

**LAS CONSULTAS POPULARES SOBRE MINERÍA, EN EL MARCO DE LA
SENTENCIA SU-095 DE 2018**



AUTOR

Juliana Pardo Soler

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

ABOGADA

Director:

GLORIA CRISTINA MARTÍNEZ MARTÍNEZ

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO, SEDE CAMPUS
CAJICÁ, 09 NOVIEMBRE 2020**

Contenido

Introducción	4
Capítulo I. Sentencia SU-095 de 2018 y el precedente constitucional.....	7
<i>Línea jurisprudencial.....</i>	8
La autonomía territorial y el Estado unitario	10
Estado unitario y autonomía territorial en temas ambientales	14
La autonomía territorial y el Estado unitario en las consultas populares	23
Capítulo II. Consecuencias socioambientales de las políticas mineras del Gobierno colombiano.....	32
<i>Implicaciones socioambientales de la actividad extractiva</i>	32
Capítulo III. Las consultas populares y protección ambiental en el marco de principios constitucionales	38
<i>Propuesta.....</i>	38
La soberanía popular.....	38
Democracia participativa.	43
Acceso al a justicia.	46
Derechos colectivos e individuales y ambiente.....	47
Conclusión	49
REFERENCIAS.....	56

<i>Tabla 1 Sentencia T-445, 2016 consultas populares sobre minería</i>	<i>29</i>
<i>Tabla 2. Consultas populares sobre actividades mineras-energéticas realizadas en Colombia entre 1992 y 2018.....</i>	<i>42</i>

Introducción

En el 2018, la Corte Constitucional publicó la sentencia SU-095 en la que se apartó del precedente constitucional que, permitía a las entidades territoriales convocar a la comunidad a una consulta popular para que votaran a favor o en contra de la realización de actividades mineras en su territorio. Según la sentencia mencionada, la explotación de recursos naturales no puede ser decidida ni vetada por las entidades territoriales porque, es un asunto de competencia del nivel central.

La sentencia de unificación prohibió a las entidades territoriales realizar consultas populares sobre minera y exhortó al Congreso de la República a legislar un mecanismo de participación que se ajuste a los criterios que fueron expuestos en la sentencia mencionada. La Corte reconoció que hay un déficit inaceptable de participación de aquellas comunidades que viven en los territorios donde se pretende realizar actividades mineras; no se les está garantizando el principio y derecho de participación en los procesos de explotación de recursos naturales.

El Alto Tribunal dejó un vacío jurídico en perjuicio de los derechos fundamentales a la vida, salud, un ambiente sano, entre otros y, los principios de democracia participativa, soberanía popular y acceso a la justicia de las entidades territoriales y sus habitantes, en beneficio de decisiones arbitrarias del gobierno para la implementación de la minería en el país y, en consecuencia, de las empresas mineras.

Hay asuntos que deben ser decididos por el Estado central o las entidades territoriales, según el asunto y la competencia que ostenta cada uno de ellos; esto no quiere decir que dichas competencias sean excluyentes; los dos deben ser aplicados en conjunto y, dependiendo del asunto y del bien jurídico a proteger, su nivel de acción será mayor o menor. Los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad otorgan los criterios de interpretación para que, en ningún caso, aquellos principios, se anulen entre ellos.

La Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha afirmado que el derecho y la protección a un ambiente sano, el cual está en estrecha conexión con el derecho fundamental a la vida, la salud, entre otros, es uno de los asuntos y bienes jurídicos en los que el nivel de acción de las entidades territoriales es mayor porque, según lo establece el artículo 79 de la Constitución: “la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”, refiriéndose al derecho a gozar de un ambiente sano.

El gobierno, en los último 14 años, ha adoptado planes de desarrollo que apoyaban y buscaban impulsar la actividad minera en Colombia; la finalidad era, y lo sigue siendo, aprovechar su riqueza natural y, supuestamente, fomentar el desarrollo económico y social del país a través de su explotación. Aun así, en los últimos planes de desarrollo, el gobierno aceptó que la actividad minera genera efectos negativos en el ambiente y, por eso, ha introducido criterios de responsabilidad ambiental, pero su política de explotación minera se mantiene.

La Corte Constitucional también ha reconocido que la actividad minera genera efectos negativos en el ambiente y, en consecuencia, en la vida y salud de las personas que están próximas a estas; también tiene implicaciones sociales porque, la minería cambia la identidad comunitaria de las entidades territoriales. La minería tiene la característica de cambiar la vocación del suelo y, este efecto, en un territorio donde la población encuentra su sustento y estilo de vida en el campo, produce fenómenos de violencia, desplazamiento y pobreza en aquellas comunidades donde se lleva a cabo la minería.

La propuesta de este trabajo es, entonces, que las consultas populares son el mecanismo de participación idóneo para que las entidades territoriales y sus habitantes puedan participar activa y eficazmente en la decisión sobre si llevar a cabo o no la actividad minera en su territorio, para la protección del ambiente y de sus derechos fundamentales. Esto, bajo los principios de soberanía popular, democracia participativa y acceso a la justicia.

El pueblo, por ser el soberano del poder público colombiano, debe poder hacer efectivo el principio democrático de participación para materializar, lo que la Corte

Constitucional denominó, *la justicia ambiental*. Lo que se traduce en que, un territorio no está en la obligación de soportar los impactos que genera la actividad minera, bajo el argumento de que la explotación de los recursos naturales fomenta el desarrollo económico y social del territorio y de todo el país; el interés general no lo es si, en el proceso de lograrlo, se vulneran los derechos fundamentales de las minorías. Es por esto que, la participación activa y eficaz de aquellas comunidades debe ser garantizada en asuntos mineros, mediante las consultas populares.

La Corte Constitucional, con la sentencia de unificación, vulneró el principio de acceso a la justicia de las comunidades que viven en los territorios, en dos sentidos: i) no resolvió el problema de fondo y, su decisión, no garantizó la convivencia social y pacífica de aquellas poblaciones porque, sus argumentos estuvieron dirigidos a resolver un problema de procedimiento que, proporcionalmente, no superaba el valor jurídico de los derechos sustanciales que fueron dejados de lado. Lo que vulneró el derecho de la ciudadanía a participar en la protección de un ambiente sano y, por lo tanto, el derecho a la vida, la salud, la dignidad e integridad física.

Y, segundo, porque, aunque las consultas populares no son un mecanismo judicial, la doctrina ha establecido que funge como una herramienta que “permite la efectividad de los derechos” (Valencia, 2012) colectivos, como lo es en este caso: la protección de un ambiente sano y la participación ciudadana; en el ordenamiento jurídico colombiano, el ambiente es sujeto de derecho per se y, el gobierno tiene que empezar a tratarlo con responsabilidad y no solo como un elemento exclusivamente de desarrollo económico. Por esa razón, la Corte prohibió, no solo el derecho a la participación sino, también el derecho de protección ambiental, por medio de un mecanismo de participación que, constitucionalmente, es permitido para tal fin.

Los argumentos expuestos, son la base para el desarrollo de este trabajo. El cual está compuesto por la descripción de la problemática y tres capítulos. En el primero se expone la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el Estado unitario, la autonomía territorial, el valor constitucional del ambiente y las consultas populares. Enseguida, se presentan las implicaciones que la actividad minera genera en el ambiente

y, finalmente, se desarrollan los principios de democracia participativa, soberanía popular y acceso a la justicia, en el marco de los Derechos Humanos individuales y colectivos.

Capítulo I. Sentencia SU-095 de 2018 y el precedente constitucional

La Corte Constitucional, mediante sentencia de unificación 095 de 2018, desconoció el precedente jurisprudencial consolidado hasta ese momento que había declarado, i) la constitucionalidad de las consultas populares en los territorios sobre minería y, ii) la competencia de las entidades territoriales para acudir a aquellas, con el fin de que la población decidiera si permitía o prohibía dicha actividad en su territorio.

La sentencia SU-095 de 2018 dejó sin valor jurídico el principio constitucional de autonomía territorial consagrado en los artículos 287 y 288 de la Constitución Política de 1991; esto tiene un efecto directo sobre la soberanía popular, la democracia participativa y la justicia, consagrados en el preámbulo del texto constitucional como principios rectores del Estado Social de Derecho. En consecuencia, no existe forma participativa efectiva que permita la protección del ambiente y, por lo tanto, pone en riesgo la vida, la salud, la integridad física, entre otros, de las comunidades que se encuentran en el territorio donde se pretende llevar a cabo la explotación de recursos naturales. La empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda., presentó acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cumaral, Meta porque en la revisión previa de constitucionalidad sobre la consulta popular que realizaría el alcalde del Municipio de Cumaral, Meta, falló a favor de su realización. La sentencia del Tribunal fue demandada por la compañía ya que, consideró que la misma vulneró sus derechos fundamentales establecidos en los artículos 29, 228, 229 y 230 de la Constitución Política de Colombia.

La sentencia de unificación, en su parte resolutive, decidió dejar sin efecto la sentencia de revisión previa de constitucionalidad del Tribunal Administrativo de Cumaral, Meta, como también: i) la constitucionalidad de la realización de las consultas populares sobre minería en territorios colombianos y, ii) la competencia de los entes territoriales para emplear las consultas populares en asuntos de actividad minera. Bajo

el argumento de que, la consulta popular no es el mecanismo idóneo para resolver la tensión existente entre el principio de Estado unitario y autonomía territorial sobre la realización de actividades mineras porque, según afirmó la Corte Constitucional, estos son asuntos de interés exclusivo del nivel nacional y no territorial.

En la sentencia SU-095 de 2018, la Corte Constitucional generó: i) un vacío jurídico porque, imposibilitó la participación ciudadana mediante las consultas populares sobre minería. Lo que, en consecuencia, creó graves afectaciones al acceso a la justicia, la soberanía popular y la democracia participativa, porque la mera comunicación y la realización de audiencias públicas en los territorios no garantiza la protección de dichos principios. En otras palabras, se dejó a la deriva la dignidad humana de la población de estos territorios por, imponerles de forma unilateral y no participativa, en estricto sentido, actividades tan invasivas a su territorio y estilo de vida, como lo es la minería.

La Corte Constitucional, además, generó, ii) la afectación al ambiente, como derecho fundamental, principio constitucional, sujeto de derechos per se y, el entorno en el que vive la población vinculada a la actividad minera porque, no permitió su participación directa y activa. En consecuencia, la salud, la integridad física y la vida de estas comunidades se encuentran en peligro por los efectos negativos sobre el ambiente que genera la actividad minera.

Línea jurisprudencial

La Corte Constitucional ha definido los conceptos de Estado unitario y autonomía territorial a lo largo de toda su jurisprudencia sobre el asunto. En este espacio, se exponen dichas definiciones, las cuales se encuentran fragmentadas a lo largo de todas sus sentencias, para compilar una sola definición de cada una de ellas.

El artículo 1 de la Constitución Política de 1991 establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Adicionalmente, el artículo 286 señala que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los

territorios indígenas. También define la autonomía de las entidades como la facultad de gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la constitución y la ley. Consiste en el derecho de, i) gobernarse por autoridades propias, ii) ejercer las competencias que les correspondan, iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, iv) participar en las rentas nacionales.

La Corte Constitucional, ha definido a la autonomía territorial como un principio del ordenamiento constitucional colombiano que, debe realizarse en la mayor medida posible ya que, garantiza la autodeterminación de las comunidades, el desarrollo de la identidad comunitaria y la gestión de sus propios intereses. Lo que significa que, su dirección administrativa debe estar protegida de interferencias de otros niveles, en especial de la Nación porque, son aquellas entidades territoriales las que mejor conocen las necesidades e intereses políticos, económicos y sociales de su región. No quiere decir esto que, la autonomía territorial sea un poder soberano, no debe confundirse con autarquía y, en ese sentido, tiene límites por desarrollarse en un contexto unitario.

El límite de la autonomía territorial lo define la constitución y el legislador mediante una ley orgánica pero, siempre debe respetar unos criterios mínimos constitucionales y, observar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Es decir, la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional el conocimiento de asuntos que no trasciendan el contexto local o regional. En síntesis, la autonomía reconocer la supremacía de un ordenamiento superior.

La Corte Constitucional, por otro lado, ha definido al Estado unitario como una organización centralizada, al cual le están subordinados los entes regionales y locales. Ha afirmado que la prevalencia del interés general se logra con más facilidad dentro del marco de un Estado unitario, el cual supone, i) centralización política, ii) la uniformidad de la ley para toda la comunidad, iii) unidad de mando supremo, iv) unidad en todos los ramos de la legislación, v) unidad en la administración de justicia y, en general, v) unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional. Hay un tema donde se intensifica su alcance: materia marcoeconomica.

El principio unitario permite la intervención del nivel nacional e incluso desplaza la competencia de las entidades territoriales en temas puntuales, solo cuando exista un interés nacional razonable y proporcional; también debe responder a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En síntesis, la Corte ha interpretado el Estado unitario como “unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque”.

La autonomía territorial y el Estado unitario

La Corte Constitucional se pronunció, por primera vez, sobre las consultas populares en 1992 en el sentido de que el pueblo, como soberano del Estado colombiano, tiene el derecho de participar en la toma de decisiones que afecten los intereses de la sociedad, pero como cualquier otro derecho constitucional, le impuso un límite: no podrá ser utilizada en todos los asuntos.

El Estado unitario y la autonomía territorial son conceptos que no pueden separarse: si se habla de uno necesariamente hay que mencionar el otro; el desarrollo jurisprudencial del Estado unitario se estructuró en paralelo con la autonomía territorial.

Los principios de autonomía territorial y Estado unitario limitan la realización de las consultas populares porque, existen temas de interés nacional de competencia del Estado central que no pueden ser puestos a consideración de un territorio mediante una consulta popular. En el mismo sentido, hay asuntos del interés territorial que no pueden ser sometidos al escrutinio del gobierno nacional.

En 1993, el alto Tribunal de la Justicia Constitucional resolvió las tensiones entre los principios de Estado unitario y autonomía territorial y expuso cuatro reglas de solución de competencia para decidir si un asunto corresponde al orden nacional o al ámbito territorial: i) cuando haya conflicto entre la autonomía territorial y el Estado unitario debe prevalecer aquel que concentre el mayor valor social, ii) la ley no puede anular por completo ninguno de los dos principios, iii) en materia macroeconómica se intensifica el alcance del Estado unitario y, por último, iv) la delimitación de competencias debe ser en función del interés económico y territorial (C-004, 1993).

La Corte reconoció que la norma fundamental de 1991 marcó una tendencia a fortalecer la autonomía territorial ya que, ésta es una de las formas de oponerse al poder de las decisiones de un Estado unitario sobre sus territorios, en esa medida les otorgó las siguientes facultades: i) el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente, ii) ejercer libremente las competencias constitucionales y legales que le correspondan, iii) administrar sus recursos propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, finalmente, iv) participar en las rentas nacionales (C-126, 1993).

La Corte, además de las reglas de interpretación para resolver el conflicto de competencia entre el Estado unitario y la autonomía territorial, hizo alusión por primera vez de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, sin hacer mayor exposición de fondo sobre éstos.

En 1994, la jurisprudencia constitucional reafirmó que Colombia es un Estado unitario; los entes territoriales están bajo los límites de la centralización, en razón a la prevalencia del interés general y la unidad nacional, los cuales se logran, con mayor facilidad, en un régimen uniforme, que se ubica en una jerarquía superior constitucional frente a las entidades territoriales (C-216, 1994).

En 1995, la Corte Constitucional complementó los criterios anteriores y señaló que con la implementación de la nueva Constitución se introdujo un concepto primordial para el Estado: el de la dignidad humana; su núcleo esencial es la autodeterminación y, en consecuencia, la materialización de la autonomía de las entidades territoriales para garantizar el desarrollo de su identidad comunitaria y sus propios intereses, sin que esto signifique desconocer las competencias del órgano central para intervenir en la implementación de políticas de interés general (C-506, 1995).

En 1996 y 1998, la Corte Constitucional, aunque no emitió sentencias sobre estos principios, en 1997 y 1999 mantuvo su jurisprudencia en el sentido de que la autonomía territorial y Estado unitario no se contraponen, sino que deben enlazar la dirección política y administrativa del Estado, con los intereses territoriales, sin ignorar la supremacía del ordenamiento nacional (C-373, 1997; C-643, 1999).

A partir del año 2000 esa armonización, según el precedente constitucional, debe, como lo mencionó antes, realizarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La Corte, definió el principio de subsidiariedad, muy superficialmente, en el sentido de que, el Estado unitario puede intervenir en la administración de las entidades territoriales sólo en el caso de que éstas no estén en capacidad de ejercer cierta función. Sobre los demás principios no hubo desarrollo alguno (C-1187; 2000).

En el mismo año y desde entonces expuso que el principio de autonomía territorial debe enmarcarse dentro de las disposiciones constitucionales, legales y políticas nacionales, sin que se desconozca su fundamento en el principio democrático y, por lo tanto, en la protección de la participación ciudadana; se ha aludido que son los entes territoriales quienes mejor conocen los intereses y necesidades de las comunidades que administran.

En el 2001, la Corte ahondó en esta tesis y señaló que, el Estado unitario se entiende como una “unidad integrada por partes y no como un bloque”, asimismo, afirmó que el municipio es la organización local “de mayor cercanía y conexión con la población”, de modo que, se erige en la “entidad fundamental del sistema político administrativo del Estado” (C-540, 2001).

Desde el 2002 al 2009, la Corte reiteró su jurisprudencia en los siguientes términos: i) Colombia es un Estado unitario que garantiza la autonomía territorial, por lo que estos principios deben responder a un sistema de limitaciones recíprocas, ii) garantizar los criterios democráticos fundantes de la autonomía territorial para no desconocer que son éstas quienes mejor conocen los intereses de la población a la que representan, iii) la autonomía territorial debe desarrollarse dentro de los límites, proporcionales y razonables, que le impone la ley y la constitución, es decir, la unidad nacional (C-127, 2002; C-568, 2003; C-105, 2004; C-063, 2005; C-532, 2005; C-533, 2005; C-931, 2006; C-957, 2007; C-1152, 2008; C-1183, 2008; C-321, 2009).

En el 2010, la Corte señaló que, aunque hay asuntos de interés nacional superior que desplazan el principio de autonomía territorial y, por lo tanto, su competencia para intervenir, esto no significa que la participación territorial debe ser anulada por completo; su ejercicio será garantizado, en mayor o menor medida, dependiendo de los bienes

jurídicos que justifiquen su limitación, pero en ningún caso podrá ser absolutamente eliminado, ni siquiera bajo la justificación de la existencia de un interés superior que sea competencia del Estado unitario (C-149, 2010).

El mismo año, la Corte desarrolló los principios que ya había mencionado con anterioridad: i) concurrencia, implica la garantía de la simultaneidad en la participación de los distintos niveles de la administración en determinados asuntos, sin que, i) la materia a tratar sea justificación suficiente para excluir a alguna de las partes y, ii) se ignore la presencia necesaria de aquella entidad que, por el cumplimiento de sus fines, tenga interés en el asunto a tratar; ii) coordinación, supone la armonización de la competencia entre los distintos niveles de administración estatal.

El principio de subsidiariedad, finalmente, fue expuesto desde dos perspectivas: i) positiva, en el sentido de que en virtud del principio democrático y racionalización administrativa, la competencia debe realizarse en el nivel más cercano al ciudadano porque, es ésta la que mejor conoce las necesidades de la población y, ii) en el sentido negativo, el Estado central tiene la facultad de intervenir en el nivel territorial solo cuando éste no está en la capacidad de ejercer sus funciones.

En síntesis, las limitaciones a las autoridades territoriales serán constitucionales solo cuando sean razonables y proporcionadas, respondiendo a los principios expuestos anteriormente, sin que la Corte haya realizado el test respectivo, solo se refirió a dichos criterios.

En el 2011, la Corte no hizo ningún pronunciamiento sobre la autonomía territorial y Estado unitario. Sin embargo, desde el 2012 hasta 2016, su jurisprudencia se mantuvo igual en el sentido de que Colombia es un Estado organizado en forma unitaria donde la constitución tiende a fortalecer la autonomía territorial, para garantizar la autodeterminación de los pueblos, siempre acudiendo a la armonización administrativa que ofrecen los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Según lo indicó la Corte, existen dos formas de vulnerar la autonomía territorial: i) desconocer una disposición constitucional donde expresamente otorga competencia a los entes territoriales y, ii) cuando la restricción a dicha autonomía no es

constitucionalmente justificable ni proporcional al bien jurídico (C-643, 2012; C-889, 2012; C-100, 2013; C-123, 2014; C-260, 2015; C-035, 2016).

En el 2017, la Corte Constitucional indicó que, en virtud del principio de subsidiariedad, el Estado no debe intervenir en la autonomía territorial teniendo en cuenta que este es el nivel más cercano a los intereses de la población que representa; las políticas estatales o la legislación nacional no pueden impedir de ninguna manera la autonomía territorial y su autodeterminación (C-077, 2017).

En el 2018, el Alto Tribunal en la sentencia SU-095, objeto de análisis de este trabajo, mantuvo en los mismos términos el desarrollo conceptual sobre Estado unitario y autonomía territorial; ninguno de estos principios puede aplicarse de forma absoluta en perjuicio del otro y, para resolver esta tensión se deben aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. También indicó que la autonomía territorial se podrá limitar, sin perjuicio de la garantía participativa de la ciudadanía, cuando haya un asunto de interés nacional (SU-095, 2018).

La Corte, en el mismo año, señaló que el fundamento de la autonomía territorial no es solo el control que el pueblo puede hacer sobre los gobernantes sino, también, sobre las decisiones que éstos toman. Por esta razón, el Constituyente incorporó en la Constitución los mecanismos de participación y control: para que la ciudadanía tenga la posibilidad de intervenir directamente en el poder público (SU-077, 2018).

Estado unitario y autonomía territorial en temas ambientales

En 1996, la Corte introdujo el concepto de *justicia ambiental*, según el cual se debe garantizar el tratamiento justo (justicia distributiva) y la participación (justicia participativa) significativa de toda la población frente a cualquier política ambiental. La Corte afirmó sobre el trato justo que, “ningún grupo de personas debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas como resultado de programas ambientales y políticas a nivel estatal”.

Y, sobre la participación señaló que, i) las comunidades potencialmente afectadas deben tener una oportunidad *apropiada* para participar en las decisiones ambientales, ii)

que las preocupaciones de la comunidad sean tenidas en cuenta y que, iii) los responsables de decidir, promuevan y faciliten la participación de dichas comunidades (T-268, 1996).

Las comunidades territoriales, además, cuentan con el derecho fundamental de acceso a la justicia para la protección de sus intereses tanto individuales como colectivos. La Corte Constitucional, en 1996, indicó que este derecho comprende tanto la protección del contenido normativo sustancial como procesal. Es decir, no es solo la posibilidad de accionar el aparato judicial, sino que, también, haya una solución de fondo respecto a lo que se reclama.

En 1997, la Corte no profirió sentencia relacionada con la tutela judicial efectiva. No obstante, entre 1998 y el 2000 la Corte estableció que el acceso a la justicia es un derecho fundamental, como se mencionó antes, que garantiza el ejercicio de los derechos sustanciales. Asimismo, expuso el contenido múltiple de este derecho así: i) acceso a un juez o tribunal imparcial, ii) a que se produzca una sentencia en un término razonable, y iii) que el fallo judicial se cumpla (C-318, 1998; C-160, 1999, C-330, 2000).

En el 2001, el Alto Tribunal reafirmó que sin la posibilidad de acceder a la justicia no es posible proteger los derechos sustanciales y procesales de la población; no basta con la existencia de recursos o mecanismos para la protección de derechos, sino que se debe garantizar el acceso a la administración de justicia para hacerlos materialmente reales. Es decir, contar con instrumentos idóneos y efectivos (C-1195, 2001).

En el 2002, el Alto Tribunal afirmó que el acceso a la administración de justicia constituye un pilar fundamental de la estructura del Estado Social de Derecho colombiano porque, así es como la ciudadanía logra materializar los fines estatales creados para la protección de un orden político, económico y social justo.

Los criterios que componen el acceso a la justicia son: i) el acceso al sistema judicial, el cual otorga la posibilidad a todo sujeto de utilizar los instrumentos judiciales para exigir del Estado el cumplimiento de sus derechos e intereses, ii) exigir que las decisiones sean de fondo y no superficiales, iii) la existencia de mecanismos y procedimientos idóneos y efectivos para resolver las pretensiones de la ciudadanía, iv) la existencia de un sistema que le otorgue posibilidades a la ciudadanía de acceder a

esos mecanismos y procedimientos e, v) integrar los conceptos de antiformalismo (C-426, 2002).

El antiformalismo pretende que los derechos sustanciales no estén limitados en su aplicación por el excesivo formalismo, lo cual va en contravía del espíritu o fines estatales consagrados en la Constitución Política. Las normas procesales deben responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad para no obstruir la aplicación de derechos sustanciales. Y en esos términos se ha mantenido la jurisprudencia constitucional sobre este tema hasta el día de hoy.

En el 2003, la Corte retomó su jurisprudencia en el sentido de que el acceso a la justicia es un derecho fundamental para acudir a los jueces o Tribunales de la república, para la defensa real y efectiva de sus intereses, en condiciones de igualdad (C-207, 2003). Por otro lado, en el 2004, la jurisprudencia del Alto Tribunal introdujo, superficialmente, otro criterio que compone el de la justicia: la información, en el entendido de que mediante el acceso a ésta, existe la posibilidad de accionar el aparato judicial con fundamentos probatorios (T-1102, 2004).

Desde el 2005 hasta el 2008, exceptuando el 2006, la Corte Constitucional reafirmó su jurisprudencia sobre el acceso a la justicia. Argumentó que, no solo basta que el derecho este consagrado en el cuerpo de la Constitución Política, sino que también existe el deber y obligación del Estado, quien tiene el monopolio de la administración de justicia, de garantizar los medios o mecanismos para que la población tenga la posibilidad de accionar el aparato judicial (T-030, 2005; T-247, 2007). También señaló que este derecho puede ser protegido por medio de la acción de tutela cuando la ley i) impida que se profiera una decisión de fondo, ii) establezca trabas irrazonables para acudir a la justicia, iii) no observe los términos procesales sin justificación al respecto, iv) no existieran instrumentos procesales que le permitan a los afectados acudir al Estado para resolver sus conflictos y, v) no respeten la cosa juzgada (T-766, 2008).

Entre el 2009 y el 2019, exceptuando el 2013 cuando no hubo sentencia sobre el tema, el Tribunal Constitucional mantuvo su jurisprudencia sin ningún cambio importante. Indicó que la materialización de los derechos fundamentales sustanciales y procesales solo se puede garantizar mediante la implementación de mecanismos y acciones idóneos

y efectivos que permitan el acceso a la justicia, respondiendo a criterios de: i) igualdad, ii) celeridad, iii) eficiencia, iv) decisiones de fondo. Asimismo, reafirmó que este principio es pilar fundamental de un Estado democrático y participativo, donde se debe proteger i) la efectividad de los derechos, ii) promover la convivencia pacífica y, iii) velar por el respeto a la legalidad y dignidad humana (T-520A, 2009; T-084, 2010, C-250, 2011, C-334, 2012, C-180, 2014, C-387, 2015; C-086, 2016; C-166, 2017; T-233, 2018; T-608, 2019).

En 1994, la Corte se pronunció, puntualmente, sobre el ambiente. Lo definió como un derecho, cuya protección ocupa un lugar *trascendental* en el ordenamiento jurídico; lo catalogó como un derecho fundamental en conexidad con la vida, la salud y la integridad física de los ciudadanos. (T-500, 1994; C-059, 1994). También señaló que el ambiente tiene una triple dimensión: i) principio que irradia todo el orden jurídico, ii) derecho de todas las personas, exigible por diversas vías jurídicas y, iii) obligación de proteger el ambiente impuesta a las autoridades y a los particulares. Todo esto tiene fundamento en lo que la Corte ha denominado la Constitución Ecológica.

El Alto Tribunal, en el mismo año, complementó lo anterior y señaló que, aunque la Constitución Política señala que el Estado tiene la facultad de aprovechar los recursos naturales para el desarrollo económico y social del país, no puede desconocer que la protección del ambiente sano es un derecho y además un deber al repercutir en todo el ámbito nacional y, en esa medida, “*va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental.*” Es decir, las entidades territoriales tienen la facultad de participar en las políticas ambientales, aunque se invoque que éstas son de interés nacional y no solo territorial (C-423, 1994).

En 1995, la Corte Constitucional continuó su jurisprudencia y afirmó que la participación ciudadana en la protección medioambiental tiene respaldo en el artículo 331 de la Carta Política y, por tal razón, se debe garantizar el funcionamiento de los mecanismos de control para la aprobación de proyectos que incidan en el ambiente con la finalidad de: i) proteger su diversidad e integridad, ii) conservar áreas de especial importancia ecológica, iii) fomentar la educación ambiental, iv) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, v)

prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, vi) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente, vii) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas y, viii) exigir el saneamiento ambiental como obligación estatal (C-328, 1995).

En 1996, el Alto Tribunal señaló que la Constitución asigna la competencia de asuntos ambientales a la gestión nacional pero, también dispone que por tratarse de un asunto tan trascendental, la competencia debe ser compartida con los entes territoriales. Según la Corte, el Estado unitario debe reconocer la concepción de las comunidades sobre el manejo medioambiental y, por esta razón, “su regulación corresponde prioritariamente al municipio” (C-535, 1996).

En 1997, la Corte Constitucional defendió el argumento según el cual el ambiente es el fundamento para la supervivencia de la especie humana y su vulneración supone, en determinados casos, el detrimento de derechos fundamentales como la vida o la salud. Por esta razón, la acción de tutela puede prevalecer sobre otros medios jurídicos como, por ejemplo, la acción popular para la protección oportuna del medioambiental (SU-442, 1997).

En 1998, la Corte no se pronunció sobre el ambiente. Sin embargo, en 1999, adujo que las políticas económicas deben responder a normas ambientales y, así, llegar a un desarrollo económico sostenible. Esto lo afirmó según la línea jurisprudencial de 1997: es evidente que la explotación de recursos naturales conlleva a desequilibrar los ecosistemas y la estabilidad ambiental, lo que, en consecuencia, amenaza derechos fundamentales como la vida, la salud y la integridad personal, entre otros (T-046, 1999).

El Tribunal Constitucional ahondó en lo expuesto antes y defendió la tesis de que el ambiente tiene el carácter: i) social, ii) relacionado con la prestación de servicios públicos, salubridad, iii) garantía de supervivencia de las generaciones presentes y futuras, iv) prioridad dentro de los fines del Estado y, v) reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo anterior, los ciudadanos deben tener la posibilidad de ser parte en la toma de decisiones sobre actividades que tengan como consecuencia la afectación al ambiente. En pocas palabras, existe una doble dimensión: derecho-deber.

En el 2000, la Corte desarrolló la dimensión obligacional del Estado sobre el ambiente y afirmó que éste debe: i) proteger su diversidad e integridad, ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, iv) fomentar la educación ambiental, v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y, viii) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas de fronteras (C-431, 2000).

En el 2001, el Tribunal Constitucional no emitió sentencia al respecto. Pero en el 2002, expuso que el ambiente debe entenderse desde tres enfoques diferentes: i) ético, ii) económico y, iii) jurídico. En el primer sentido, debe entenderse como un principio ecocéntrico donde el hombre es parte de la naturaleza; desde el enfoque económico, el sistema productivo no puede subestimar el impacto ambiental que su actividad pueda generar y, por tanto, debe sujetarse al interés social y no exclusivamente económico; y el deber jurídico del Estado de proteger no solo los derechos individuales sino colectivos, lo que implica garantizar la preservación del ambiente (C-339, 2002).

Además, sentó el precedente sobre los efectos negativos que genera la actividad minera en el ambiente. Por lo que, expuso el concepto de desarrollo sostenible como, la facultad de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus necesidades.

En el 2003, la Corte afirmó que cuando existe tensión entre la autonomía territorial y el Estado unitario en la competencia sobre la protección ambiental o implementación de políticas o actividades que incidan en el ambiente, si las decisiones de nivel nacional son insuficientes para la protección del ambiente en un territorio específico *“las autoridades de dicha localidad tienen la oportunidad de dispensar la protección adicional necesaria”* (C-894, 2003).

En 2004, el Alto Tribunal expuso un argumento fundamental respecto al deber de la protección medioambiental en cabeza del Estado y la ciudadanía: para proteger el ambiente se deben armonizar los principios de Estado unitario y autonomía territorial, ya

que la Constitución establece que, en materia ambiental, la competencia debe ser compartida entre los distintos niveles de la administración (C-245, 2004).

Desde 2005 hasta 2006 no hubo sentencia sobre el ambiente. Sin embargo, entre 2007 y 2009, la Corte siguió la misma línea jurisprudencial del 2004: la protección medioambiental es obligación de todas las personas que integran al Estado. Es por esto que, las políticas adoptadas por el nivel central, regional y local deben estar armonizadas entre ellas, donde el Estado unitario, como el máximo representante ciudadano, marca las bases sobre las cuales se debe coordinar la protección ambiental. Pero esta competencia no es causal para la limitación competencial de las entidades territoriales para autodeterminarse y adoptar sus políticas de protección ambiental (C-554, 2007; C-462, 2008; C-813, 2009).

En el 2010 y 2011, la Corte adoptó una posición ecocéntrica, que en los años siguientes retomó y desarrolló. Afirmó que el ambiente es un bien que debe ser protegido per se y por la dependencia humana de éste para su supervivencia, por lo que todas las personas, tanto individual como colectivamente, son titulares de la obligación de la protección medioambiental (C-595, 2010; T-608, 2011).

Las políticas ambientales que sean adoptadas por cualquier nivel de la administración deben responder a los principios de, i) prevención y, ii) precaución. El primero permite tomar medidas, a partir de un conocimiento y evaluación previo de impacto ambiental, que eviten o reduzcan el deterioro ambiental. Bajo el principio de precaución, no hay conocimiento previo sobre los impactos ambientales a mediano o largo plazo; se espera una actuación prudente sobre los riesgos ambientales que puedan ser producidos.

En el mismo año, la Corte Constitucional afirmó, textualmente, que *“una teórica discusión jurídica, sobre cuáles derechos prevalecen, la resuelve la propia Constitución al reconocer la primacía del interés general, al limitar varios derechos en función de la protección debida al medioambiente, y los recursos naturales o la ecología...”* (C-730, 2011).

Hay unos criterios que deben ser cumplidos para la implementación del principio de precaución: i) que haya peligro de daño, ii) que éste sea grave e irreversible, iii) que

exista un principio de certeza científica, así no sea absoluta, iv) que la decisión que la autoridad adopta esté encaminada a impedir la degradación del ambiente y, v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

En el 2011, la Corte expuso los criterios para implementar medidas reparatorias al ambiente así: i) están dirigidas, única y exclusivamente, a restaurar in natura el ambiente afectado, buscando que éste retorne a la situación en que se encontraba antes del daño ambiental, o a lograr su recuperación sustancial, ii) las mismas se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al ambiente o a los recursos naturales, iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al ambiente, iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental, pudiendo en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial y, v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria, pues el fin que persigue es esencialmente reparatorio (C-632, 2011).

En el 2012 y 2013, la Corte Constitucional puntualizó la jurisprudencia que hasta entonces desarrolló e indicó que “el interés privado que representa la actividad económica se ve subordinado al interés público o social que exige la preservación del ambiente”. Una de las formas de materializar esta prevalencia es mediante el riguroso estudio que deben hacer las autoridades competentes para otorgar o no una licencia ambiental para llevar a cabo actividades que tengan impacto ambiental y, el control de protección ambiental durante la licencia, es decir, que se cumplan los supuestos que dieron lugar a su otorgamiento. También reafirmó el respaldo constitucional del artículo 79 a la participación ciudadana en la toma de decisiones que pueden afectar el ambiente, en especial, de megaproyectos (T-1085, 2012; T-348, 2012, T-652, 2013).

En el 2014, el Tribunal Constitucional sintetizó su jurisprudencia sobre la protección ambiental así: “el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera – cualquiera que sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado – *se tenga en cuenta*

los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En ese sentido, una autorización al respecto deberá dar oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades” (C-123, 2014).

En el 2015, la Corte expuso los enfoques jurídicos que han fundamentado la visión medioambiental, las cuales son i) antropocéntricas, ii) biocéntricas y iii) ecocéntricas. Las definió y desarrolló, respectivamente así: i) el hombre es lo más valioso en el entorno ambiental, ii) luego señaló que el hombre protege al ambiente por su necesidad de desarrollo y, iii) finalmente, adoptó la visión ecocéntrica en el entendido de que toda forma de vida es única y merece ser respetada, donde el ambiente es la base de su existencia misma (C-449, 2015).

En el 2016, la Corte retomó el concepto de justicia ambiental y afirmó que, en virtud de dicho elemento, la participación ciudadana resulta significativa cuando: i) los residentes comunitarios potencialmente afectados tienen una oportunidad apropiada para participar en las decisiones sobre una actividad propuesta que afectará su ambiente y salud, ii) la contribución del público y las preocupaciones de todos los participantes son efectivamente tenidas en cuenta y susceptibles de influir la toma de decisiones y, iii) los responsables de decidir promueven y facilitan la participación de aquellas personas y grupos potencialmente afectados.

En el mismo año, la jurisprudencia de la Corte defendió la tesis según la cual, el desarrollo económico vinculado con afectación ambiental no responde al interés general, lo cual no ampara el interés privado (C-389, 2016). En el 2017, la Corte reafirmó el valor constitucional del ambiente y sus tres dimensiones de principio, derecho y deber. Adicionalmente, confirmó la adopción del principio econcentro en la jurisprudencia constitucional y, además, recordó la obligación estatal de la protección ambiental (T-325, 2017).

En el 2018, el Alto Tribunal no profirió sentencia sobre el ambiente, aunque en la sentencia SU-095 manifestó que, los mecanismos de participación son un elemento

fundamental para la protección medioambiental. Después, en el 2019, la Corte terminó el desarrollo jurisprudencial sobre el ambiente y, añadió dos criterios nuevos al término de *justicia ambiental* expuestos anteriormente: i) sostenibilidad y, ii) precaución. El primero lo explicó así: los sistemas económicos y sociales deben reproducirse sin el deterioro del ambiente. Sobre el segundo, afirmó que los agentes ambientales deben abstenerse de ejecutar o permitir una actividad, siempre que exista una duda razonable de que el acto pueda causar daños al ambiente.

La Corte Constitucional finalizó su jurisprudencia sobre este asunto y afirmó que, la justicia ambiental y la aplicación de los criterios que la componen, son empelados para, entre otras actividades, la explotación minera o de hidrocarburos (SU-095, 2018; T-614, 2019).

La autonomía territorial y el Estado unitario en las consultas populares

En 1992, según lo estableció el Alto Tribunal Constitucional, las consultas populares tienen como base la forma de gobierno que se adoptó con la Constitución de 1991: esquema de la democracia participativa donde la soberanía está en cabeza del pueblo. Los mecanismos de participación operan para cualquier decisión, incluso, las no electorales, siempre que constitucional o legalmente sean permitidos (T-470, 1992).

En 1993, la Corte no profirió sentencia sobre las consultas populares. Pero, en 1994, se refirió a estas como el mecanismo de participación por medio del cual, las autoridades, tanto nacionales como territoriales, solicitan a la población su opinión sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local; postura que debe ser materializada en acciones concretas. No obstante, la Corte también señaló que el derecho de participación ciudadana no es absoluto e incondicionado, siendo el criterio de la competencia uno de sus límites. Los alcaldes y gobernadores solo pueden llamar a consulta popular en asuntos de orden regional o local, no así en temas de nivel nacional (C-180, 1994).

Entre 1995 y 1997 el Tribunal Constitucional no expidió sentencias que hicieran referencia a las consultas populares. No obstante, en 1998 la Corte señaló que las

consultas populares son obligatorias cuando se pretenda: i) la formación de nuevos departamentos, ii) la vinculación de municipios a áreas metropolitanas o su conformación, iii) el ingreso de un municipio a una provincia ya constituida. También afirmó que, en los asuntos de trascendencia regional, local o nacional, la realización de las consultas populares es facultativa (C-339, 1998).

En 1999, la Corte agregó que las consultas populares eran obligatorias cuando se tratara de actividades que amenazaran con crear un cambio significativo en el uso del suelo y, por lo tanto, en el estilo de vida de la comunidad, esto según el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, el cual, posteriormente, fue declarado inexecutable por la sentencia C-053 de 2019 porque, dicha disposición fue tramitada por una ley ordinaria y no orgánica. En el 2000, no hubo sentencia de la Corte sobre este asunto. Pero el 2001, indicó que las autoridades nacionales, regionales o locales acuden a este mecanismo de participación para solicitar la opinión a la ciudadanía sobre un asunto que, después se tendrá que ver reflejado en acciones concretas (T-814, 1999; T-1182, 2001).

En el 2002 y 2003, el Alto Tribunal Constitucional desarrolló el concepto de consultas populares, pero exclusivamente sobre la vinculación de municipios a áreas metropolitanas (C-375, 2002; C-233, 2003). Conforme a lo que la Corte expuso sobre las consultas populares hasta ese momento, en el 2004 afirmó que, los mecanismos de participación son los instrumentos no electorales mediante los cuales el ciudadano ejerce su derecho de participación en el ejercicio y control del poder político (C-041, 2004).

Desde el 2005 hasta el 2008 la Corte Constitucional no se pronunció sobre las consultas populares. Pero en el 2009, manifestó que, este mecanismo de participación, como cualquier otro, tiene un límite: la competencia. Una autoridad local o regional no puede llamar a una consulta popular sobre cualquier asunto, sino sobre temas que estén dentro de su competencia.

Sobre la protección ambiental, la Corte afirmó que la competencia sobre este asunto se encuentra en dos ejes: i) la competencia concurrente de las entidades del Estado y, ii) la trascendencia nacional de la protección del ambiente. Después, declaró, textualmente, que “la jurisprudencia ha dejado claro que la participación de las comunidades en la toma de decisiones en asuntos medioambientales no puede llegar al

extremo de anular el derecho a gozar de un ambiente sano, por cuanto este derecho está en cabeza de todas las personas dentro del territorio nacional” (T-123, 2009).

Desde el 2010 hasta el 2013, la Corte no expidió sentencias sobre las consultas populares; en el 2014, las mencionó en sus sentencias, pero exclusivamente sobre incorporar un municipio con un área metropolitana (C-072, 2014; C-179, 2014). En el 2015, la Corte reiteró su posición sobre la regla según la cual en cuestiones complejas donde haya conflicto de competencia nacionales y territoriales, serán dirimidas por el pueblo. Es decir, dicho conflicto no debe vaciar el contenido o ignorar por completo el principio democrático de participación bajo el supuesto de que debe primar la competencia del Estado unitario, sino por el contrario: la ciudadanía, por medio de los mecanismos de participación, podrán dirimir estos conflictos por ser el pueblo el soberano de la dirección estatal (C-150, 2015).

En el 2016, la Corte Constitucional introdujo en su jurisprudencia el término de la democracia ambiental; la definió como la participación de los ciudadanos en las decisiones que afectan su entorno ambiental y para ello el Constituyente creó los mecanismos de participación ciudadana. Y así lo indicó textualmente la Corte: “la consulta popular de carácter municipal es un mecanismo de participación que le permite a los habitantes manifestar su opinión de cara a un aspecto específico, y en esa medida el componente ambiental no está excluido de su órbita de competencias” (T-445, 2016).

En el 2016, la Corte Constitucional sintetizó la conexión de todos los principios y derechos expuestos, así: no basta alegar un asunto de interés nacional para que una disposición legal limite el ejercicio de las competencias territoriales, es decir, dicho límite solo es aceptable en condiciones razonables y proporcionadas en el caso concreto. Ahora, respecto a la actividad minera la Corte señaló que:

“...la existencia de un precedente constitucional, le permiten a la Corte concluir que la actividad minera tiene considerables repercusiones de orden ambiental, social y económico, las cuales inciden de manera directa o indirecta sobre las personas y los territorios en los que se desarrolla dicha actividad, y condicionan de manera decisiva las facultades de ordenación del territorio y determinación de usos del suelo que corresponden a las entidades territoriales. De esa manera, ninguna autoridad del orden

nacional puede adoptar unilateralmente decisiones a este respecto que excluyan la participación de quienes, en el ámbito local, reciban de manera directa los impactos de esa actividad.”

En el 2017, la Corte no profirió sentencia sobre este tema. Pero, en el 2018, emitió la sentencia SU-095. El Alto Tribunal señaló que las consultas populares no son el mecanismo de participación ciudadana idóneo para que los entes territoriales y su comunidad puedan decidir y participar en la autorización de actividades mineras en su territorio porque, estarían decidiendo asuntos del nivel nacional y no solo regional o local.

La Corte, en dicha sentencia, analizó la propiedad del subsuelo. Al respecto, afirmó que, el subsuelo y los recursos naturales no renovables pertenecen al Estado en sentido amplio. Es decir, pertenecen a los elementos que integran el concepto de Estado: territorio, población y gobierno. Es por esto que, según la Corte, el Constituyente atribuyó la propiedad del subsuelo y los recursos naturales no renovables al Estado y no a la Nación, *“para evitar la centralización de sus beneficios, pero tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlo o atribuir su propiedad a los departamentos.”*

La Corte, en la sentencia SU-095 de 2018, expuso que, el proceso denominado *relacionamiento con el territorio para los procesos de concesión de contratos de minería* que diseñó la Agencia Nacional Minera, por disposición de las sentencias C-123 de 2014 y C-389 de 2016 según las cuales, la minería sería permitida solo si se creaba un proceso que garantizara la participación ciudadana en el trámite de la licencia ambiental para la explotación minera, no satisface el principio de participación y concertación con el territorio.

El proceso que diseñó la Agencia Nacional Minera, según la Corte, i) se limitó 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 lo tanto, ello implica que, iii) no es efectivo para llegar a acuerdos vinculantes y compromisos con las autoridades asentadas en las zonas de operación y que puedan ser afectadas por la misma. La Corte, añadió que, i) esos instrumentos no están

reglamentados adecuadamente mediante leyes estatutarias, ii) no son suficientemente vigorosos y robustos para garantizar la participación efectiva de la comunidad.

Con la sentencia SU-095 de 2018, la Corte, a pesar de haber reafirmado la jurisprudencia, como se mencionó antes, la interpretación que hizo en el caso concreto fue diferente, donde se resaltan los siguientes argumentos:

El Tribunal Administrativo de Cumaral, Meta violó el debido proceso del accionante e incurrió en, i) defecto sustantivo porque no acató el régimen legal y constitucional, ii) violó directamente la Constitución porque no aplicó sistemática e integralmente principios constitucionales y, iii) desconoció el precedente y se apartó de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia.

Defecto sustantivo y violación directa de la Constitución

Según la Corte, el Tribunal Administrativo de Cumaral, Meta interpretó aisladamente postulados constitucional, específicamente los artículos 80, 332, 334, 360 y 361, relacionados con el subsuelo, los recursos naturales no renovables y competencias del Estado, *“el Tribunal aplicó indebidamente e irracionalmente los principios constitucionales referentes a ordenamiento territorial, al analizarlos e interpretarlos aisladamente, sin realizar una lectura sistemática a nivel constitucional.”*

Lo anterior lo fundamentó en que el Tribunal erró porque, decidió que las consultas populares sobre minería podían ser convocadas para asuntos sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables, siendo estos asuntos de competencia de nivel central y no territorial. Por lo tanto, en caso de que el resultado de las consultas populares fuera negativa a la actividad minera, estaría permitiendo el veto de un asunto de competencia nacional.

Desconocimiento del precedente constitucional

La Corte argumentó que, el Tribunal interpretó al precedente constitucional de forma errada porque, consideró *“que existe un derecho absoluto de los municipios sobre los recursos del subsuelo, desconociendo competencias del nivel nacional.”* Sobre esto,

afirmó que, *“la Sala Plena de esta Corporación debe aclarar que se apartará”* de los argumentos y consideraciones que fueron adoptadas por la sentencia T-445 de 2016 y de la decisión que permitió *“que los entes territoriales”* tuvieran *“la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera.”*

La Corte terminó con el argumento central, según el cual, las consultas populares no son el mecanismo de participación idóneo para aplicar los principios de coordinación y concurrencia en la tensión existente entre el Estado unitario y la autonomía territorial, ya que la competencia sobre la actividad minera no radica de forma absoluta en las entidades territoriales, pero sí radica en el nivel nacional con respaldo constitucional; con la finalidad de proteger el interés general de toda la población.

También afirmó que este mecanismo de participación *“es focalizado y limitado”* lo que *“no permite discusiones ampliadas, sistemáticas e integrales de una materia compleja como es la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales.”* Esto lo afirmó, porque la consulta popular implica una respuesta de “sí” o “no”, donde no hay cabida a una disertación técnica y especializada sobre esta actividad.

La Corte, finalmente, reconoció que hay un *“déficit de protección constitucionalmente inadmisibles”* en la aplicación del principio participativo porque, no hay un mecanismo que garantice la intervención ciudadana eficaz. Por tal razón, el Alto Tribunal resolvió la sentencia y exhortó al Congreso a regular un mecanismo de participación que se ajuste a los siguientes criterios: i) participación ciudadana y pluralidad, ii) coordinación y concurrencia nación territorio, iii) inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables, iii) diferencialidad/gradualidad.

El mecanismo debe ser diferenciado con relación a: primero, garantizar la participación en todas las fases para la exploración y explotación del subsuelo o recursos naturales no renovables; segundo, tener en cuenta la ubicación, actividades de las comunidades que puedan verse afectadas por la actividad minera, porque ésta tendrá los mismos impactos para todas las comunidades; tercero; la dimensión de los proyectos; la magnitud del impacto y; la complejidad y el carácter técnico de las decisiones a tomar;

iv) enfoque territorial, v) legitimidad y representatividad, vi) información previa, permanente, transparente, clara y suficiente; vii) desarrollo sostenible, viii) dialogo, comunicación y confianza, ix) respeto, protección y garantía de los derechos humanos, x) buena fe, xi) coordinación y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y territorial y, finalmente xii) sostenibilidad fiscal.

La sentencia T-445 de 2016, única tutela en materia de consultas populares sobre minería, fue clara al tutelar éste mecanismo de participación bajo los siguientes argumentos:

Tabla 1 Sentencia T-445, 2016 consultas populares sobre minería

Sentencia	T-445 de 2016
Fecha	Agosto 19 de 2016
Accionante	Liliana Mónica Flores Arcila
Accionado	Tribunal Administrativo del Quindío
Magistrado Ponente	Jorge Iván Palacio Palacio
Resuelve	Precisar que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminaran prohibiendo la actividad minera.
Argumentos	1. En materia ambiental, en general, las competencias ambientales entre los distintos niveles territoriales son concurrentes y no excluyentes.

	<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="570 195 1351 499">2. Se debe comprender como propósito fundamental del desarrollo sostenible, el mantener la productividad de los sistemas naturales y el satisfacer las necesidades esenciales de la población, en especial de los sectores menos favorecidos.<li data-bbox="570 579 1351 993">3. El desarrollo se garantiza permitiendo el acceso a los recursos y servicios básicos tratando de proveer una distribución justa y equitativa de los mismo; sus características son, i) su clasificación histórica como derecho de tercera generación, ii) su carácter solidario, iii) su origen predominantemente internacional y, iv) su titularidad, la cual recae en la humanidad considerada globalmente.<li data-bbox="570 1073 1351 1272">4. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos ha precisado que el desarrollo no puede ser una noción que justifique la vulneración de los derechos humanos.<li data-bbox="570 1352 1351 1551">5. La protección de los derechos fundamentales no está sometida al vaivén del interés general, ella es una norma que encierra un valor absoluto, que no puede ser negociado o subestimado.<li data-bbox="570 1631 1351 1885">6. Para garantizar que la justicia social ambiental no sea anulada o menoscabada bajo el rotulo de “desarrollo”, debe garantizarse en el mayor nivel posible la participación de los afectados, bien sea que estos tengan una ancestral forma de
--	---

	<p>interrelación con su entorno (pueblo indígena o tribales) o solo sean sujetos vulnerables que puedan verse afectados por una intervención económicas a gran escala.</p> <p>7. Debe destacarse que la adecuada participación en las decisiones que afecten a los habitantes de un municipio debe ser imperativo necesario para dotar de legitimidad las decisiones de la administración sobre la minería.</p> <p>8. Es claro que la consulta popular de carácter municipal es un mecanismo de participación que le permite a los habitantes manifestar su opinión de cara a un aspecto específico, y en esa medida el componente ambiental no está excluido en su órbita de competencias.</p> <p>9. Es necesario concluir que el ejercicio de las competencias que le corresponden a las autoridades nacionales mineras respecto de la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluyen con otras competencias asignadas a las entidades territoriales de diverso orden.</p> <p>10. Es claro que la minería es una actividad que afecta ámbitos de competencia de los municipios, como la regulación de los usos del suelo, la protección de las cuencas hídricas y la salud de la población, razón por la cual, como lo señaló la sentencia C-123 de 2014, los municipios sí tienen competencia para</p>
--	--

	<p>participar en estas decisiones, y que estas decisiones deben tomarse con su participación eficaz. En esta medida, entonces, una consulta popular que trate sobre este tipo de decisiones está claramente dentro del ámbito de competencias del municipio.</p>
--	--

Capítulo II. Consecuencias socioambientales de las políticas mineras del Gobierno colombiano

Implicaciones socioambientales de la actividad extractiva

El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 señaló que al Ministerio de Minas y Energía le correspondía liderar y dirigir el proceso para fortalecer el sector minero en el país y la acción estatal en la promoción de la inversión privada para la explotación y exploración minera; en especial, en aquellas zonas del país, donde dicha actividad tenía un perfil informal y de subsistencia que no generaba tanta rentabilidad, sostenibilidad y competitividad como en La Guajira, Cesar y Córdoba.

El gobierno de entonces quiso consolidar e impulsar la actividad minera dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible para, i) aumentar la productividad de la explotación minera tradicionales legales e, ii) incentivar la participación de inversionistas estratégicos en la actividad minera. Para lograr estos fines, el gobierno estableció los siguientes principios i) aumento de la productividad minera con criterio de sostenibilidad y, ii) eficacia, coordinación y complementariedad de la gestión estatal (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 aceptó que la flexibilidad a favor de las políticas mineras generó impactos negativos al ambiente; sin embargo, continuó con la pretensión de fomentar la actividad minera y reafirmó que el país debía aprovechar el alza de los precios de materias primas en el mercado internacional y la oportunidad de ser un país rico en recursos naturales para explotarlos y así, generar, i) crecimiento

sostenible, ii) mayor equidad social, regional e inter-generacional. En consecuencia, estableció la actividad minera como un elemento esencial, presente y futuro, de la economía colombiana.

El gobierno confirmó, con el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, que la explotación de recursos naturales ha sido el eje del crecimiento económico y social del país pero, también reconoció que, aun sin estudios que cuantificaran los costos sociales y económicos de ese pasivo ambiental, ese crecimiento se ha dado en perjuicio del ambiente como: la deforestación, pérdida de biodiversidad y contaminación del agua y del aire. Por lo que empezó a defender un desarrollo económico mediante la explotación minera sostenible; para garantizarlo, tuvo que incorporar medidas que tendieran a “disminuir la vulnerabilidad frente al riesgo de desastre en los sectores y en la población” (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

El Plan de Desarrollo 2014 – 2018 afirmó que la actividad minera sería un elemento esencial en el desarrollo económico sostenible e inclusivo de Colombia, cuyo objetivo era, i) asegurar que le economía tuviera fuentes de energía competitivas que le permitiera crecer y generar empleo, ii) que contribuyera de forma directa en la reducción de pobreza, iii) que generara importantes recursos para financiar la inversión para la paz, la educación y políticas sociales en la lucha contra la desigualdad (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

El gobierno persistió en fomentar la actividad minera en el país; sin embargo, decidió utilizar conceptos como, articulación con autoridades territoriales y sociedad civil. Una de las acciones que planteó, por medio del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, fue *Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional*, cuyas estrategias eran, entre otras, consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental.

El gobierno apoyó las siguientes estrategias para promover la minería, i) incentivar la inversión privada, a través del establecimiento de un esquema regulatorio organizado y transparente, y de la dotación de bienes públicos al servicio del sector, desde una visión territorial y ambientalmente responsable, ii) atender de manera prioritaria la expedición de la regulación legal necesaria, con el fin de organizar y ajustar la normatividad minera

existente, de acuerdo con la realidad del sector, iii) la autoridad minera debía continuar con su proceso de fortalecimiento y consolidación a través de la puesta en marcha del catastro y registro minero, la agilidad en los tiempos de respuesta, fiscalización y la presencia regional, iv) facilitar la inclusión y el diálogo social para reforzar la conciencia sociocultural del impacto que generan los operadores mineros.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 continuó con la tesis de los anteriores planes, según los cuales, la actividad minero-energética era uno de los motores de la economía colombiana, por ser una región rica en recursos naturales; por lo que, debían aprovechar la riqueza de dicha materia prima para explotarlos y, así, impulsar el desarrollo económico del país. Las estrategias y mecanismos del gobierno, para alcanzar ese propósito, fueron, i) consolidar el sector minero-energético como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles y, ii) promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

El gobierno hizo mención, por primera vez, a los principios de coordinación y concurrencia entre nación-territorio, por lo que uno de sus objetivos fue promover los mecanismos que garantizaran la participación ciudadana sobre la actividad minero-energética. Pero, no se apartó del argumento de que, la explotación de recursos naturales eran el activo más relevante del Estado y de los entes territoriales.

El Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025 indica que los pilares de la política minera en Colombia son, i) seguridad jurídica, ii) condiciones competitivas, iii) confianza legítima, iv) infraestructura, v) información e, vi) institucionalidad minera fortalecida y eficiente, con un eje transversal: contribución al desarrollo sostenible.

Sobre la seguridad jurídica, el Plan afirma que el Ministerio de Minas y Energías debe fomentar un “ordenamiento estable, al igual que plantee estrategias que permitan en el tiempo el incremento de la inversión extranjera en el sector minero, así como la tranquilidad para el inversionista, con el propósito de generar mayor riqueza en el territorio nacional” (Unidad de Planeación Minero Energética, 2017). Para lograrlo, afirma que, deberán, i) garantizar la coordinación entre el Estado central y los entes territoriales, ii) demostrar la importancia de la minería para el desarrollo económico, iii) encontrar

puntos de encuentro con la población e, iv) incluir la minería en el ordenamiento del territorio.

Las políticas que ha establecido el gobierno en los últimos Planes de Desarrollo, a pesar de que mencionaron el tema ambiental y social, en la práctica no ha garantizado su protección, pero sí la promoción de la inversión extranjera en la actividad minera y, para un ejemplo, se expusieron las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025.

El proyecto Cerrejón (carbón) es un ejemplo de los impactos sociales que genera la actividad minera, mencionados antes. Fierro (2012) concluyó en su investigación que, tras 25 años de explotación de carbón en Cerrejón, La Guajira, los resultados no han sido los que se han expuesto en los Planes Nacionales de Desarrollo; por el contrario, los efectos de la actividad minera han sido que el índice de condiciones de vida en La Guajira sea uno de los más bajos a nivel nacional.

El ambiente también fue perjudicado: el agua fue contaminada y, además, su cantidad fue reducida porque se utilizó para limpiar el carbón y no para el consumo humano; la calidad del aire de las zonas cercanas al proyecto minero se deterioró por las emisiones de gases y emisiones de material particulado. Fierro citó el informe “Impacto de las regalías del carbón en los municipios de Cesar 1997 – 2003” de la agencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, donde se afirmó que “las regalías no han hecho diferencia en asistencia escolar entre municipios productores y no productores de carbón en el departamento” (Fierro, 2012).

El ambiente es un ciclo perfecto que permite y sostiene la vida en condiciones dignas para la especie humana y otras. Por lo que, cualquier cuerpo extraño que intervenga en dicho ciclo, lo alterará generando impactos socioambientales que se pueden empezar a evidenciar a corto plazo, sin tener claro cuál puede ser la magnitud de los resultados en uno largo; ese es el juego que se está permitiendo en países en vía de desarrollo y ricos en recursos naturales como lo es Colombia.

Ayala (2018) describió que Colombia es una de las naciones más buscadas por países industrializados y multinacionales para “la adquisición de tierras destinadas a la producción de materias primaras” por, i) su ubicación geográficamente estratégica, ii)

riqueza en recursos naturales para la explotación de materias primas y iii) sus políticas flexibles que fomentan la inversión extranjera. En consecuencia, la actividad minera es considerada como una de las políticas que, supuestamente, permite el desarrollo económico y social del país, pero lo que se evidencia es, generación de violencia en las comunidades rurales y la vulneración a sus derechos fundamentales; incluso, las actividades extractivas se han naturalizado como un daño colateral aceptable en pro del “desarrollo” (Motañez, 2016).

Los modelos económicos basados en la explotación de recursos naturales sí generan un impacto; las actividades mineras no han sido realizadas sin generar una afectación significativa en el suelo y calidad del agua (Uprimny & Sandoval, 2014). Si se siguen las mismas conductas extractivas, puede conducir a la desaparición de la vida porque, en vez de observarse un mejoramiento sobre el ambiente y las condiciones sociales de las poblaciones, pasa todo lo contrario: se aceleró el cambio climático y se ha mantenido el ciclo de pobreza y desigualdad en las comunidades expuestas a la explotación de recursos naturales.

Las poblaciones que han sido expuestas a la actividad minera solo han tenido dos alternativas: trabajar para la empresa extractiva que llegó a su territorio o, salir de la comunidad y buscar otros medios de trabajo; el desplazamiento forzado no se da solo por un conflicto armado interno, también por actividades que cambian la vocación del suelo y sus comunidades. Es decir, de una u otra forma, la minería produce cambios culturales generadores de violencia y pobreza.

La Universidad Nacional, en sus investigaciones sobre los impactos de la actividad minera sobre el ambiente, ha concluido que la fase de explotación no es la única que genera impactos ambientales y sociales; la etapa de exploración también afecta los territorios por, i) desplazamiento, ii) deforestación, iii) contaminación y, iv) degradación ambiental; por la construcción de, i) carreteras, ii) campamentos e, iii) infraestructuras en ecosistemas vulnerables y sensibles.

La etapa de explotación es aún más agresiva e irreversible en sus consecuencias socioambientales porque, i) la tierra se pierde para otros usos, ii) grandes áreas de vegetación son destruidas, iii) la excavación produce peligros como erosión y derrumbes,

iv) contamina y usa excesivamente el agua y, v) genera desechos sólidos estériles y tóxicos (Gómez & Echenhagen, 2014).

Angelo & Samper (2018) afirmaron que los conflictos sociales en las comunidades se dan por la transformación ambiental que causa la actividad minera; las empresas y políticas mineras contribuyen a: i) el desplazamiento, ii) pobreza, iii) corrupción, iv) problemas de orden público, v) violencia y, iv) persecución a pequeños y medianos mineros. Por eso, el Comité de Derechos Humanos afirmó que el cambio climático es solo una de las amenazas a la garantía de derechos fundamentales de las generaciones futuras (Díaz, y otros, 2020).

En Colombia la explotación minera se realiza en zonas del territorio con población vulnerable y, además, donde el acceso a la protección estatal a sus derechos no está presente como en grandes ciudades. Estas comunidades que dirigen su vida alrededor del campo y no conocen otra forma de sostenimiento, deben ser sujetos de especial protección constitucional de sus derechos fundamentales, cuando se pretendan implementar políticas de desarrollo económico, como la minería (Díaz, y otros, 2020).

Las circunstancias descritas se traducen en: exclusión ambiental; significa, i) la violación de derechos fundamentales porque, la explotación de recursos naturales se encuentra justificada en la ética colectiva, ii) las víctimas aparecen como subproductos de procesos necesarios y deseables de cambio social o, en el peor de los casos, iii) resultan en víctimas invisibles (Vidal, 2014). Todo esto es producto de la discriminación contra la población campesina, indígena y afrodescendiente; se está permitiendo la discriminación de poblaciones vulnerables a pesar de ser una conducta expresamente prohibida por los artículos 5 y 13 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional, reafirmó lo anterior, en la sentencia C-273 de 2016: quitarle la posibilidad a los municipios de participar en las decisiones sobre la minería, implica vulneración directa a la autonomía territorial de las comunidades para ordenar su propio territorio (C-273, 2016). Asimismo, las sentencias C-035 del 2016, C-389 de 2016, C-123 de 2014 entre otras, señalaron que, el Estado unitario no puede ser el único nivel de la administración que decida sobre la implementación o no de actividades de gran impacto como la minería en los territorios (C-123, 2014; C-389, 2016; C-035, 2016).

La sentencia T-445 de 2016 hizo referencia a las providencias antes mencionadas y reafirmó el argumento según el cual, es evidente que la minería es una actividad que afecta potencialmente la identidad comunitaria, el ambiente, la salud de la población y, es por esta razón que, las comunidades expuestas a estas actividades deben tener la competencia y posibilidad de participar activamente en las decisiones sobre explotación de recursos naturales; el mecanismo que garantiza su intervención es: la consulta popular (C-123, 2014; T-445, 2016).

Capítulo III. Las consultas populares y protección ambiental en el marco de principios constitucionales

Propuesta

La propuesta que se pretende defender en este trabajo es que, las consultas populares son el mecanismo de participación ciudadana idóneo para la protección del ambiente y los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables, frente a las actividades mineras que se pretendan realizar en sus territorios. Aunque las actividades extractivas son asuntos de competencia del nivel central y no territorial, esto no es razón suficiente para excluir las consultas populares como el medio de participación ciudadana sobre un asunto que tiene impactos socioambientales trascendentales y directos en la población y, en consecuencia, en sus derechos fundamentales como la salud, la vida, la participación, la justicia y el derecho de un ambiente sano.

El argumento expuesto tiene respaldo si se analiza en el marco de los Derechos Humanos y de los principios que sustentan el Estado Social de Derecho colombiano: i) soberanía popular, ii) democracia participativa y, iii) acceso a la justicia; los cuales se desarrollan a continuación.

La soberanía popular.

Con la Constitución de 1991 se adoptó el concepto de soberanía *popular* y se abandonó el de soberanía nacional (C-245, 1996), lo que significa que el titular de la

conformación, ejercicio y control del poder público del Estado colombiano está en cabeza del pueblo y no de los gobernantes, para evitar un Estado autoritario (C-179, 2002; C-379, 2016). Para tal fin, el Estado debe garantizar la creación y materialización de mecanismos de participación ciudadana libre, voluntaria y directa, con el objetivo claro de que el pueblo tenga la posibilidad, y no solo el derecho, de ejercer efectivamente su intervención en la toma de decisiones; lo que permite la legitimidad de los poderes públicos (C-303, 2010).

La soberanía popular tiene unos mínimos que deben respetarse: i) acatamiento de la regla de mayoría, ii) la protección de las minorías, iii) la garantía de la libertad del elector y, iv) la necesidad de que la decisión adoptada sea representativa; la efectividad de la soberanía popular, en defensa de los derechos políticos del ciudadano, se manifiesta mediante la participación directa de la sociedad, en los asuntos que le interesan a la colectividad (C-379, 2016). Pero, lo que está sucediendo en Colombia es todo lo contrario, ya que “el texto constitucional se vuelve vulnerable a la voluntad caprichosa y a los intereses parcial de la política de partido y de los grupos de interés, que son endémicos de un empobrecido, mayoritario y monístico concepto de democracia” (Kalyvas, 2005).

Rousseau afirmó que la soberanía popular es el “ejercicio de la voluntad general”, formada mediante un proceso de deliberación ciudadana e inclusiva, y con la finalidad de buscar el bien común; esta definición tiene vigencia hoy porque, es el fundamento del cual se sustentan todos los modelos de gobierno democráticos. La soberanía popular se conforma, entonces, por tres criterios: i) la subordinación del gobierno al soberano bajo la forma del imperio de la ley, ii) independencia recíproca del poder ejecutivo y el legislativo y, iii) sometimiento del gobierno al pueblo (Rodilla, 2012).

La Constitución Política de 1991 establece que la soberanía popular se encuentra exclusivamente en el pueblo, pero en la práctica esto no sucede; la voluntad popular no se ve reflejada y, el ejemplo claro de esto es: la imposición de la actividad minera en territorios colombianos. La resistencia de las poblaciones expuestas a la explotación de recursos naturales en sus territorios refleja la falta de representación de la voluntad

popular en la actividad legislativa, ejecutiva y, con la sentencia de la Corte Constitucional, judicial.

El Congreso, aunque está sometido a la voluntad popular, no cumple su papel; legisla a favor de la explotación de recursos naturales y en beneficio de grandes poderes políticos y económicos. En esa medida, hay un quiebre en los criterios de la soberanía popular; una forma de garantizarla es con la realización de las consultas populares porque, así es como la población puede exponer de forma concreta y visible su voluntad.

El principio de soberanía popular, fundamento del Estado Social de Derecho colombiano, no puede ser subestimado porque, de ser así, se desvirtúa el sentido mismo de la Constitución Política de Colombia y los fines estatales que estableció el Constituyente de 1991 en ella. Pero, lamentablemente, ese movimiento social que tuvo fundamento en el pensamiento de Rousseau, hoy, en pleno siglo XXI, es desconocido y solo existe en el papel; “el soberano constituyente no ha encontrado el reconocimiento que merece en la jurisprudencia constitucional contemporánea ni su lugar adecuado en nuestro vocabulario político” (Kalyvas, 2005).

De la soberanía popular se deriva una facultad esencial: la autodeterminación de los pueblos; se debe garantizar que, por ejemplo, las comunidades indígenas tengan la facultad de direccionar su forma de vida en el territorio colombiano, porque ellos también son parte del Estado. Estas comunidades cuentan con tres criterios para ser reconocidas como tal: i) objetivo, ii) subjetivo y, iii) posesión de un territorio; lo que estos tres elementos representan, en pocas palabras, es que una comunidad cuente con su propia cultura (lenguaje, usos, costumbres y tradiciones) y sus miembros tengan un deseo expreso de pertenecer a ésta, dentro de un territorio en el que se desarrollan sus costumbres (Forno, 2002).

Las comunidades indígenas deben ser protegidas porque representan una de las caras de la pluralidad que es garantizada en la Constitución Política de Colombia; su respeto se logra cuando es reconocida la necesidad de los “debates públicos” y el “derecho a la diversidad, tanto en las características de la población”, como en la forma en que es concebida la dirección del Estado (Herrán, 2010). En consecuencia, debe

respetarse la soberanía de todas las comunidades, tanto indígena como campesinas y afrodescendientes, porque también conforman, en estricto sentido, al Estado.

En Colombia lo que sucede cuando se quiere llevar a cabo la consulta popular sobre minería es que, desde el momento en que aquellas comunidades exponen un punto de vista distinto para la defensa de sus derechos y del ambiente, “el pueblo dominador se enfada”, no aceptan que esas minorías “vengan a turbar el orden que está constituido” (Forno, 2003) para el beneficio de los grandes poderes políticos y económicos instalados en las grandes ciudades. Podría pensarse, entonces, que ¿las comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes siguen siendo sometidas a patrones coloniales?

La Corte IDH, ha señalado que, para que la explotación de recursos naturales en los territorios sea respetuosa de la voluntad de las comunidades indígenas (la autora considera que también pueden ser considerados para las comunidades territoriales, por ser mínimos) el Estado debe garantizar: i) un proceso adecuado y participativo que garantice su derecho a la consulta, en casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, ii) un estudio de impacto ambiental y, iii) compartir razonablemente los beneficios que se produzcan de la explotación de los recursos naturales: “según lo que la propia comunidad determine y resuelva, respecto de quiénes serían los beneficiarios de tal compensación según sus costumbres y tradiciones” (Naranjo & Cely, 2017).

Environmental Justice Atlas (EJAtlas) afirma que Colombia es el quinto país con más conflictos ambientales en el mundo, siendo la minería una de las actividades con más resistencia; de 129 casos que reportó, 51 de ellos fueron sobre la actividad minera, es decir, cerca del 40% de los conflictos ambientales en Colombia han sido producto de esta actividad extractiva (Environmental Justice Atlas, 2020). Lo anterior se puede respaldar con los resultados de las consultas populares que se realizaron sobre la minería, donde los votos en contra superaron en un más del 100% los votos a favor.

Tabla 2. Consultas populares sobre actividades mineras-energéticas realizadas en Colombia entre 1992 y 2018

MUNICIPIO	FECHA	TEMA	RESULTADOS
Piedras, Tolima	28 de junio de 2013	Minería	No: 2.971 votos Si: 24 votos
Tauramena, Casanare	15 de diciembre de 2013	Hidrocarburos	No: 4.426 votos Si: 151 votos
Cabrera, Cundinamarca	26 de febrero de 2017	Minería - hidrocarburos	No: 1.465 votos Si: 23 votos
Cajamarca, Tolima	26 de marzo de 2017	Minería	No: 6.165 votos Si: 76 votos
Cumaral, Meta	4 de junio de 2017	Hidrocarburos	No: 7.475 Si: 183
Arbeláez, Cundinamarca	9 de julio de 2017	Minería - hidrocarburos	No: 4.312 Si: 38
Pijao, Quindío	9 de julio de 2017	Minería	No: 2.613 Si: 26
Jesús María, Santander	17 de septiembre de 2017	Minería - hidrocarburos	No: 1.677

			Si: 22
<hr/>			
Sucre, Santander	1 de octubre de 2017	Minería hidrocarburos	- No: 3.016 Si: 33

ORIGEN: DEJUSTICIA. DERECHO – JUSTICIA – SOCIEDAD
(RUBIANO, 2018).

Las comunidades, evidentemente, se resistieron a las actividades mineras en sus territorios. En virtud de la soberanía popular y la democracia participativa, esto no puede ser ignorado por argumentos de competencia territorial o nacional y excesivo formalismo; esos argumentos deben ser superados cuando es tan evidente el rechazo popular a la minería.

Democracia participativa.

La Constitución Política de 1991 establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, conformado, sin ser la totalidad de ellos, por los siguientes elementos: i) democrático, como forma de gobierno en el que se busca el consenso entre el gobierno y gobernantes para llegar a un interés común, ii) participativo, donde la misma población tiene el derecho de intervenir mediante los mecanismos jurídicos, políticos y administrativos para influir en las políticas públicas y, iii) pluralista, donde hay consenso sobre los diversos estilos de vida y, por lo tanto, diferentes posiciones frente a determinadas políticas.

La Corte Constitucional definió al Estado Social de Derecho como la institución que tiene el objetivo de satisfacer las necesidades más básicas de los ciudadanos, proteger a los más débiles o personas en condición de gran vulnerabilidad; el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación y la protección del ambiente y de los recursos naturales (T-622, 2016). Es una forma de superar la legalidad que defendía el Estado de Derecho, y adoptar el concepto de legitimidad para que exista

inclusión social en la defensa de la justicia y la promoción de la igualdad (Ayala, 2018); para la protección de la dignidad humana.

El modelo de gobierno adoptado por la Constitución de 1991 es el de la democracia participativa y, así, abandonó el modelo representativo. Hay una diferencia esencial entre estos dos modelos democráticos: la ciudadanía se apropia de las decisiones gubernamentales. Mientras que en la democracia representativa la ciudadanía jugaba un papel pasivo, en la democracia participativa, tal como lo indica su nombre, el ciudadano además de elegir a quien representará sus intereses, tiene voz y voto en decisiones trascendentales para la vida de toda la población; existe un mayor grado de legitimidad, consenso y, sobre todo, movimiento social activo.

La democracia participativa, basada en el principio del poder soberano del pueblo, garantiza que la ciudadanía no sea excluida del debate público, de las decisiones que incidan en su vida diaria ni de los procesos que comprometen su futuro (C-011, 1994; C-497, 1995; C-021, 1996); su materialización no se limita al sufragio, sino también, a ejercer control sobre la administración política del Estado. Esto permite garantizar el carácter universal y expansivo de la democracia, lo que significa: materializar y ampliar los espacios de participación en un contexto de pluralidad (C-265, 2002; C-179, 2002; C-008, 2003; C-934, 2004).

El Estado, bajo la democracia participativa, está obligado a, i) abstenerse de adoptar medidas que impidan el libre ejercicio de la participación ciudadana, ii) evitar que las autoridades interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades participativas de la ciudadanía y, iii) optimizar la participación; evitar retroceder *injustificadamente en los niveles de protección alcanzados*. (C-389, 2016). Un “Estado sólido, legítimo y transparente debe garantizar” los medios para la materialización de la participación de la ciudadanía en todos aquellos asuntos que les son de interés (Puentes, 2008) ya que, sin participación, representación ni deliberación, será ilegítimo, ingobernable e inestable (Canal, 2014)

Los elementos esenciales que garantizan el ejercicio de la participación ciudadana dentro del modelo de gobierno democrático son: i) pluralidad de diferentes corrientes de pensamiento, ii) participación cuando haya interés en el asunto, iii) principio de las

mayorías y, iv) la publicidad del asunto que se pretende debatir; permite legitimar y limitar el poder público (C-303, 2010). Es por eso que, la democracia participativa tiene una doble dimensión: i) política, en el sentido de que la ciudadanía tiene derecho a participar en el ejercicio del poder público y, ii) social, donde dicha participación debe estar encaminada a la defensa del interés general, en un contexto de solidaridad comunitaria (C-630, 2011).

La Revolución Francesa dejó un gran legado sobre el concepto de la democracia participativa. Gracias a esa manifestación social de inconformismo, hoy es reconocida y obligatoria la garantía del derecho a la igualdad de todo ciudadano ante la ley, el voto, la participación ciudadana, entre otros. Sin embargo, estos derechos fundamentales constitucionales parecen ser desconocidos para la implementación de las actividades mineras; era necesario que la Corte Constitucional, con la sentencia SU-095 de 2018, reivindicara los derechos de aquellas comunidades que no tienen una sólida representación política en aquellos asuntos y, así, darle mayor consistencia a la democracia colombiana (Reveles, 2017).

La Corte Constitucional afirmó que las consultas populares, como mecanismo de participación ciudadana, es un derecho constitucional porque “tiene como objetivo llegar a un acuerdo” sobre decisiones administrativas o legislativas que tengan incidencia directa en las comunidades; promueve el debate en términos de igualdad y equidad para el respeto de los derechos humanos (Rodríguez, 2014). Pero, la sentencia SU-095 de 2018 dejó a las consultas populares en el papel, sin práctica material alguna, donde “el ciudadano deja de ser persona para ser tratado como un medio” (Guzmán, 2011).

En síntesis, lo que sucede en Colombia con su modelo de gobierno es: los ciudadanos siguen “excluidos de los procesos políticos y persiste el gobierno de elites políticas” porque los espacios de participación siguen “cerradas materialmente” (Guzmán, 2011); sea de forma intencionada o no, los actores, públicos o privados, que tienen más capacidad organizativa y capital cultural, saben poner estos mecanismos a su servicio y acaban imponiendo sus objetivos (Canal, 2014); la participación y los votos ciudadanos son instrumentalizados en beneficio de ciertos intereses políticos o económicos.

Acceso al a justicia.

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 229 el derecho fundamental de toda persona a acceder a la administración de justicia; considerada como “un valor constitucional”, con la finalidad de garantizar la “convivencia social y pacífica; de mantener la concordia nacional y de asegurar la integridad de un orden político, económico, jurídico y social justo” (Araujo, Oñate, 2011). El artículo mencionado no solo hace referencia al acceso formal de justicia, también al material; el acceso a la justicia no es solo el derecho de accionar al aparato judicial, sino que es indispensable y necesario, para dar cumplimiento a este derecho, una respuesta de fondo. Esto es lo que se ha denominado: tutela judicial efectiva.

La Corte Constitucional afirmó que “el derecho a acceder a la justicia” solo cumple su función cuando los recursos y procedimientos “resulten realmente idóneos y eficaces” (C-426, 2002). Debe entenderse, entonces, el acceso a la justicia como un derecho que permite la defensa efectiva de todos los derechos de los ciudadanos y habitantes del territorio nacional; la existencia normativa de mecanismos de protección judicial no es suficiente si en la práctica no conducen al ejercicio efectivo del derecho que se reclama.

El acceso a la justicia en Colombia, en el caso de la actividad minera, es una meta, más que un hecho; son evidentes las condiciones de desigualdad en el país sobre este aspecto. El derecho de acceso a la justicia no es el mismo en una ciudad como Bogotá y un pueblo ubicado en, por ejemplo, Chocó o el Amazonas, donde la población es más vulnerable frente a las actividades de explotación minera.

Hay desigualdad entre las poblaciones colombianas, las empresas mineras y el poder público porque, i) las empresas tienen la capacidad de pagar grandes firmas de abogados y técnicos para instalarse en el territorio con su maquinaria extractiva y, ii) el poder público tiene influencia política para legislar y actuar a favor de la minería. Estos dos actores cuentan con elementos fundamentales frente al acceso a la justicia: poder económico y poder político; factores de los que la población campesina o apartada de grandes ciudades carece.

Vidal (2014), en el encuentro constitucional por La Tierra, afirmó que los proyectos de explotación de recursos naturales no vulneran los derechos de “los sectores privilegiados de la sociedad, sino que concentran sus efectos en los más vulnerables”: quienes no tienen acceso al poder político y económico “para la representación judicial que les permitiera ejercer resistencia institucional.”

El acceso a la justicia es uno de los más importantes principios encontrados en el ordenamiento jurídico; no hay sentido alguno de que se consagre el derecho a la vida, la salud, la protección de un ambiente sano etc., si no existe una herramienta jurídica que permita reclamar su protección; su finalidad es restablecer “el orden legal quebrantado por las acciones y omisiones de los particulares o del Estado”. La consulta popular, aunque es un mecanismo de participación política, puede fungir también como un mecanismo de acceso a la justicia ya que, este principio “implica la existencia de una serie de instrumentos jurídicos, no solamente judiciales sino administrativos, políticos y culturales que permitan la efectividad de los derechos” (Valencia, 2012).

El desarrollo económico colombiano es la excusa para que la explotación de recursos naturales se considere un asunto de interés público -por imposición del modelo económico que impone el sistema financiero internacional y las grandes potencias industrializadas con el consenso de Washington-; por lo que se permite la inversión extranjera en las actividades extractivas, poniendo en riesgo el ambiente, no solo nacional sino mundial. Colombia es víctima de “la maldición de los recursos naturales”: entre más riqueza de materia prima, equivale a más “pobreza, desigualdad, corrupción y limitado crecimiento económico” (Uprimny & Sandoval, 2014).

La protección del derecho al acceso a la justicia es importante porque, permite ejercer control político y exigir al gobierno la protección de un ambiente sano y derechos fundamentales; ser un contrapeso a la promoción minera en el país, para que se realice bajo ciertos parámetros de sostenibilidad y responsabilidad social.

Derechos colectivos e individuales y ambiente.

La garantía de los principios mencionados permite la defensa efectiva de derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos, entre los que se encuentra el derecho a disfrutar de un ambiente sano que, como ya se ha mencionado, también implica una obligación. Es por esto que, tanto el ordenamiento interno e internacional, se contempla al ambiente como un derecho inherente al hombre.

La Asamblea Nacional Constituyente incluyó en la Constitución de 1991 el ambiente sano como principio y fin esencial del Estado Social de Derecho colombiano y, también, lo consagró como un derecho individual y colectivo. La Corte Constitucional los definió como “derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional” (T-341, 2016). Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas emitió los Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medioambiente, los cuales deben ser promovidos por los Estados.

Los principios que tienen más relevancia para el desarrollo de este trabajo son: i) el deber de garantizar un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible con el fin de respetar y hacer efectivos los derechos humanos, ii) prohibir la discriminación y garantizar una protección igual y efectiva contra ella en relación con el disfrute de un ambiente sin riesgo, limpio, saludable y sostenible, iii) prever y facilitar las prácticas públicas en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el ambiente y tener en cuenta las oportunidades de las sociedad en ese proceso, iv) facilitar el acceso a recursos efectivos por las violaciones de los derechos humanos y las leyes nacionales referentes al ambiente y v) adoptar medidas adicionales para proteger los derechos de quienes sean más vulnerables al daño ambiental o se encuentren en una situación de especial riesgo al respecto, teniendo en cuenta sus necesidades, riesgos y capacidades.

Los principios expuestos se encuentran desarrollados en los presupuestos que fundamentan el Estado Social de Derecho colombiano: acceso a la justicia, la democracia participativa y la soberanía popular; dirigidos a la protección de la dignidad humana, lo que se traduce a: garantizar los derechos humanos.

La Corte Constitucional desarrolló su jurisprudencia sobre la naturaleza jurídica del ambiente como principio constitucional (es transversal a todo el ordenamiento

jurídico), derecho colectivo (cuya titularidad está en cabeza de todas las personas a gozar de un ambiente sano), derecho fundamental por conexidad (sin la existencia de un ambiente sano, habrá efectos negativos en la salud y vida de las personas), conjunto de obligaciones (impuestas a las autoridades y a los particulares).

La crisis ambiental que existe se da porque la sociedad no entiende su papel en el mundo en relación con su entorno; mientras no exista una reflexión profunda de la humanidad frente a su comportamiento con el ambiente, no podrá haber un cambio sustancial en la relación humanidad-ambiente. La respuesta a la pregunta del papel y relación del ser humano en el mundo tiene una perspectiva económica y “no desde el punto de vista bioético y ecológico” (Belén, 2009).

Mientras que unos actores sociales aspiran a la vida como esencia, otros aspiran al capital como objetivo. En medio de este dilema, la solución se podría encontrar en el punto en el que la vida no sea menoscabada por el capital. De donde se colige que se requiere la construcción de territorios de vida y dignidad con instituciones públicas fuertes e incorruptibles que busquen de manera consistente el bien colectivo y público; sólo de esta manera la vida podrá controlar el capital y no al contrario (Montañez, 2016).

Conclusión

En las consideraciones de la sentencia SU-095 de 2018 no hubo cambios sobre los conceptos y criterios que conforman el Estado unitario, la autonomía territorial, la democracia participativa, la soberanía popular y los impactos ambientales que genera la actividad minera. Sin embargo, la Corte hizo una interpretación distinta de dichos conceptos sobre el análisis de la idoneidad de las consultas populares sobre minería en los territorios; afirmó que éstas no son el mecanismo de participación adecuado para la materialización de aquellos principios, por ser una política de interés nacional y no territorial.

La jurisprudencia de la Corte enfatizó en que, el Estado unitario y la autonomía territorial no se consideran como principios individuales, sino como un bloque en el que la administración debe responder a principios de coordinación, concurrencia y

subsidiariedad, según los cuales: la actividad del Estado debe cumplirse de forma armónica, sin exclusión, con la participación de los distintos niveles de la administración y en el nivel más próximo a los ciudadanos, más cuando de la protección ambiental se trata.

La sentencia SU-095 de 2018 afirmó que “el ordenamiento jurídico ha previsto y otorgado competencias en materia del subsuelo a entidades del Gobierno nacional central con la finalidad de proteger el interés general de toda la población”. La Corte no reconoció su jurisprudencia sobre el interés general: no significa sacrificar los derechos fundamentales de las minorías; el interés social no se logra con desconocimiento o sacrificio de derechos fundamentales (T-381, 2009).

La Corte Constitucional, con la sentencia de unificación, interpretó la Constitución y su jurisprudencia de manera limitada; solo tuvo en cuenta el elemento del Estado unitario y su competencia macroeconómica; ignoró materializar lo que la Corte ha defendido en su jurisprudencia: la tendencia a fortalecer la autonomía territorial como una de las formas de oponerse al poder de las decisiones de un Estado unitario. Lo que tiene sustento en los principios que guían el modelo de gobierno colombiano: democracia participativa, soberanía popular, el acceso a la justicia; y los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, en el marco de la protección ambiental.

El Alto Tribunal reconoció, en la misma sentencia de unificación, que en Colombia no existe un mecanismo de participación eficaz para la implementación de las actividades extractivas. Por lo que le otorgó unos principios al Congreso para la creación de un nuevo mecanismo de participación; los cuales se ajustan a la naturaleza jurídica de las consultas populares porque, cumplen con los requisitos de: participación ciudadana, pluralidad, coordinación, concurrencia, enfoque territorial, legitimidad y representatividad; información, diálogo, promover el desarrollo sostenible, garantía de los derechos humanos, buena fe y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y territorial.

El principio de “inexistencia de un poder de veto” no corresponde a las características de la consulta popular y tampoco podrá ajustarse al nuevo mecanismo que creará el Congreso porque, ¿qué sucederá si no existe consenso entre la comunidad

y las autoridades mineras? Bajo el principio de la dignidad humana, el cual irradia todo el ordenamiento jurídico e institucional colombiano, el gobierno no puede, unilateral y arbitrariamente, permitir la actividad minera en los territorios sin que se haya llegado a un consenso con la comunidad porque, es uno de los sujetos llamados, constitucionalmente, a participar en la protección ambiental.

El problema jurídico entre el nuevo mecanismo y las consultas populares, entonces, seguirá siendo el mismo: la idoneidad de este o aquel para que la comunidad participe activa y eficazmente (acciones concretas positivas del gobierno) en la decisión de permitir la actividad minera; competencia que, según la Corte, corresponde al Estado unitario y no a los territorios. Lo que quiere decir que: la Corte Constitucional no resolvió el problema de fondo porque interpretó de manera limitada, y no en conjunto, todos los principios que fundamentan el modelo de gobierno colombiano: democracia participativa, soberanía popular y acceso a la justicia.

La actividad minera, aún realizada bajo criterios de responsabilidad, generan impactos socioambientales negativos en cualquier comunidad porque, contamina y emplea excesivamente el agua, las partículas expulsadas contaminan el aire y los residuos, el suelo. Esto implica consecuencias sociales porque, cambia la vocación del suelo y la identidad comunitaria de cualquier sociedad que encuentra su sustento en el campo; fomenta la violencia, el desplazamiento, pobreza y, en consecuencia, vulnera los derechos fundamentales de las comunidades.

Las políticas ambientales del gobierno en los últimos 14 años han demostrado la insistente búsqueda del fortalecimiento del sector minero en el país, por ser considerado uno de los motores del desarrollo económico y social en Colombia. Uno de los fines en común que tuvieron todos los planes nacionales de desarrollo desde el 2006 fue, la promoción e incentivo de las actividades extractivas para atraer la inversión extranjera de países industrializados en la explotación de recursos naturales no renovables.

A partir del año 2010 el gobierno reconoció el pasivo ambiental y social que genera la actividad minera en el país; sin embargo, no demuestra querer cambiar su modelo de economía extractiva por uno diferente. Su intención es seguir fortaleciendo la explotación de los recursos naturales e introdujo nuevos conceptos como: crecimiento sostenible,

equidad, articulación con autoridades territoriales y sociedad civil, participación ciudadana, consenso y responsabilidad social y ambiental, para justificar la actividad minera. El gobierno asume el papel de “aliado” de los intereses privados, y se aparta de los intereses y la voluntad popular. Lo que fomenta la “exclusión y la desigualdad” social (Barbara Göbel y Astrid Ulloa, 2014).

Uno de los argumentos de la Corte Constitucional se fundamentó en que la actividad minera hace parte de la competencia del Estado unitario, por tratarse de una materia macroeconómica; el gobierno opta por la explotación de los recursos naturales porque genera beneficios económicos y, en consecuencia, sociales para todos los ciudadanos, tanto para las comunidades expuestas a la minería como para todo el país.

No existe un argumento sólido, en dos sentidos. Primero, la extracción de los recursos naturales no genera más que conflictos socioambientales en los territorios; no hay evidencia del paso de maquinaria minera y que, simultánea o posteriormente, haya inversión social como escuelas, centros de salud, etc. Al contrario, además de ser un factor de pobreza para los territorios, también lo es para el país entero por el fenómeno denominado “maldición de los recursos naturales”.

Segundo, la actividad minera “conlleva mayores costos ecológicos para los países exportadores de recursos naturales”, porque el gobierno colombiano no incluye “en los precios de exportación” los pasivos ambientales de las actividades extractivas (Angelo & Samper, 2018). Incluso, fomenta la inversión extranjera y nacional en las actividades extractivas, mediante la flexibilización de las políticas y legislación ambiental. Todo lo anterior conlleva a conflictos sociales en las poblaciones más vulnerables, agrede sus derechos fundamentales y, en consecuencia, son condenados a un ciclo de pobreza, discriminación y desigualdad.

El argumento de la Corte Constitucional privilegió criterios económicos sobre criterios democráticos porque, básicamente afirmó que: el Estado unitario puede tomar la decisión de implementar actividades mineras en un territorio porque hace parte de su competencia de políticas macroeconómicas, sin que la población pueda resistirse; tendrá la facultad de participar, pero no de ser un verdadero contrapeso al poder de decisión que tiene el Estado unitario.

El Estado tiene la competencia para regular de forma general las actividades extractivas, pero los municipios por su parte, dentro de aquellos lineamientos generales, deben poder determinar si permiten o no la actividad minera en su territorio bajo las condiciones que sean expuestas por las empresas mineras. Lo cual cumple la realización de la participación activa y eficaz del poder soberano.

La materialización de la democracia participativa, la soberanía popular y el acceso a la justicia se da cuando la decisión de implementar la minería se toma en conjunto entre todos los niveles del Estado, lo que incluye a la ciudadanía. Donde la empresa minera debe obedecer los lineamientos que éstos establezcan y, si no los puede cumplir, entonces no se les debe otorgar el título minero.

Este trabajo no pretende argumentar que las comunidades tienen la facultad de prohibir de una vez por todas la minería en su territorio, sino que los criterios de participación y soberanía sean efectivos y, eso se traduce en que: así como el Estado unitario establece lineamientos para el otorgamiento del título minero, entonces, la comunidad también debe poder hacer lo mismo porque, son ellos quienes deberán vivir diariamente con la actividad extractiva en su territorio.

Es verdad que los entes territoriales no tienen la competencia para tomar decisiones y desconocer políticas de competencia del Estado unitario; lo que no está prohibido y tiene respaldo constitucional y legal es: la realización de consultas populares para la protección ambiental y, las actividades mineras hacen parte de la órbita del elemento ambiental.

Las consultas populares, en consecuencia, son el mecanismo de participación ciudadana idóneo para la protección ambiental y los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables y expuestas a las actividades mineras; son los instrumentos que permiten la garantía efectiva del ejercicio de la soberanía popular, la democracia participativa y el acceso a la justicia. Lo que significa, la articulación de las políticas del Estado unitario sobre minería y la voluntad popular de los entes territoriales, sobre un asunto tan trascendental para la vida de la comunidad, como lo es la minería.

Lo que la Corte Constitucional le ordenó al Congreso no introdujo nada nuevo sobre el trámite que se debe cumplir para otorgar títulos mineros en Colombia: llegar a

un acuerdo con el alcalde o gobernador, informar a la comunidad, realizar audiencias públicas con la población para llevar a cabo un diálogo, donde se reciban sus consideraciones, objeciones y dudas; estos son espacios de “participación” donde, según lo afirmó la Corte, no se garantiza la participación efectiva de la población porque, i) el resultado de la voluntad popular es muy abstracta y, ii) es la autoridad minera la que sigue decidiendo sobre si otorgar el título minero o no; vulnera la soberanía popular y la democracia participativa en estricto sentido.

Las consultas populares son el mecanismo que permiten observar, tras escuchar en audiencia pública la información de la actividad minera que se pretende llevar a cabo en el territorio, si la comunidad considera que la explotación de los recursos naturales se ajusta a sus expectativas comunitaria. Es así como el gobierno estará limitado a tomar decisiones unilaterales sobre minería, bajo la justificación de que es un asunto de “utilidad pública” (Código de Minas).

La Corte Constitucional perpetuó el patrón según el cual las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes son minorías excluidas de la “voluntad popular”; por ser una población reducida, entonces, su voluntad no cuenta porque está siendo un obstáculo al desarrollo económico y social del país, por no querer que en su territorio se lleva a cabo actividades mineras. La Corte debió reivindicar los derechos de estas poblaciones porque, ser una minoría los convierte en una población vulnerable a la voluntad de la mayoría que asimila la actividad minera como una actividad aceptable, aun a costa de los derechos fundamentales de aquellas poblaciones.

En síntesis, las consultas populares sí son el mecanismo idóneo para que las comunidades decidan si quieren o no la actividad minera en su territorio porque: son la materialización de la articulación entre la competencia del Estado unitario, la autonomía territorial y la participación ciudadana, para la protección de sus derechos humanos.

Mediante la participación ciudadana directa y concreta, como lo permiten las consultas populares, la comunidad determinará, después de las audiencias públicas, si las condiciones en que se desarrollará la actividad minera en su territorio se ajustan a la protección de sus derechos, la garantía de un ambiente sano y su identidad comunitaria. Es decir, el Estado, en estricto sentido, estará tomando la decisión, porque, el gobierno,

los entes territoriales y la población hacen parte de esa institución que le pone condiciones a las empresas mineras, para que su actividad no se haga solo desde una perspectiva económica sino también social.

REFERENCIAS

Angelo, J., Samper, F. (2018). Extracción minera y derechos humanos: Impactos adversos y caminos hacia un desarrollo sostenible. *Revista internacional de cooperación & desarrollo*, 5(1), 105 – 123. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/3598/2876>

Ayala, J. (2018). *For sale: Colombia. Implicaciones constitucionales de la venta masiva de tierras a extranjeros*. UNAULA.

Araujo-Oñate, R. (2011). Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. Visión de derecho comparado. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 247 – 291. <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v13n1/v13n1a09.pdf>

Barbara, G., Ulloa, A. (2014). Extractivismo minero en Colombia y América Latina. En *Colombia y el extractivismo en América Latina*. (pp. 15 – 33). Universidad Nacional de Colombia & Ibero-Amerikanisches Institut. https://www.desigualdades.net/Resources/Publications/Extractivismo-minero-Goebel_Ulloa.pdf

Belén, M. (2009). ¿Existe una eco-bioética o bioética ambiental?. *Latinoamericana de Bioética*. 9(1), 8 – 27. <http://www.scielo.org.co/pdf/rlb/v9n1/v9n1a02.pdf>

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos, miembro de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. (2014). *Inclusión social y Democracia Participativa: de la discusión conceptual a la acción local*. https://www.uclg-cisdg.org/sites/default/files/CISDP%20IGOP%20ES%20Sencera_baixa.pdf

Congreso de la Republica de Colombia. (1994, 2 de junio). Ley 136. *Por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial 41377. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

Congreso de la Republica de Colombia. (2001, 8 de septiembre). Ley 685. *Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 44545. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html#TITULO%20I.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional* n°. 116. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional. (1992, 16 de julio). Sentencia T-470/1992 (Simón Rodríguez Rodríguez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-470-92.htm>

Corte Constitucional. (1993, 14 de enero). Sentencia C-004/1993 (Ciro Angarita Barón, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-004-93.htm#:~:text=C%2D004%2D93%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20%22cosa%20juzgada%20relativa%22%20impide,de%20forma%20de%20la%20norma>

Corte Constitucional. (1993, 30 de marzo). Sentencia C-126/1993 (Antonio Barrera Carbonell, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1993/C-126-93.htm>

Corte Constitucional. (1994, 21 de enero). Sentencia C-011/1994 (Alejandro Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-011-94.htm>

Corte Constitucional. (1994, 14 de abril). Sentencia C-180/1994 (Hernando Herrera Vergara, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm#:~:text=Toda%20iniciativa%20popular%20legislativa%20y,referirse%20a%20una%20misma%20materia>.

Corte Constitucional. (1994, 28 de abril). Sentencia C-216/1994 (Vladimiro Naranjo Mesa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-216-94.htm>

Corte Constitucional. (1994, 29 de septiembre). Sentencia 423/1994 (Vladimiro Naranjo Mesa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-423-94.htm>

Corte Constitucional. (1994, 4 de noviembre). Sentencia T-500/1994 (Alejandro Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-500-94.htm#:~:text=T%2D500%2D94%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Existen%20en%20el%20ordenamiento%20jur%C3%ADdico,casos%2C%20las%20acciones%20de%20cumplimiento>

Corte Constitucional. (1994, 17 de noviembre). Sentencia C-059/1994 (Vladimiro Naranjo Mesa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-059-94.htm>

Corte Constitucional. (1995, 27 de julio). Sentencia C-328/1995 (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-328-95.htm>

Corte Constitucional. (1995, 7 de noviembre). Sentencia C-497/1995 (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-497-95.htm#:~:text=C%2D497%2D95%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20ejercicio%20de%20la%20funci%C3%B3n,otras%20instancias%20del%20poder%20p%C3%ABlico.>

Corte Constitucional. (1995, 9 de noviembre). Sentencia C-506/1995 (Carlos Gaviria Díaz, M.P.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2343>

Corte Constitucional. (1996, 23 de enero). Sentencia C-021/1996 (Jose Gregorio Hernández Galindo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-021-96.htm#:~:text=C%2D021%2D96%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20democracia%20participativa%20procura%20otorgar,que%20comprometen%20el%20futuro%20colectivo.>

Corte Constitucional. (1996, 3 de junio). Sentencia C-245/1996 (Vladimiro Naranjo Mesa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-245-96.htm>

Corte Constitucional. (1996, 18 de junio). Sentencia C-268/1996 (Antonio Barrera Carbonell, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/T-268-96.htm>

Corte Constitucional. (1996, 16 de octubre). Sentencia C-535/1996 (Alejandro Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-535-96.htm>

Corte Constitucional. (1997, 13 de agosto). Sentencia C-373/1997 (Fabio Moron Diaz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-373-97.htm>

Corte Constitucional. (1997, 16 de septiembre). Sentencia SU-442/1997 (Hernando Herrera Vergara, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU442-97.htm>

Corte Constitucional. (1998, 30 de junio). Sentencia C-318/1998 (Carlos Gaviria Díaz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-318-98.htm>

Corte Constitucional. (1998, 8 de julio). Sentencia C-339/1998 (Carlos Gaviria Díaz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-339-98.htm>

Corte Constitucional. (1999, 29 de enero). Sentencia T-046/1999 (Hernando Herrera Vergara, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-046-99.htm>

Corte Constitucional. (1999, 17 de marzo). Sentencia C-160/1999 (Antonio Barrera Carbonell, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-160-99.htm>

Corte Constitucional. (1999, 1 septiembre). Sentencia C-643/1999 (Alejandro Martínez Caballero, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-643-99.htm>

Corte Constitucional. (1999, 19 de octubre). Sentencia T-814/1999 (Antonio Barrera Carbonell, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-814-99.htm>

Corte Constitucional. (2000, 22 de marzo). Sentencia C-330/2000 (Carlos Gaviria Díaz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-330-00.htm>

Corte Constitucional. (2000, 12 de abril). Sentencia C-431/2000 (Vladimiro Naranjo Mesa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-431-00.htm>

Corte Constitucional. (2000, 13 de septiembre). Sentencia C-1187/2000 (Fabio Moron Díaz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1187-00.htm>

Corte Constitucional. (2001, 22 de mayo). Sentencia C-540/2001 (Jaime Córdoba Triviño, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-540-01.htm>

Corte Constitucional. (2001, 14 de noviembre). Sentencia C-1195/2001 (Manuel Jose Cepeda Espinosa, Marco Gerardo Monroy Cabra, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1195-01.htm>

Corte Constitucional. (2001, 13 de noviembre). Sentencia T-1182/2001 (Alfredo Beltrán Sierra, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-1182-01.htm>

Corte Constitucional. (2002, 26 de febrero). Sentencia C-127/2002 (Alfredo Beltrán Sierra, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-127-02.htm>

Corte Constitucional. (2002, 12 de marzo). Sentencia C-179/2002 (Marco Gerardo Monroy Cabra, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-179-02.htm>

Corte Constitucional. (2002, 16 de abril). Sentencia C-265/2002 (Manuel Jose Cepeda Espinosa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-265-02.htm>

Corte Constitucional. (2002, 7 de mayo). Sentencia C-339/2002 (Jaime Araujo Rentería, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2002/C-339-02.htm>

Corte Constitucional. (2002, 15 de mayo). Sentencia C-375/2002 (Rodrigo Escobar Gil, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-375-02.htm>

Corte Constitucional. (2002, 29 de mayo). Sentencia C-426/2002 (Rodrigo Escobar Gil, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-426-02.htm>

Corte Constitucional. (2003, 23 de enero). Sentencia C-008/2003 (Rodrigo Escobar Gil, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-008-03.htm>

Corte Constitucional. (2003, 11 de marzo). Sentencia C-207/2003 (Rodrigo Escobar Gil, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-207-03.htm>

Corte Constitucional. (2003, 18 de marzo). Sentencia C-233/2003 (Jaime Córdoba Triviño, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-233-03.htm>

Corte Constitucional. (2003, 15 de julio). Sentencia C-568/2033 (Álvaro Tafur Galvis, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-568-03.htm>

Corte Constitucional. (2003, 7 de octubre). Sentencia C-894/2003 (Rodrigo Escobar Gil, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-894-03.htm>

Corte Constitucional. (2004, 27 de enero). Sentencia C-041/2004 (Clara Inés Vargas Hernández, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-041-04.htm>

Corte Constitucional. (2004, 10 de febrero). Sentencia C-105/2004 (Jaime Araújo Rentería, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-105-04.htm>

Corte Constitucional. (2004, 16 de marzo). Sentencia C-245/2004 (Clara Inés Vargas Hernández, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-245-04.htm>

Corte Constitucional. (2004, 29 de septiembre). Sentencia C-934/2004 (Jaime Córdoba Triviño, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-934-04.htm>

Corte Constitucional. (2004, 4 de noviembre). Sentencia T-1102/2004 (Clara Inés Vargas Hernández, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-1102-04.htm>

Corte Constitucional. (2005, 21 de enero). Sentencia T-030/2005 (Jaime Córdoba Triviño, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-030-05.htm>

Corte Constitucional. (2005, 1 febrero). Sentencia C-063/2005 (Jaime Araújo Rentería, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-063-05.htm>

Corte Constitucional. (2005, 24 de mayo). Sentencia C-533/2005 (Álvaro Tafur Galvis, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-533-05.htm>

Corte Constitucional. (2005, 24 de mayo). Sentencia C-532/2005 (Manuel Cepeda Espinosa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-532-05.htm>

Corte Constitucional. (2006, 15 de noviembre). Sentencia C-931/2006 (Rodrigo Escobar Gil, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-931-06.htm#:~:text=C%2D931%2D06%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=>

[t=De%20acuerdo%20con%20el%20art%C3%ADculo,t%C3%A9minos%20que%20establezca%20la%20ley.](#)

Corte Constitucional. (2007, 10 abril). Sentencia T-247/2007 (Rodrigo Escobar Gil, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-247-07.htm>

Corte Constitucional. (2007, 25 de julio). Sentencia C-554/2007 (Jaime Araújo Rentería, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-554-07.htm>

Corte Constitucional. (2007, 14 de noviembre). Sentencia C-957/2007 (Jaime Córdoba Triviño, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-957-07.htm>

Corte Constitucional. (2008, 14 de mayo). Sentencia C-462/2008 (Marco Gerardo Monroy Cabra, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-462-08.htm>

Corte Constitucional. (2008, 31 de julio). Sentencia T-766/2008 (Marco Gerardo Monroy Cabra, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-766-08.htm>

Corte Constitucional. (2008, 26 de noviembre). Sentencia C-1152/2008 (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1152-08.htm>

Corte Constitucional. (2008, 3 de diciembre). Sentencia C-1183/2008 (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1183-08.htm>

Corte Constitucional. (2009, 24 de febrero). Sentencia T-123/2009 (Clara Inés Vargas Hernández, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-123-09.htm>

Corte Constitucional. (2009, 11 de mayo). Sentencia C-321/2009 (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-321-09.htm>

Corte Constitucional. (2009, 28 de mayo). Sentencia T-381/2009 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-381->

[09.htm#:~:text=T%2D381%2D09%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20jurisprudencia%20ha%20precisado%20que,est%C3%A1%20destinada%20al%20consumo%20humano.](#)

Corte Constitucional. (2009, 18 de noviembre). Sentencia C-813/2009 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-813-09.htm>

Corte Constitucional. (2009, 31 de julio). Sentencia T-520A/2009 (Mauricio González Cuervo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-520A-09.htm>

Corte Constitucional. (2010, 28 de abril). Sentencia C-303/2010 (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-303-10.htm#:~:text=Se%20garantiza%20a%20todos%20los,movimiento%20pol%C3%ADtico%20con%20personer%C3%ADa%20jur%C3%ADdica.>

Corte Constitucional. (2010, 11 de febrero). Sentencia T-084/2010 (María Victoria Calles Correa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-084-10.htm>

Corte Constitucional. (2010, 4 de marzo). Sentencia C-149/2010 (Jorge Ivan Palacio Palacio, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm#:~:text=C%2D149%2D10%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Los%20MISN%20desplazan%20las%20competencias,de%20los%20municipios%20o%20distritos.>

Corte Constitucional. (2010, 27 de julio). Sentencia C-595/2010 (Jorge Ivan Palacio Palacio, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-595-10.htm>

Corte Constitucional. (2011, 6 de abril). Sentencia C-250/2011 (Mauricio González Cuervo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-250-11.htm>

Corte Constitucional. (2011, 12 de agosto). Sentencia T-608/2011 (Juan Carlos Henao Pérez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-608-11.htm>

Corte Constitucional. (2011, 24 de agosto). Sentencia C-630/2011 (María Victoria Calles Correa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-630-11.htm>

Corte Constitucional. (2011, 24 de agosto). Sentencia C-632/2011 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-632-11.htm>

Corte Constitucional. (2011, 12 de diciembre). Sentencia C-730/2011 (Antonio José Lizarazo Ocampo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-730-17.htm>

Corte Constitucional. (2012, 9 de mayo). Sentencia C-334/2012 (Mauricio González Cuervo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-334-12.htm>

Corte Constitucional. (2012, 15 de mayo). Sentencia T-348/2012 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-348-12.htm>

Corte Constitucional. (2012, 23 de agosto). Sentencia C-643/2012 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-643-12.htm>

Corte Constitucional. (2012, 20 de octubre). Sentencia C-889/2012 (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-889-12.htm#:~:text=Sentencia%20C%2D889%2F12&text=Debe%20protegerse%20el%20derecho%20de,de%20direcci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20que%20ostentan.>

Corte Constitucional. (2012, 12 de diciembre). Sentencia T-1085/2012 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-1085-12.htm#:~:text=T%2D1085%2D12%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Acci%C3%B3n%20de%20Tutela%20instaurada%20por,y%20el%20Centro%20Comercial%20Villacentro.>

Corte Constitucional. (2013, 27 de febrero). Sentencia C-100/2013 (Mauricio González Cuervo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-100-13.htm>

Corte Constitucional. (2013, 17 de septiembre). Sentencia T-652/2013 (Alberto Rojas Ríos, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-652-13.htm#:~:text=T%2D652%2D13%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=En%20el%20ordenamiento%20colombiano%20el,de%20diversas%20formas%20de%20garantizarlo>.

Corte Constitucional. (2014, 4 de febrero). Sentencia C-072/2014 (Alberto Rojas Ríos, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-072-14.htm>

Corte Constitucional. (2014, 5 de marzo). Sentencia C-123/2014 (Alberto Rojas Ríos, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>

Corte Constitucional. (2014, 26 de marzo). Sentencia C-179/2014 (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-179-14.htm>

Corte Constitucional. (2014, 27 de marzo). Sentencia C-180/2014 (Alberto Rojas Ríos, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-180-14.htm>

Corte Constitucional. (2015, 8 de abril). Sentencia C-150/2015 (Mauricio González Cuervo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>

Corte Constitucional. (2015, 6 de mayo). Sentencia C-260/2015 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-260-15.htm>

Corte Constitucional. (2015, 24 de junio) Sentencia C-387/2015 (María Victoria Calle Correa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-387-15.htm>

Corte Constitucional. (2015, 16 de julio). Sentencia C-449/2015 (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-449-15.htm>

Corte Constitucional. (2016, 8 de febrero). Sentencia C-035/2016 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

Corte Constitucional. (2016, 24 de febrero). Sentencia C-086/2016 (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-086-16.htm>

Corte Constitucional. (2016, 25 de mayo). Sentencia C-273/2016 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-273-16.htm>

Corte Constitucional. (2016, 29 de junio). Sentencia T-341/206 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-341-16.htm#:~:text=La%20jurisprudencia%20de%20esta%20Corte,sus%20habitantes%20no%20est%C3%A9n%20amenazadas.>

Corte Constitucional. (2016, 18 de julio). Sentencia C-379/2016 (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-379-16.htm>

Corte Constitucional. (2016, 27 de julio). Sentencia C-389/2016 (María Victoria Calle Correa, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm>

Corte Constitucional. (2016, 19 de agosto). Sentencia T-445/2016 (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>

Corte Constitucional. (2016, 10 de noviembre). Sentencia T-622/2016 (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>

Corte Constitucional. (2017, 8 de febrero). Sentencia C-077/2017 (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm>

Corte Constitucional. (2017, 15 de marzo). Sentencia C-166/2017 (Jose Antonio Cepeda Amarís, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-166-17.htm>

Corte Constitucional. (2017, 15 de mayo). Sentencia T-325/2017 (Aguiles Arrieta Gómez, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-325-17.htm>

Corte Constitucional. (2018, 19 de junio). Sentencia T-233/2018 (Cristina Pardo Schlesinger, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-233-18.htm>

Corte Constitucional. (2018, 8 de agosto). Sentencia SU-077/2018 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU077-18.htm>

Corte Constitucional. (2018, 11 de octubre). Sentencia SU-095/2018 (Cristina Pardo Schlesinger, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>

Corte Constitucional. (2019, 12 de diciembre). Sentencia T-608/2019 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-608-19.htm>

Corte Constitucional. (2019, 16 de diciembre). Sentencia T-614/2019 (Alberto Rojas Ríos, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-614-19.htm>

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos (Tomo I)*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos (Tomo II)*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_2.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Bases%20PND%202010-2014%20Versi%C3%B3n%205%2014-04-2011%20completo.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Todos por un nuevo país*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>

Díaz, M. A, Auz, J., López, J., Bustos, C., Caballero, J. M., Barnette, V., Medici-Colombo, G., Lavayen, A. M., Martínez, A., Médi, G., Pineda, C., Tan, J. (2020). *Cambio*

Climático y los Derechos de Mujeres, Pueblos Indígenas y Comunidades Rurales en las Américas. Fundación Heinrich Böll. https://co.boell.org/sites/default/files/2020-05/HB_cambio_climatico_web.pdf

Environmental Justice Atlas. (s. f). *Programa técnico de consulta*. Consultado el 20 de junio de 2020. <https://ejatlas.org/>

Fierro, J. (2012). *Políticas mineras en Colombia* (1ª ed). Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos. http://www.ilsa.org.co/biblioteca/Textos_de_aqui_y_ahora/completo.pdf

Forno, G. (2003). Apuntes sobre el principio de la libre determinación de los pueblos. *Agenda internacional* 9(18), 91 – 120. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/8248>

Gómez, M., Eschenhagen, M. L., (2014). Extractivismo minero en Colombia y América Latina. En *Conflictos socioambientales de la minería del oro y el rol del modelo económico dominante en América Latina* (pp. 389 – 423). Universidad Nacional de Colombia & Ibero-Amerikanisches Institut. https://www.desigualdades.net/Resources/Publications/Extractivismo-minero-Goebel_Ulloa.pdf

Guzmán, A. (2011). Democracia participativa en Colombia: un sueño veinte años después. *Revista Jurídicas* 8(2), 30 – 41. [http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas8\(2\)_2.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas8(2)_2.pdf)

Herrán, M. T. (2010). *¿Acallar la opinión? Cuatro Araújos versus Alfredo Molano*. Taller de Edición Roca.

Kalyvas, A., (2005). Soberanía popular, democracia y el poder constituyente. *Política y gobierno* 12(1), 91 – 124. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v12n1/1665-2037-pyg-12-01-91.pdf>

Montañez, G. (2016). Territorios para la paz en Colombia: procesos entre la vida y el capital. *Bitácora Urbano Territorial* 26(2), 11 – 28. <http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v26n2/v26n2a02.pdf>

Naranjo, L. D., Cely, R. (2017). Minería y derechos humanos (DDHH) frente a las comunidades indígenas, minera de los fondos marinos oceánicos, frente a la comunidad internacional. *Saber, ciencia y libertad* 12(1), 83 – 103.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6069701>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Impacto de las regalías del carbón en los municipios del Cesar 1997 – 2003*.
<https://censat.org/es/publicaciones/impacto-de-las-regalias-del-carbon-en-los-municipios-del-cesar-1997-2003>

Puentes, W. F. (2015). La sociedad civil un especio de democracia participativa. *Revista Republicana* (5), 199 – 203.
<http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/151>

Reveles, F. (2017). Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política. La experiencia latinoamericana. *Andamios* 14(35), 71 – 97.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1870-00632017000300071&lng=es&nrm=iso

Rodilla, M. A. (2014). ¿Soberanía popular en el estado constitucional? A partir de Rousseau, más allá de Rousseau. *Anuario de filosofía del derecho* (30), 13 – 36.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4809872>

Rodríguez, G. (2014, 17-18-19 de septiembre). *Participación y consulta previa en materia ambiental* [ponencia]. Memorias encuentro constitucional por La Tierra, Ibagué, Colombia.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Encuentro%20Jurisdiccional%202014.pdf>

Rubiano, M. P. (2018, 11 de abril). *Audiencia pública sobre consultas populares: ¿qué esta en juego?* <https://www.dejusticia.org/audiencia-publica-sobre-consultas-populares-que-esta-en-juego>

Unidad de Planeación Minero Energética. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025. Minería responsable con el territorio*.
https://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNDM_Dic2017.pdf

Uprimny Yepes, R., & Sandoval Rojas, N. (2014, 17-18-19 de septiembre). *Constitución, industrias extractivas y territorios* [ponencia]. Memorias encuentro constitucional por La Tierra, Ibagué, Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Encuentro%20Jurisdiccional%202014.pdf>

Valencia, J., (2012). *El derecho de acceso a la justicia ambiental y sus mecanismos de aplicación en Colombia* [tesis de doctorado, Universidad de Alicante]. Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/24617>

Vidal, R. C. (2014, 17-18-19 de septiembre). *Desplazamiento forzado por desarrollo en Colombia. Violencia, conflicto y necesidades de intervención constitucional*. [ponencia]. Memorias encuentro constitucional por La Tierra, Ibagué, Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Encuentro%20Jurisdiccional%202014.pdf>