez, A. J., Valladares Salinas, R. Y. & Vásquez Ochoa, O. Y. (2019). *Sentencia T-445 de agosto de 2016. Identificación y análisis de impacto de la actividad minera y la explotación ilícita en los*

ecosistemas del territorio nacional. Instituto Humboldt. <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/3-identificacin-de-impactos-expertos.pdf>

- Bainton, N. & Holcombe, S. (2018). A critical review of the social aspects of mine closure. *Resources Policy*, 59, 468-478. <https://doi.org/gh8br2>
- Betancur, M. S. (2019). *Minería del oro, territorio y conflicto en Colombia. Retos y recomendaciones para la protección de los derechos humanos y del medio ambiente*. Heinrich-Böll-Stiftung Oficina Bogotá, Instituto Popular de Capacitación, Germanwatch, Broederlijk Delen.
- Cabrera, M. (2021, 27 de febrero). La desbandada. *WWF*. <https://www.wwf.org.co/?365999/La-desbandada>
- Canto, M. & Castro, S. O. (coords.) (2002). Introducción a las políticas públicas. En *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*. Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2018). *Tierra y carbón en la vorágine del Gran Magdalena. Los casos de las parcelaciones de El Toco, El Platanal y Santa Fe*.
- Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables [CREER]. (2014). *Evaluación integral sectorial de impactos en derechos humanos: La minería que no se ve*. <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/colombia-ong-lanza-informe-sobre-miner%C3%ADa-de-oro-carb%C3%B3n-y-canteras-plantea-evaluaci%C3%B3n-integral-de-impactos-en-derechos-humanos/>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [DESC]. *Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*. Doc. ONU E/C.12/GC/24 (10 de agosto de 2017).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). *Cuentas Nacionales [conjunto de datos]*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). *Gran Encuesta Integrada de Hogares [conjunto de datos]*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/poblacion-ocupada-segun-su-actividad-economica-y-por-cuenta-propia>

- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71-109.
- Fierro, J & López, R. (2014). Aportes a la conceptualización del daño ambiental y del pasivo ambiental por minería. En L. J. Garay Salamanca (dir.), *Minería en Colombia: daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo alternativo* (pp. 79-188). Contraloría General de la República.
- FMI data (2022). *Primary commodity Price System* [conjunto de datos]. <https://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332C01F8B9>
- Garay, L. J. & Espitia, J. E. (2020). *Medidas sociales y económicas de emergencia ante la pandemia del covid-19 en Colombia*. Ediciones Desde abajo.
- Garay, L. J. (dir.) (2013a). *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Contraloría General de la República.
- Garay, L. J. (dir.) (2013b). *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Contraloría General de la República.
- Garay, L. J. (2020). *Colombia: transformaciones estructurales en un contexto internacional en transición*. Embajada de Noruega, Planeta Paz. <https://kavilando.org/images/publicaciones/garaydigital.pdf>
- Gascón, R., Soto, M., Oblasser, A., Calderón Rosas, C., Hoppe, J., Salazar, N., Giraldi, C., Vidal, C., Candia, J. R., Valdebenito, L., Morales, A. L. Rakela, V., Cortes, E., Mella, M., Lacassie, J., Campos, J., Bastidas, M. E., Edraki, M., Baumgartl, T. & Rojas, L. (2015). *Guía metodológica para la estabilidad química de faenas e instalaciones mineras*. Fundación Chile, Sernageomin, CORFO.
- Ghul Nannetti, E. & Leyva, P. (2015). *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, Foro Nacional Ambiental. <http://www.foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2015/08/LIBRO-La-Gestion-Ambiental-en-Colombia.pdf>
- González Ramírez, A. M. (2008). *Diseño de metodología para la identificación de pasivos ambientales mineros en Colombia* [tesis de maestría inédita]. Universidad Nacional de Colombia.
- Guzmán Jiménez, L. F. & Ubajoa Osso, J. D. (2019). Garantías procedimentales en el ámbito sancionatorio ambiental. Un análisis de eficacia administrativa. En M. P. García Pachón (ed.), *Procedimiento*

sancionatorio ambiental: 10 años de la ley 1333 de 2009 (pp. 421-460. Universidad Externado de Colombia.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM]. (2015). *Principios básicos para el conocimiento y monitoreo de las aguas subterráneas*.

Knox, J. H. (Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible acerca de la relación entre los derechos del niño y la protección del medio ambiente*. Doc. ONU A/HRC/37/58 (24 de enero de 2018).

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MinAmbiente] & Ministerio de Minas y Energía [MinEnergía]. (2002). *Guía minero ambiental de exploración*. Gobierno de Colombia. <https://bdigital.upme.gov.co/bitstream/handle/001/865/01%20Gu%EDA%20minero%20ambiental%20-%20Exploraci%F3n.pdf;jsessionid=A6AE3FAF731738DFB547B68EF1C9D8D2?sequence=1>

Ministerio de Minas y Energía [MinEnergía]. (2013). *Explotación de materiales de construcción*. Gobierno de Colombia.

Ministerio de Minas y Energía [MinEnergía]. (2014). *Política Nacional de Formalización de la Minería en Colombia*. Gobierno de Colombia.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MinAmbiente]. (s. f.). *Aguas Subterráneas y Acuíferos*. <https://www.minambiente.gov.co/gestion-integral-del-recurso-hidrico/aguas-subterranas-y-acuiferos/>

Mojica, J., Rojas Barbosa, S., Cardona Sánchez, Óscar D., Duarte Hernández, P., Concha, H., Montenegro, W. D., Galindo Aguirre, B., Ramírez Pita, F., Fuentes Torres, S., Ruíz Solano, V., Pérez, V., Cañón Romero, Y., & Marentes Laverde, Y. (eds.). (2018). *Guía metodológica para el mejoramiento productivo del beneficio de oro sin el uso de mercurio*. MinEnergía, Servicio Geológico Colombiano.

Novoa, E. (2011). *Análisis comparado de los procesos de evaluación de impacto ambiental entre Sur América y Colombia* [tesis de maestría inédita]. Universidad Nacional de Colombia.

Novoa, E. (2020). *Utilidad pública. Derechos vulnerados e impactos ambientales*. Asociación Ambiente y Sociedad.

- Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y la integridad personal – interpretación de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17. Corte IDH (ser. A) 11 (15 de noviembre de 2017).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2014). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014*. OECD Publishing. <http://hdl.handle.net/11362/36663>
- Paruelo, J. M., Verón, S. R., Volante, J. N., Seghezze, L., Vallejos, M., Aguiar, S., Amdan, L., Baldassini, P., Ciuffolif, L., Huykman, N., Davanzo, B., González, E., Landesmann, J. & Picardi, D. (2011). Elementos conceptuales y metodológicos para la Evaluación de Impactos Ambientales Acumulativos (EIAAC) en bosques subtropicales. El caso del este de Salta, Argentina. *Ecología austral*, 21(2), 163-178.
- Peña Chacón, M. (2021). Criterios para determinar el carácter significativo del daño ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos*, (41). <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=f47a00d92e906ac359eb7628f3d489cb>
- Portillo Riascos, L. H. (2014). Extractivismo clásico y neoextractivismo, ¿dos tipos de extractivismos diferentes? *Tendencias*, 15(2), 11-29. <https://doi.org/10.22267/rtend.141502.40>
- Rubiano Galvis, S. (2012). La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: comentarios al proyecto de ley de reforma al Código de Minas. *Políticas Públicas*, 38. Foro Nacional Ambiental.
- Rudas, G. (2012). *La Locomotora Minera ¿Crecimiento compatible con la adaptación al cambio climático?* En el Seminario Internacional Adaptación al Cambio Climático y las Locomotoras de Desarrollo n.º 25, Bogotá. Foro Nacional Ambiental (FNA) y Fescol. <https://www.foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2012/04/Guillermo-Rudas.pdf>
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities y megaminería en América Latina. *América Latina en movimiento*, (473), 5-8. <http://hdl.handle.net/11336/83112>
- Sok, V., Boruff, B. J. & Morrison-Saunders, A. (2011). Addressing climate change through environmental impact assessment: international perspectives from a survey of IAIA members. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 29(4), 317-325.

- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.
- Velásquez, F. (2021). *La participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia*. Dejusticia.
- Zárate Yepes, C. A., Gómez Quintero, N. A., Castaño Torres, D. & Gil Hernández, V. (2016). Análisis de los tiempos para el otorgamiento de la licencia ambiental en Colombia. *Estudios de Derecho*, 73(161), 205-225. <https://doi.org/jnw7>
- Zegarra Macchiavelo, D. & Frías Martinelli, O. (2003). Toxicología Ambiental en Minería: herramientas para la evaluación de impacto. *ESAN Cuadernos de Difusión*, 8(15), 39-47.
- Zuluaga M., C. & Carmona M., S. I. (2004). Evaluación de la calidad de la participación ambiental: una propuesta metodológica. *Gestión y Ambiente*, 7(2), 109–119. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/83938>

Materiales jurídicos

- Código de Minas [CM]. Ley 685 de 2001. 5 de septiembre de 2001.
- Constitución Política de Colombia [Const.]. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia 25000234100020130245901 de 2022 (C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés; 29 de septiembre de 2022).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-006 de 1993 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; 14 de enero de 1993).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-092 de 1993 (M. P. Simón Rodríguez Rodríguez; 19 de febrero de 1993).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-180 de 1994 (M. P. Hernando Herrera Vergara; 14 de abril de 1994).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-534 de 1996 (M. P. Fabio Morón Díaz; 16 de octubre de 1996).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-126 de 1998 (M. P. Alejandro Martínez Caballero; 1 de abril de 1998).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-595 de 1999 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; 18 de agosto de 1999).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-579 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett; 5 de junio de 2001).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-339 de 2002 (M. P. Jaime Araujo Rentería; 7 de mayo de 2002).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-004 de 1993 (M. P. Ciro Angarita Barón; 14 de enero de 1993).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-891 de 2002 (M. P. Jaime Araujo Rentería; 22 de octubre de 2002).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-227 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett; 17 de marzo de 2003).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-189 de 2006 (M. P. Rodrigo Escobar Gil; 15 de marzo de 2006).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-760 de 2007 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández; 25 de septiembre de 2007).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-291 de 2009 (M. P. Clara Elena Reales Gutiérrez; 23 de abril de 2009).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-095 de 2010 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; 15 de febrero de 2010).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-149 de 2010 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; 4 de marzo de 2010).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-983 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; 1 de diciembre de 2010).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1045 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; 14 de diciembre de 2010).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-297 de 2011 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez; 27 de abril de 2011).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-236 de 2012 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; 22 de marzo de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-348 de 2012 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 15 de mayo de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-428 de 2012 (M. P. María Victoria Calle Correa; 8 de junio de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-746 de 2012 (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; 26 de septiembre de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-135 de 2013 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; 13 de marzo de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-274 de 2013 (M. P. María Victoria Calle Correa; 9 de mayo de 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-294 de 2014 (M. P. María Victoria Calle Correa; 22 de mayo de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-150 de 2015 (M. P. Mauricio González Cuervo; 8 de abril de 2015).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-619 de 2015 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 30 de septiembre de 2015).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-660 de 2015 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 23 de octubre de 2015).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-035 de 2016 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 8 de febrero de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-221 de 2016 (M. P. Alberto Rojas Ríos; 4 de mayo de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-369 de 2016 (M. P. María Victoria Calle Correa; 12 de julio de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-379 de 2016 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; 18 de julio de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-389 de 2016 (M. P. María Victoria Calle Correa; 27 de julio de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-599 de 2016 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; 1 de noviembre de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-133 de 2017 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; 28 de febrero de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-217 de 2017 (M. P. María Victoria Calle Correa; 18 de abril de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-361 de 2017 (M. P. Alberto Rojas Ríos; 30 de mayo de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-733 de 2017 (M. P. Alberto Rojas Ríos; 15 de diciembre de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-095 de 2018 (M. P. Cristina Pardo Schlesinger; 11 de octubre de 2018).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-114 de 2018 (M. P. Carlos Bernal Pulido; 3 de abril de 2018).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-123 de 2018 (M. P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes; 15 de noviembre de 2018).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-256 de 2018 (M. P. Cristina Pardo Schlesinger; 5 de julio de 2018).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-281 de 2019 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 20 de junio de 2019).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-342 de 2019 (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; 30 de julio de 2019).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-541 de 2019 (M. P. José Fernando Reyes Cuartas; 14 de noviembre de 2019).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-614 de 2019 (M. P. Alberto Rojas Ríos; 16 de diciembre de 2019).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-431 de 2021 (M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera; 7 de diciembre de 2021).
- Decreto 1073 de 2015 [Ministerio de Minas y Energía]. Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. 26 de mayo de 2015.
- Decreto 1076 de 2015 [Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. 26 de mayo de 2015.
- Decreto 1081 de 2015 [Presidencia de la República]. Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República. 26 de mayo de 2015.
- Decreto 1666 de 2016 [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la clasificación minera. 21 de octubre de 2016.
- 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. DO: 41.146.
- Ley 134 de 1994. *Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.* 31 de mayo de 1994. DO: 41.373.
- Ley 685 de 2001. *Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.* 15 de agosto de 2001. DO: 44.545.

Ley 1753 de 2015. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. 9 de junio de 2015. DO: 49.538.

Ley 1757 de 2015. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. 6 de julio de 2015. DO: 49.565.

ÍNDICE DE RECURSOS GRÁFICOS

Figura 1.	Participación del sector minero en el PIB	17
Figura 2.	PIB de minas y canteras por tipo de actividad (precios constantes)	18
Figura 3.	Precios internacionales de los <i>commodities</i>	18
Figura 4.	Contraprestaciones económicas (regalías y compensaciones) generadas por la extracción de los principales minerales (en millones de pesos)	20
Figura 5.	Participación porcentual de ocupados en cada rama de actividad nacional (2019)	20
Figura 6.	Población ocupada en la actividad de explotación de minas y canteras frente al PIB histórico en el sector minero	21
Mapa 1a.	Títulos mineros licenciados o en solicitud de licencia ambiental para gran minería	23
Mapa 1b.	Solicitudes para gran minería - Colombia 2022.....	24
Mapa 1c.	Títulos mineros concesionados para gran minería - Colombia 2022	25
Mapa 2.	Acuerdos municipales para la prohibición de la minería	34
Mapa 3.	Consultas populares para la prohibición de la minería en Colombia	35
Tabla 1.	Fases, actividades y autorizaciones ambientales de la minería en Colombia.....	4
Tabla 2.	Clasificación por tamaño de proyectos mineros en etapa exploratoria.....	8

Tabla 3.	Clasificación por volumen de proyectos mineros en etapa de explotación.....	9
Tabla 4.	Acuerdos municipales para la prohibición de la minería en Colombia	31
Tabla 5.	Consultas populares para la prohibición de la minería en Colombia	35
Tabla 6.	Sentencias ambientales revisadas por la Corte Constitucional	64
Tabla 7.	Sentencias sobre minería revisadas por la Corte Constitucional	64
Tabla 8.	Derechos fundamentales protegidos por las revisiones de tutela de la Corte Constitucional	65

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES:
*la justicia colectiva étnica
y la reparación a pueblos
indígenas y comunidades
afrodescendientes en Colombia*

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Yukyan Lam
2011

• DOCUMENTOS 2

**LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS
Y SOLUCIONES. Lecciones
del proceso de construcción
del decreto de reparación y
restitución de tierras para
pueblos indígenas en Colombia**

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Natalia Orduz Salinas
2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA:
*La desproporción de leyes de
drogas en América Latina*

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny, Diana Esther
Guzmán, Jorge Parra Norato
2012

• DOCUMENTOS 4

**ORDEN PÚBLICO Y PERFILES
RACIALES: experiencias
de afrocolombianos con
la policía en Cali**

Publicación digital e impresa
Yukyan Lam, Camilo Ávila
2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:
*la geografía judicial de los
delitos de drogas en Colombia*

Publicación digital
Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo,
Felipe Jiménez Ángel
2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS:
*Trayectorias laborales
de mujeres y hombres
en Colombia*

Publicación digital
Diana Esther Guzmán,
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 7

**LA DISCRIMINACIÓN RACIAL
EN EL TRABAJO: Un estudio
experimental en Bogotá**

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Juan Camilo Cárdenas C.,
Juan David Oviedo M.,
Sebastián Villamizar S.
2013

• DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA
INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA
DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital
Annika Dalén, Diana Esther
Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital
Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

**ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres,
conflicto armado y justicia**

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez,
Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA DESPENALIZACIÓN
PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS
Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa
Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN
COLOMBIA: la segregación
residencial y las condiciones
de vida en las ciudades**

Publicación digital e impresa
María José Álvarez Rivadulla,
César Rodríguez Garavito,
Sebastián Villamizar Santamaría,
Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE
LAS MUJERES Y PARTIDOS.
Posibilidades a partir de la
reforma política de 2011.**

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez,
Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES
DEL CONGRESO: una
historia por contar**

Publicación digital
Sylvia Cristina Prieto Dávila,
Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

**OBLIGACIONES CRUZADAS:
Políticas de drogas y
derechos humanos**

Publicación digital
Diana Guzmán, Jorge Parra,
Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

**GUÍA PARA IMPLEMENTAR
DECISIONES SOBRE
DERECHOS SOCIALES.
Estrategias para los jueces,
funcionarios y activistas**

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito,
Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

**VIGILANCIA DE LAS
COMUNICACIONES EN
COLOMBIA. El abismo entre
la capacidad tecnológica
y los controles legales**

Publicación digital e impresa
Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

**NO INTERRUPIR EL
DERECHO. Facultades de la
Superintendencia Nacional
de Salud en materia de IVE**

Publicación digital
Nina Chaparro González,
Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

**DATOS PERSONALES EN
INFORMACIÓN PÚBLICA:
oscuridad en lo privado
y luz en lo público**

Publicación digital e impresa
Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

**REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?
Una tensión entre
seguridad e intimidad**

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA: una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación:
Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo,
Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez,
Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO. El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza

Publicación digital

Diana Esther Guzmán,
Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS: abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ. La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas,
Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo,
Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES: la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González,
Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL: retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito,
Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO

Publicación digital e impresa
Ana María Ramírez Mourraille,
María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero,
Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO.

Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime,
Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

SIN REGLAS NI CONTROLES. Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad

Publicación digital e impresa
Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

ACADEMIA Y CIUDADANÍA. Profesores universitarios cumpliendo y violando normas

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas,
Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco,
Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa
Nelson Camilo Sánchez León
2017

• DOCUMENTOS 36

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

Publicación digital e impresa
Carolina Villadiego Burbano,
Sebastián Lalinde Ordóñez
2017

• DOCUMENTOS 37

DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny Yepes,
Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 38

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO. Los retos de los municipios productores en el posacuerdo

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 39

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS. Ideas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime, Angie
Paola Botero Giraldo, Laura
Gabriela Gutiérrez Baquero
2017

• DOCUMENTOS 40

CÁRCEL O MUERTE. El secreto profesional como garantía fundamental en casos de aborto

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo,
Anna Joseph, Margarita
Martínez Osorio
2017

• DOCUMENTOS 41

SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Publicación digital e impresa

Sergio Chaparro Hernández,
Catalina Pérez Correa
2017

• DOCUMENTOS 42

SOBREPESO Y CONTRAPESOS. La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad

Publicación digital e impresa

Valentina Rozo Rangel
2017

• DOCUMENTOS 43

VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA. Tensiones entre intimidación, verdad histórica y libertad de expresión

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont,
María Paula Ángel Arango,
María Ximena Dávila Contreras
2018

• DOCUMENTOS 44

LO QUE NO DEBE SER CONTADO. Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo

Publicación digital

Nina Chaparro González, Diana
Esther Guzmán, Silvia Rojas Castro
2018

• DOCUMENTOS 45

POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL. La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz

Publicación digital

Ana Jimena Bautista Revelo,
Blanca Capacho Niño,
Margarita Martínez Osorio
2018

• DOCUMENTOS 46

UN CAMINO TRUNCADO: los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Margarita
Martínez, Nina Chaparro
2019

• DOCUMENTOS 47

ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo,
Ana María Narváez
2019

• DOCUMENTOS 48

RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA: la protección de datos personales en la era digital

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont,
María Paula Ángel Arango
2019

• DOCUMENTOS 49

ELOGIO A LA BULLA: protesta y democracia en Colombia

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2019

• DOCUMENTOS 50

**LOS TERCEROS COMPLEJOS:
la competencia limitada
de la Jurisdicción
Especial para la Paz**

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Alejandro Jiménez Ospina,
Hobeth Martínez Carrillo,
Daniel Marín López
2019

• DOCUMENTOS 51

**DIME DÓNDE ESTUDIAS Y
TE DIRÉ QUÉ COMES. Oferta
y publicidad en tiendas
escolares de Bogotá**

Publicación digital e impresa
Valentina Rozo Ángel
2019

• DOCUMENTOS 52

**LOS CAMINOS DE DOLOR.
Acceso a cuidados
paliativos y tratamiento
por consumo de heroína
en Colombia**

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira, Lucía Ramírez
2019

• DOCUMENTOS 53

**LOS SEGUNDOS OCUPANTES
EN EL PROCESO DE
RESTITUCIÓN DE TIERRAS:
reto a la reparación con
vocación transformadora**

Publicación digital e impresa
Hobeth Martínez Carrillo
2019

• Documentos 54

**CANNABIS EN LATINOAMÉRICA:
la ola verde y los retos
hacia la regulación**

Publicación digital e impresa
Alejandro Corda, Ernesto Cortés,
Diego Piñol Arriagada
2019

• Documentos 55

**ACCESO, PROMOCIÓN Y
PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES MIGRANTES
EN EL SISTEMA EDUCATIVO
COLOMBIANO. Avances,
retos y recomendaciones**

Publicación digital e impresa
Silvia Ruiz Mancera,
Lucía Ramírez Bolívar,
Valentina Rozo Ángel
2020

• Documentos 56

**ENTRE LA BATA Y LA TOGA:
el rol de los tribunales
de ética médica en la
garantía de los derechos
sexuales y reproductivos**

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila,
Nina Chaparro
2020

• Documentos 57

**LA IMAGINACIÓN MORAL EN
EL TRÁNSITO HACIA LA PAZ**

Publicación digital
Ivonne Elena Díaz García
2020

• Documentos 58

**FESTÍN DE DATOS. Empresas
y datos personales en
América Latina**

Publicación digital e impresa
Coordinadores académicos:
Vivian Newman Pont,
Juan Carlos Upegui,
Daniel Ospina-Celis
2020

• Documentos 59

**CATASTRO PARA LA PAZ.
Tensiones, problemas,
posibilidades**

Publicación digital e impresa
Felipe León, Juana Dávila Sáenz
2020

• Documentos 60

¿RESTITUCIÓN DE PAPEL? Notas sobre el cumplimiento del posfallo

Publicación digital
Cheryl Morris Rada,
Ana Jimena Bautista Revelo,
Juana Dávila Sáenz
2020

• Documentos 61

¿A QUIÉNES SANCIONAR? Máximos responsables y participación determinante en la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez,
Hobeth Martínez Carrillo
2020

• Documentos 62

DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN EL FÚTBOL. Construir una caja de herramientas para una igualdad de género en el juego bonito

Publicación digital
Rachel Davidson Raycraft,
Rebecca Robinson, Jolena Zabel
2020

• Documentos 63

LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA. Derechos territoriales y reparaciones. Módulo de formación para procuradores y servidores del Ministerio Público

Publicación digital e impresa
María Paula Tostón Sarmiento
2020

• Documentos 64

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa
Fabio E. Velásquez
2021

• Documentos 65

LA GUERRA EN MOVIMIENTO. Tomas guerrilleras y crímenes de guerra en la ejecución del plan estratégico de las FARC-EP en el Tolima (1993-2002)

Publicación digital e impresa
Juana Dávila Sáenz,
Felipe León, Bibiana Ramírez,
Ricardo Cruz, Juan Diego Restrepo
2021

• Documentos 66

OMISIONES QUE MATAN. Estándares en seguridad vehicular y calidad del aire, su impacto en los derechos humanos

Publicación digital e impresa
Paula Angarita Tovar,
Johnnatan García,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• Documentos 67

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

TERRITORIO WAYÚU: entre distancias y ausencias. Pobreza alimentaria, malnutrición y acceso a agua potable en los entornos escolares de Uribia

Publicación digital e impresa
Julián Gutiérrez-Martínez,
Ana María Narváez Olaya,
Johnnatan García Ruiz,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• Documentos 68

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

MUJERES, CALLE Y PROHIBICIÓN: Cuidado y violencia a los dos lados del Otún

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira Arana,
María Ximena Dávila Contreras,
Mariana Escobar Roldán,
David Filomena Velandia,
Angélica Jiménez Izquierdo,
Hugo Castro Cortés
2021

• DOCUMENTOS 69

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA LA DESIGUALDAD QUE RESPIRAMOS. Una mirada desde a justicia ambiental a la política de descontaminación del aire en Bogotá 2010-2020

Publicación digital e impresa
Diana León Torres, Sebastián Rubiano, Vanessa Daza Castillo
2021

• DOCUMENTOS 70

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA EDUCACIÓN Y CLASES SOCIALES EN COLOMBIA. Un estudio sobre apartheid educativo

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas,
Leonardo Fergusson
2021

• DOCUMENTOS 71

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA DESIGUALDADES DIGITALES. Aproximación sociojurídica al acceso a Internet en Colombia

Publicación digital e impresa
Víctor Práxedes Saavedra Rionda, Daniel Ospina-Celis,
Juan Carlos Upegui Mejía,
Diana C. León Torres
2021

• DOCUMENTOS 72

¿CÓMO CONTRIBUIR A LA PAZ CON VERDAD Y JUSTICIA? Aportes a la verdad y reconocimiento de responsabilidad por quienes serán seleccionados en la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski,
Michael Cruz Rodríguez,
Hobeth Martínez Carrillo
2021

DOCUMENTOS 73

NORMAS, VEHÍCULOS Y USUARIOS: un análisis constitucional de siniestralidad y seguridad vehicular en Colombia

Publicación digital e impresa
Paula Angarita Tovar Diana,
Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 74

SEGURIDAD VEHICULAR Y DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO: preguntas y respuestas para Colombia

Publicación digital e impresa
René Urueña Hernández,
Paula Angarita Tovar,
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 75

¿BARRERAS INSUPERABLES?

Un análisis de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa

Aarón Alfredo Acosta,

Nelson Camilo Sánchez

2021

• DOCUMENTOS 76

TOAR ANTICIPADOS Y

SANCIONES PROPIAS: reflexión informada para la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital

Clara Sandoval Villalba, Hobeth

Martínez Carrillo, Michael

Cruz Rodríguez, Nicolás

Zuluaga Afanador, Juliana

Galindo Villarreal, Pilar Lovelle

Moraleda, Juliette Vargas

Trujillo, Adriana Romero

Sánchez, Andrea Rodríguez Daza

2021

• DOCUMENTOS 77

¿LA PAZ AL MENOR COSTO?

Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral

Publicación digital

Alejandro Rodríguez Llach,

Hobeth Martínez Carrillo

2022

• DOCUMENTOS 78

DERECHOS HUMANOS POR
LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA RENTA BÁSICA FEMINISTA: de la utopía a la necesidad urgente para la Paz

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Nina

Chaparro, Alejandro Rodríguez

Llach, Diana León

2022

• DOCUMENTOS 79

MÁS ALLÁ DE LOS MÁXIMOS RESPONSABLES. Los participantes no determinantes en los crímenes más graves y representativos ante la Jurisdicción Especial para la Paz

Publicación digital

Sabine Michalowski,

Michael Cruz Rodríguez

2022

• DOCUMENTOS 80

SER MIGRANTE Y TRABAJAR EN COLOMBIA: ¿cómo va la inclusión laboral de las personas provenientes de Venezuela?

Publicación digital

Lucía Ramírez Bolívar,

Lina Arroyave Velásquez,

Jessica Corredor Villamil

2022

• DOCUMENTOS 81

REFLEXIONES SOBRE LA REMISIÓN TEMPRANA DE COMPARECIENTES A LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN. El caso fundacional de Almarío Rojas

Publicación digital

Sabine Michalowski,

Michael Cruz Rodríguez

2022

• DOCUMENTOS 82

JUSTICIA RESTAURATIVA, DIÁLOGO, REPARACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE ACTORES ECONÓMICOS EN COLOMBIA

Publicación digital

Aarón Alfredo Acosta, Ema Gómez

Jaramillo, Alejandro Jiménez

Ospina, María José León Marín,

Michael Monclou Chaparro, Laura

Natalia Torres Acosta

2022

***TRANSPARENTE COMO EL
AIRE. NI INFORMACIÓN, NI
CALIDAD, NI DERECHOS***

Publicación digital e impresa
Laura J. Santacoloma Méndez,
Daniel Bernal Bolaños, Alba
Cecilia Sandoval Dueñas,
Daniela del Pilar Cardona
Arciniegas
2022

Cuando lo esencial es invisible al estado: derechos fundamentales y megaminería

Este documento pretende identificar algunos de los principales desafíos de la minería de grandes dimensiones o megaminería en relación con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos desde tres tensiones con el sistema constitucional. La primera, tiene que ver con el carácter de utilidad pública e interés social. La segunda, relativa al déficit en materia de mecanismos e instancias de participación ciudadana apropiadas en materia ambiental, así como en la articulación entre la representación y la autonomía municipal, y los intereses nacionales. La última, se refiere al contenido normativo y procedimental del licenciamiento ambiental frente a las obligaciones estatales sobre desarrollo sostenible y prevención en materia de derechos fundamentales de las personas.

El Estado colombiano ha sido permisivo con la megaminería pese a los conflictos sociales e impactos en los territorios y las personas, situaciones de las que dan cuenta las múltiples sentencias judiciales sobre protección de derechos individuales y colectivos, así como la consolidación de procesos territoriales que se oponen a su realización. En general, la regulación de la minería en el país se ha orientado al beneficio de particulares sin que el Estado se ocupe de la prevención en materia de derechos humanos y medio ambiente con el rigor suficiente, por lo que la declaratoria de la actividad como de utilidad pública e interés general no cuenta con estándares objetivos que permitan establecer si un proyecto responde o no a los parámetros constitucionales.

978-628-7517-59-2



9 786287 517592