

ALCANCE DE LA CONSULTA POPULAR A PARTIR DE LA SENTENCIA SU 095 de  
2018, FRENTE A LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE EXPLOTACIÓN MINERAL  
EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA, DESDE EL AÑO 2017 HASTA EL 2018

LUISA FERNANDA TOVAR CORAL  
LEIDY TATIANA PINZÓN MENDOZA  
SHENLI VANNESSA LÓPEZ BERNAL



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ D.C.

2019

ALCANCE DE LA CONSULTA POPULAR A PARTIR DE LA SENTENCIA SU 095 de  
2018, FRENTE A LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE EXPLOTACIÓN MINERAL  
EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA, DESDE EL AÑO 2017 HASTA EL 2018

LUISA FERNANDA TOVAR CORAL  
LEIDY TATIANA PINZÓN MENDOZA  
SHENLI VANESSA LÓPEZ BERNAL

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Abogado**

Dirigido por:

ADRIAN ALEXANDER ZEBALLOS CUATHIN



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

BOGOTÁ D.C.

2019

### **Dedicatoria**

*Quiero dedicar esta investigación principalmente a mi guía, mi fortaleza y mi protector quien es mi Dios, sin la ayuda de él sería imposible la culminación de esta monografía, a mi hermano William Tovar, quien ha sido la persona principal en apoyarme y guiarme en el proceso de mi formación académica. A mi padre quien me enseñó los valores y principios que guían mi vida, ha sido el ejemplo y modelo a seguir, más que un padre un amigo, un ser intachable. A mi madre quién es una mujer virtuosa y sabia, con sus esfuerzos ha edificado su hogar y su amor inagotable e invaluable ha hecho de este esfuerzo una gran virtud. A mi hermano Kevin Tovar, aunque en la mayoría de veces parece que estuviéramos en una batalla hay momentos en que la guerra cesa y nos unimos para lograr nuestros objetivos. Por último, quiero agradecerle a mi pareja Estifenson Correa, tu ayuda ha sido fundamental, este proyecto no fue fácil, pero estuviste motivándome y ayudándome siempre, sin la paciencia y la sabiduría de este gran hombre sería imposible la culminación de este gran logro.*

**. -Luisa Fernanda Tovar Coral**

*A mi madre que es el motor en mi vida, mi mentora y ejemplo de resistencia frente a los enigmas de la existencia, por su amor, apoyo y comprensión en los momentos de adversidad. A mi compañera de vida, mi ángel en la Tierra, quien estremece mi Alma y mi corazón hasta dejarme inefable. Para ustedes estas letras y todo mi amor.*

**- Tatiana Pinzón Mendoza**

*Cabe la pena resaltar que este logro es el primer peldaño de los muchos que he de cimentar. Es el momento oportuno para dar gracias a todas las personas que han estado a lo largo de mi vida y que construyeron a la mujer, hija, hermana, profesional y amiga que soy hoy en día. Mi total agradecimiento a Dios por permitirme nacer y formar parte de la familia a la que pertenezco y conocer a los grandes seres humanos que me acompañan en este camino de la vida, pero esencialmente a mi madre y padre por ser ese pilar que han consolidado y confiado en la grandeza de mis sueños porque debido a su confianza y apoyo hoy culmina una etapa significativa en mi vida y empiezo a cimentar una nueva, llena de grandes logros donde estarán aquellas personas que me inspiran a ser mejor cada día.*

***-Shenli Vanessa López Bernal.***

**Tabla de contenido:**

Tabla de contenido:.....	5
RESUMEN.....	7
ABSTRACT.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
1. OBJETIVO.....	13
1.1 Objetivo General.....	13
1.2 Objetivos específicos.....	13
2. CAPÍTULO 1: PROYECTOS MINEROS QUE SE ENCUENTRAN EN CURSO EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA Y SUS EFECTOS.....	14
2.1 Historia y proyectos mineros del Departamento del Huila.....	14
2.2. Efectos de los proyectos mineros.....	23
2.3. Beneficios de los proyectos.....	32
3.    CAPÍTULO 2: LA CONSULTA POPULAR EN PERSPECTIVA DE LA EXPLOTACIÓN MINERA.....	35
3.1 La consulta popular en Colombia.....	36
3.1.1 Alcance de la Consulta Popular en Colombia con la ley 1757 de 2015:.....	39
3.2 Análisis de jurisprudencia de la Corte Constitucional, respecto a la consulta popular frente a la explotación minera en Colombia.....	41

3.3 Análisis de jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto a la consulta popular frente a la explotación minera en Colombia. ....	47
4. CAPÍTULO 3 ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SU-095 DE 2018 EN PERSPECTIVA DE LA VIABILIDAD DE LAS CONSULTAS POPULARES. ....	54
4.1 Narrativas jurisprudenciales previas a la sentencia SU-095 de 2018.....	54
4.2. Análisis concreto de la decisión de la Corte Constitucional.....	65
4.3 Análisis de la sentencia T-445 de 2016 en relación a la Sentencia SU-095 de 2018 a partir de diferentes posturas de autores y salvamento de voto. ....	73
4. MARCO REFERENCIAL .....	86
5. ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	87
6. CONCLUSIONES .....	88
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	90

## RESUMEN

El debate polémico sobre la explotación minera sobre sus beneficios y sus consecuencias, han puesto en mesa de discusión el interés general, la propiedad pública, el bienestar de los ciudadanos y las empresas que se encuentran vinculadas al tema de hidrocarburos.

Estos recursos mineros se encuentran a cargo del Estado, en consecuencia, a este le compete determinar a quién le concede los derechos de explotación para garantizar un mejor aprovechamiento de estos y generar riquezas para la nación a partir de su extracción.

Por otra parte, se encuentra la Consulta Popular que se puede realizar para proteger los derechos de la población, con ella se convoca a los habitantes de un municipio, departamento o país, para decidir sobre un tema de vital importancia para su territorio.

A lo largo de esta investigación se analizará el tema medio ambiental partiendo de un análisis cuantitativo acerca de los proyectos mineros desarrollados en el Departamento del Huila, en donde se concluirá después de un pormenorizado estudio que esta industria no tiene un control sobre las licencias ambientales y que existe una afectación fehaciente al medio ambiente bajo el argumento de herramienta de crecimiento económico Colombiano.

Palabras claves: Explotación, minería, consulta popular, Huila, beneficios, extracción, medio ambiente, recursos naturales, sentencia, proyectos.

**ABSTRACT**

The controversial debate about mining exploitation about its benefits and its consequences, has put the general interest, public property, welfare of citizens and companies that are linked to the issue of hydrocarbons on the table. These mining resources, are in charge of the State, as a result of this it is the responsibility of determining who grants the exploitation rights to guarantee a better use of these and generate wealth for the nation from its extraction. On the other hand, there is the action of the Popular Consultation that can be carried out to protect the rights of the inhabitants. With it, the inhabitants of a municipality, department or country are called to decide on a topic of vital importance for their territory.

Key words: Exploitation, mining, popular consultation, Huila, benefits, extraction, environment, natural resources, judgment, projects.

## INTRODUCCIÓN

Para nadie es un secreto que la extracción de hidrocarburos trae como consecuencia repercusiones irreversibles para el medio ambiente, en donde el territorio queda infértil y no apto para la obtención de recursos; Colombia es uno de los países con mayores productos minerales, pues se puede encontrar desde oro, carbón, esmeraldas hasta yeso, azufre, cobre, níquel, entre otros. Es por ello, que el país se encuentra entre los más atractivos para los inversionistas extranjeros. Sin embargo, dicha riqueza se ve opacada por una mala explotación minera, por ende, se presentan daños medioambientales irreversibles, al mismo tiempo, se da pie a daños sociales, como la prostitución, el desplazamiento, el analfabetismo, entre otros.

Ahora bien, encontrándonos en un país democrático, la Corte aparentemente ignoró que el artículo 33 de la ley 136 de 1994 establece que es obligatorio realizar consultas populares cuando haya actividades como las mineras o petroleras que puedan afectar la vocación tradicional del municipio o los usos del suelo, por ello, la competencia para realizar estas consultas se deriva de las facultades que tienen los municipios para ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar los usos del suelo conforme el artículo 311 de la Constitución. Por lo anterior, al decir que no se pueden realizar consultas sobre este tipo de proyectos, se está desconociendo la ley y las competencias que la Constitución le otorga a los municipios.

En aras de materializar los fines del Estado es necesario determinar quién es el responsable de los usos del subsuelo toda vez que existe una dicotomía por factor de descentralización territorial entre el nivel nacional y regional al implementarse mecanismos distantes que generan una controversia que a una gran magnitud afecta a la población en general, sin embargo es relevante aclarar que el propietario de los recursos del subsuelo es el Estado y no la Nación, esto es

importante dado que el Estado incluye a los municipios. Es decir, los municipios también son propietarios del subsuelo y deben poder decidir sobre el mismo.

Como se ha sostenido en múltiples escenarios, lo ideal es que el gobierno central y el local lleguen a acuerdos sobre aspectos referentes donde, cómo y quién va a explotar los recursos de sus territorios.

Como se ha sostenido en múltiples escenarios, lo ideal es que el gobierno central y el local lleguen a acuerdos sobre aspectos referentes a dónde, cómo y quién va a explotar los recursos de sus territorios.

Dicho lo anterior surge el interrogante ¿Cuál es el alcance de la consulta popular a partir de la sentencia SU 095/18, frente a la ejecución de proyectos de explotación minera en el departamento del Huila, desde el año 2017 hasta el 2018?

Frente al desarrollo de la pregunta planteada se puede argüir si se deja sin efectos los resultados de las próximas consultas populares que le han dicho no a las actividades mineras y petroleras en sus regiones, alegando encontrar la existencia de límites sobre las materias a decidir en una consulta popular territorial, específicamente lo referido a las competencias constitucionales nacionales sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, implicando que este mecanismo de participación ciudadana no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito; esta postura da paso a que a partir del nuevo pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia SU-095 de 2018 queda casi nula la participación de los ciudadanos a la toma de decisiones de promover una consulta popular en el tema de explotación minera.

Los motivos que nos llevan a investigar los efectos jurídicos que se presentan a partir del fallo de la Corte en la sentencia SU- 095/18, es porque se considera que esta decisión de la Corte

Constitucional es incompatible a los anteriores fallos relacionados con este problema de investigación, vulnerando el derecho constitucional del pueblo a decidir y hacer parte de las decisiones que afecten su municipio bajo el mecanismo de participación ciudadana que es la Consulta Popular, así como el poder soberano que recae sobre el pueblo y el Estado Social de Derecho como principio fundamental.

Esta investigación también se realiza para contribuir al centro de investigación de la Universidad La Gran Colombia, para que así los futuros estudiantes, abogados y demás interesados de la universidad, tengan conocimiento sobre el cambio que generó la Corte en cuanto a la Consulta Popular y la problemática que se presenta respectivamente frente al fenómeno de la explotación minera, las partes que intervienen y la eficacia de los mecanismos constitucionales que garantizan la participación del pueblo en la toma de estas decisiones.

Esta investigación es totalmente viable, debido a que es de fácil acceso, toda vez que, al ser un fallo público, precedente nacional y constitucional, se puede informar mediante jurisprudencia encontrada en medios informáticos oficiales del Estado, además es un contenido totalmente novedoso, teniendo en cuenta que en las universidades no se generan este tipo de investigaciones, siendo así un tema casi que silencioso, pero aun así generando consecuencias totalmente desastrosas.

La investigación tiene un enfoque de carácter analítico, utilizando una metodología apoyada en investigaciones y soportes documentales, que permiten identificar y analizar las consecuencias de la participación de cierta población para los proyectos de extracción minera ubicados en el departamento del Huila.

Esta investigación se encuadra en el marco metodológico documental a partir de la comparación de distintas fuentes como lo es la ley, la jurisprudencia e investigaciones que han

manejado y han estado sumergidas en el tema. Las herramientas principales que se utilizarán en la presente investigación será la sentencia SU 095/18, Ley 134 de 1994, Ley 1757 de 2015 de consulta popular, la Constitución Política e investigaciones de apoyo, en virtud a que todos estos documentos son de carácter público y no tienen ninguna reserva legal.

Por consiguiente, dentro del primer capítulo se desarrollará los proyectos mineros que se encuentran en curso en el Departamento del Huila y sus diferentes pueblos que lo conforman, las repercusiones y alcances de la explotación de hidrocarburos en este territorio, además de sus efectos y beneficios que estos pueden generar.

Desarrollando el segundo capítulo se dará a conocer el concepto y alcance que puede tener la consulta popular frente a la toma de decisiones de proyectos de explotación minera, su uso correcto y consecuencia de esta, tomando como base pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Para finalizar con el tercer capítulo se hará un análisis concreto de la sentencia SU-095/18 enfatizando del porqué llegó a esta conclusión y sus intervinientes.

## **1. OBJETIVO**

### **1.1 Objetivo General**

Analizar el alcance de la consulta popular a partir de la sentencia SU 095/18, en la ejecución de proyectos de explotación mineral del departamento del Huila, desde el año 2017 hasta el 2018.

### **1.2 Objetivos específicos**

- Describir los proyectos mineros que se encuentran en curso en el departamento del Huila y sus efectos analizando desde el primer periodo del año 2017 hasta el segundo periodo del 2018, específicamente el tiempo comprendido entre el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018.
- Analizar la consulta popular en perspectiva de la explotación minera en Colombia.
- Precisar el alcance de la sentencia SU 095/18 en la consulta popular en Colombia.

## **2. CAPÍTULO 1: PROYECTOS MINEROS QUE SE ENCUENTRAN EN CURSO EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA Y SUS EFECTOS.**

Dentro de la presente investigación se desarrollará el problema planteado, dónde se esboza en el primer capítulo, cómo la economía de un territorio, en este caso el Departamento del Huila, ha tenido varios cambios a causa de la explotación minera y cómo a raíz de esto ha tenido beneficios y repercusiones en la región. Consigo a ello, se analizará los efectos que traen las explotaciones mineras a nivel de medioambiente y los beneficios que se otorgan a un grupo determinado que hacen parte del gremio de explotación de hidrocarburos y las grandes industrias.

### **2.1 Historia y proyectos mineros del Departamento del Huila**

La creación del Departamento del Huila fue novedosa teniendo en cuenta su cronología frente a los demás departamentos del país, “El Departamento del Huila se creó por la Ley 46 de 1905, habiendo antes pertenecido al Departamento del Tolima, al Estado del Tolima, al Estado de Cundinamarca y a la provincia de Neiva” (Banco de la República, 2006, párr. 1).

Se resume por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], que:

El primer conquistador que reconoció el territorio fue el conquistador Sebastián Belalcázar en el año 1538 quién venía de Perú, él la nombró “Neiva” a causa de que decía que esta tierra se asimilaba a la isla de Santo Domingo. (...) Para averiguar la

posesión de esas tierras dispuso el posterior regreso de los capitanes Juan Ampudia y Pedro de Añazco; el primero con el fin de abrir y guardar el camino a través de la cordillera, y el segundo con el propósito de fundar un pueblo para establecer comunicación entre los valles de Popayán y Magdalena. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2019, Párrs. 3 y 4)

Para ampliar a lo anterior, el autor define que Añazco fundó uno de los grandes pueblos que tiene el Huila, llamado Timana, y en 1539 emprendió de Santa fe (Actual Bogotá) el conquistador Juan Alonso para fundar la Gobernación de la provincia de Neiva (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2019) Esto marca la constitución de municipios principales en la región, en un ejercicio político en la conquista la cual superó el dominio de la zona por parte de los indígenas autóctonos de esa región, como por ejemplo, los pijaos.

Se establece que:

En 1541 el valle de Neiva pasó a ser parte de la gobernación de Popayán; en 1610 se llamó gobernación de Neiva y al formarse la Gran Colombia se adscribió al Departamento de Cundinamarca; por decreto 19 de 1825 se fijaron los límites de los 4 cantones en que se dividió la provincia. En 1857 se creó el Estado Federal del Tolima del cual hizo parte la Provincia de Neiva; en 1869 se dividió el Estado del Tolima en dos departamentos (Norte y Sur); posteriormente, el del sur se dividió en los de Neiva y del Sur. Para el año 1551 el capitán Juan Alonso fundó por segunda vez a Neiva, donde se encuentra actualmente el pueblo de Villa vieja, la cual fue devastada

y construida nuevamente en 1612 donde se encuentra en la ubicación actual por Diego de Ospina y Medinilla. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2019, párr. 14)

Es menester decir que la primera fundación de la provincia de Neiva no perduró mucho tiempo pues durante el dominio español sufrió diferentes irregularidades entre su creación, adjudicación a otros departamentos, destrucción y fundación, pero sin embargo cogió solidez. Con la independencia de Colombia y la promulgación de las primeras constituciones no se resaltan aspectos relevantes en su consolidación sino hasta los años 1905 y 1906.

Se define, en una generalidad histórica que:

La creación del departamento del Huila data del año 1905 en el cual inicialmente el Ministro de Gobierno, doctor Bonifacio Vélez, el 25 de abril de 1905 propuso a la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa la creación de tres Departamentos y en uno de sus artículos dispuso la creación del Departamento de Neiva, con capital en la ciudad del mismo nombre, formado por las provincias de Neiva y el Sur. Al darse el tercer debate, el 27 de abril del mismo año el Doctor J. M. Quijano Wallys propuso que dé “se denomine Huila en vez de Neiva al nuevo departamento”, el cual se creó por ley 46 de 1909, expedida el 28 y sancionada el 29 de abril de 1905. Iniciando vida administrativa el 15 de junio bajo la dirección

de su primer Gobernador, el Doctor Rafael Puyo Perdomo. (Gobernación del Departamento del Huila, 2017, párr. 8)

Es necesario aclarar a lo anterior que la ley 46 de 1909 fue derogada por la ley 65 de 1909 y reglamentada por el decreto 340 y 15 de 1910, asimismo esta última fue modificada por la ley 10 de 1910, teniendo en cuenta también que en la Constitución de 1991 estableció la composición político departamental.

Actualmente, el Departamento se encuentra situado en la parte sur de la región andina, y cuenta, a grandes rasgos con una superficie aproximadamente de 19.890 km. Su capital cuenta con 347.501 habitantes. Debido a su ubicación cerca de la línea del ecuador y su baja altitud, la ciudad tiene un clima cálido con temperaturas anuales promedio durante el día que van desde 21 hasta 35 grado Celsius. Su riqueza también es atractiva para la explotación de minerales e hidrocarburos, con lo cual los estudios geológicos en esta materia determinan un factor importante de estudio para proyectos extractivos.

Conforme establece Vargas, (2005):

La minería del Departamento del Huila fue iniciada por los primitivos pobladores de la región, especialmente por los Agustínianos y más tarde por los Pijaos y Andaquíes quienes trabajaron la orfebrería con oro extraído de aluvión; posteriormente con la llegada de los conquistadores se diversificaron las actividades mineras con las explotaciones de cal, piedra para la construcción y

plata, las piedras semipreciosas también fueron muy apetecidas por los indios.

(p. 11)

Es necesario advertir que, en el Departamento del Huila, existe un índice de economía potencial referente a la explotación de hidrocarburos, pues este cuenta con reservas que pueden ir de 20 mil a 30 mil barriles diarios, esto conlleva que las regalías sean mayores y por consiguiente su territorio tenga más recursos.

La estructura de explotación de hidrocarburos y minerales se explaya a varios municipios en los cuales, por ejemplo, resalta Vargas, (2005):

El Departamento del Huila por su ubicación geográfica y geológica es una región petrolífera y ocupa actualmente el tercer lugar en producción a nivel nacional; la estructura petrolera se extiende a los municipios de Aipe, Palermo, Yaguará, Tesalia, Paicol, Gigante, Hobo, Campoalegre, Rivera, Neiva, Tello, Baraya y Villavieja, con un área de 289000 hectáreas; de las cuales han sido exploradas aproximadamente 120000 hectáreas. Está localizado en la Cuenca Superior del Río Magdalena; territorio en el que se encuentran promisorias formaciones petrolíferas del país. (P. 4)

Aunado a lo anterior, es necesario recalcar que la empresa ECOPETROL como encargada de la extracción y administración en parte de los recursos petroleros del país, en el año 1994 a

través de la Gerencia Alto Magdalena [G.A.M.] incursionó en el Departamento huilense, teniendo como objetivo la administración de los recursos y bienes en materia extractiva para minerales y derivados petrolíferos. Los principales proyectos que se adelantaron para esto fueron la Concesión Neiva 540 de noviembre de 1994, la Concesión Tello número 1161, y las asociaciones, Palermo, Huila, Hobo y Caguán donde las principales empresas encargadas fueron ECOPETROL, HOCOL NIMIR, PETROBRAS Y PETROCOL.

Es importante anotar que las entidades competentes para la realización y revisión de extracción de hidrocarburos son el Ministerio de Ambiente, específicamente la Agencia Nacional de Licencias Ambientales para términos de licencias ambientales [ANLA] y el Ministerio de Minas y Energía, cuya función vigilar aspectos legales y técnicos en zonas donde se exploten minerales y agentes petroleros. ECOPETROL quien es la entidad encargada de administrar el petróleo y yacimientos de gas a nivel nacional asimismo el Servicio Geológico colombiano (anteriormente INGEOMINAS) quien estudia recursos del suelo y subsuelo existentes en la nación, y que junto con el Instituto De Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM] coordinan y vigilan aspectos de recursos hídricos.

Se calcula conforme a la Agencia Nacional Minera que, en el Año 2017, existían:

(...) 229 títulos mineros vigentes que representaban un área de 68508,21 Ha, correspondiente al 3,66% de superposición en el Departamento. Por etapa del proyecto, 15 en exploración, 11 en construcción y montaje y 203 en explotación. - Por tipo de mineral: 6 de carbón, 2 de esmeraldas-otros minerales, 118 de Materiales de Construcción, 26 de oro y metales preciosos, 2 de oro y metales preciosos-materiales de

construcción, 2 de oro y metales preciosos-otros minerales y 63 de otros minerales. - 379

Propuestas de contrato de concesión y autorizaciones temporales: 30 autorizaciones

temporales y 349 contratos de concesión. (Agencia Nacional de Minería, 2017, p.1)

La principal explotación del suelo y subsuelo en este Departamento, consiste principalmente en la extracción de minerales, preferiblemente para el sector de la construcción o metales preciosos, asimismo ha venido tomando fuerza la exploración y explotación de yacimientos de petróleo, gas y sus derivados.

La concentración de la infraestructura minera en esta región se refleja conforme establece la Agencia Nacional Minera [A.N.M.,] en:

La producción minera del departamento de Huila proviene principalmente de los municipios de Tesalia, Palermo, Neiva e Iquira en oro y plata, de los municipios de Agrado, Gigante, Palermo y Tesalia en Materiales de construcción, en arcillas de Pitalito, y en roca fosfórica de los municipios de Aipe y Tesalia.

Entre 2013 y el tercer trimestre de 2016, la participación del departamento en la producción nacional ha sido de 24% en roca fosfórica, 5,4% en materiales de construcción (arenas, gravas y recebo), 0,4% plata y 0,2 % en oro. (p.1)

Según define la Agencia Nacional Minera (2017) el 76,9% de las asignaciones directas de regalías al Departamento surge de la explotación de metales preciosos como oro plata y piedras

preciosas, el 15,6% de materiales para la construcción, el 6,2% proviene de roca fosfórica y el 1,3% de otros minerales varios. En el año 2015, el Sistema General de Regalías [S.G.R.], alcanzó para para esta región un monto estimado de doscientos setenta y tres millones de pesos, y para el año 2016 el total de las regalías y compensaciones causadas y transferidas para el Departamento del Huila y sus municipios ha sido de trescientos setenta y dos millones de los cuales le correspondieron \$39,8 millones como asignaciones directas.

En el segundo semestre del 2016 se adelantaron proyectos de formalización de minería, establecidos en aproximadamente dieciséis municipios del Departamento del Huila, El Director General de la Corporación Autónoma del Magdalena, Carlos Cuellar, respecto a las unidades de producción minera de la región dijo, Cuellar (2016):

Con este proyecto completamos 27 municipios en total y nos quedan faltando 10 para tener la totalidad del departamento, esperamos con el apoyo del Ministerio de Minas finalizar este proceso el próximo año con el fin de buscar la legalidad de la mayoría de esta actividad informal que se adelanta en la región. (Citado por Corporación Autónoma del Magdalena, 2016, parr.3)

Esta individualización permitió saber que en dichos municipios del Departamento, de la producción minera, “se divide el (57%) corresponde a materiales de construcción como recebo, gravas y arenas de cantera y de río, un 13% a arcillas y otro tanto a oro. El 17% a otros minerales

como mármol, calcáreos, roca fosfórica, carbón.” (Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, 2016, párr. 5)

Es importante resaltar también que conforme a la C.A.M. que:

Se registró un alto grado de inactividad de la minería huilense con un 79%. Sólo 48 unidades de producción minera se encuentran activas (713 mineros), entre pequeñas (25), de subsistencia (20) y medianas (3). Entre las 48 unidades activas, existen 20 que requieren título minero y 24 necesitan licencia ambiental. (C.A.M., 2016, párr.6)

Este estudio pudo vislumbrar conforme a CUELLAR (2016) que más de la mitad de las unidades de producción minera-extractiva se encuentran en condiciones informales que suponen un riesgo, al no tener soporte de extracción minera ni permisos ambientales, por tanto debe llevarse a la legalidad para que sea más beneficiosa para todos.

Asimismo establece el Director de la Corporación Autónoma del Magdalena, CUELLAR (2016):

Se encontró que más del 70% de las unidades mineras se encuentran sin actividad, esto debido en gran parte al control que se hace en términos de autoridad ambiental, pero también porque se han venido haciendo diferentes participaciones

de todos los gremios desde campesinos hasta trabajadores y expertos del área.

(Citado por C.A.M., 2016, Párr. 9).

Esto permite deducir que gran parte de las actividades extractivas y de explotación sufren de un problema de legalidad e informalidad que puede repercutir en problemas de tipo ambiental por el impacto de estos proyectos, inconvenientes en materia de seguridad laboral. Entre otros.

## **2.2. Efectos de los proyectos mineros.**

La explotación minera es una actividad mediante la cual se realiza una modificación al suelo y el subsuelo de la Tierra, generando así consecuencias medio ambientales irremediables en la mayoría de los casos afectando el buen vivir de los seres humanos que se encuentran ubicados en estos sectores y en general a todo nuestro planeta.

Es necesario medir en un Estudio de Impacto Ambiental, por sus iniciales EIA, la calidad de los recursos acuíferos y el hábitat que estos preservan pues como define y se pregunta de modo crítico la Alianza Mundial de Derecho Ambiental, E.L.A.W, sobre estos estudios:

Si un EIA no usa una aproximación similar para predecir la calidad del agua, entonces carece de información esencial para determinar si un proyecto es ambientalmente aceptable o no. (...) ¿La sección de impactos ambientales del EIA interpreta el significado del ambiente y la salud de los niveles de contaminantes previstos en comparación con los estándares de calidad del agua relevantes para la

protección de la salud pública y la vida acuática? (Alianza Mundial de Derecho Ambiental, 2010, pps. 60-61).

Esta pregunta permite inferir que si su resultado es positivo o negativo, así mismo será el impacto del proyecto en el ambiente, por tanto, la solución asertiva de la anterior pregunta permite el aval de una explotación minera en razón a su impacto ambiental. Posiblemente el impacto más significativo de un proyecto minero es el efecto en la calidad y disponibilidad de los recursos hídricos en la zona extractiva y sus alrededores.

Ahora, también es necesario conforme a la pregunta reflexionada anteriormente plantear una serie de preguntas específicas, 1) ¿Podrá el agua superficial como el agua subterránea permanecer aptas para consumo humano? y 2) ¿La calidad de las aguas superficiales en el área del proyecto seguirá siendo adecuada para mantener las especies acuáticas nativas y la vida silvestre?

Como establece Liscano (2015):

El aporte económico de la extracción y venta de minerales del país resulta innegable, no obstante, es impensable la no existencia de otras actividades que contribuyen a la economía nacional, como es el caso de la industria, el comercio y la agricultura; esta última ha aportado un 13 % al producto interno bruto (PIB). Aun así, el auge de la locomotora minera ha perjudicado notablemente el desarrollo de estos sectores, como es el caso de la industria, el cual ha reflejado un rápido proceso

de desindustrialización en el transcurso de las últimas décadas, proceso que guarda a su vez una profunda relación con la pérdida de democracia organizacional, al caer de igual forma la capacidad de agremiación de los sindicatos. (p.18)

Un país que se limita a la producción minera sin controles ambientales y que no reinvierte en otros sectores renovables e industrias que proponen un beneficio para las poblaciones en materia de calidad de vida, hace una economía de extracción no sustentable que puede generar un retroceso en las regiones.

La Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia, realiza el siguiente análisis sobre el incremento de estas actividades, establece:

Durante los últimos años, Colombia ha experimentado un intenso debate sobre el papel que cumple la extracción minera en el proceso de desarrollo nacional. El país atraviesa un periodo de auge de las actividades extractivas. En una década casi se duplicó el carbón explotado en el país, pasando de 38.242 millones de toneladas en el año 2000 a 74.350 millones de toneladas en el año

2010; la superficie titulada durante los últimos años creció vertiginosamente. Se pasó de tener concesiones mineras sobre 1,1 millones de hectáreas en 2002, a tener concesiones sobre 8,4 millones de hectáreas en el año 2009. (Oficina Internacional de Derechos Humanos - Acción Colombia, 2013, p.1)

En ese sentido es pertinente ver el estudio del impacto socio ambiental en algunos casos comparados dentro del territorio nacional, por ejemplo por la minería en el departamento del Chocó “región del san juan” como establece Quesada (2016):

La minería en la actualidad es considerada como una de las causas de la deforestación de los bosques húmedos tropicales, ya que promueve la eliminación del bosque para la apertura de caminos, consumo ilimitado de recursos hídricos, aumento de agentes contaminantes y el corte de madera para construcción campamentos temporales. Actualmente, más del 60% de los materiales extraídos en el mundo, se obtienen mediante la minería de superficie o a cielo abierto, situación que provoca la devastación del ecosistema en el cual se instala, éste uso indiscriminado causa la pérdida del ecosistema y sus funciones vitales para el sostenimiento de todos los entes bióticos que habitan un área determinada. El impacto en la dinámica natural de la vegetación y la pérdida del suelo se refleja en la limitación de procesos como germinación, desarrollo y supervivencia de las plantas. (Como se citó en Diaz, 2017, p.10)

De este modo se puede notar que el impacto en materia ambiental y principalmente sobre recursos hídricos sugiere que “la necesidad de medir estos impactos se hace altamente necesaria, ya que se debería realizar una ponderación de los mismos en contrapeso de los beneficios que traerá la explotación de minerales o hidrocarburos.” (Diaz, 2017, p.11)

Establece Alfredo Cassano que las afectaciones más generales en materia ambiental por la minería a cielo abierto son:

I) Sobre la flora y la fauna: deforestación de suelos, con la consiguiente eliminación de especies endémicas y eliminación del control que lleva a cabo la vegetación en los casos de las grandes crecidas de los cursos de agua en los períodos de mucha lluvia., II) Sobre el suelo: modificaciones en el relieve por las excavaciones y generación, a veces, de elevada cantidad de residuos de roca sin valor económico., III) Sobre el agua: alto consumo de agua, que en general disminuye significativamente la capa freática del lugar y, en otras ocasiones, contaminación de las mismas por la movilización de metales solubilizados por los productos químicos ácidos cuando se aplica lixiviación., IV) Sobre el aire: el polvo que genera la actividad minera en ocasiones es causa de enfermedades por trastornos respiratorios y asfixia de plantas y árboles. En algunos casos, se producen emisiones de gases tóxicos como subproducto de algunos de los procesos de tratamientos. (Cassano, 2012, párr. 2)

De las actividades en materia de producción y extracción minera es prudente señalar que esta se realiza a través de varios métodos como se ve existe la minería a cielo abierto, minería de dragas o dragado, explotación de hidrocarburos y agentes pétreos, minería subterránea, fracking entre otras.

Varias de estas modalidades extractivas y de explotación, enfocándose principalmente en la minería de dragado y la minería a cielo abierto son objeto de amplias críticas principalmente por los daños en materia ambiental generando un alto porcentaje de afectaciones en los recursos hídricos y en el hábitat sano de las regiones donde se llevan a cabo los proyectos.

Precisando el concepto de la Minería de dragado, el Banco Central de Ecuador (2013) establece que:

Esta clase de explotación se realiza en ríos u océanos y consiste en extraer los minerales presentes en los lechos marinos, el dragado se realiza con una barca adecuada para con una draga que remueve el lecho del mar o del río. (Como se citó en Díaz, 2017, p.11)

Si bien cada modalidad implica un riesgo hay unas que lo acentúan en tal forma que no solo supone afectaciones de riesgos laborales sino también ambientales unas de las más problemáticas son la minería a cielo abierto y la minería subterránea que tienen un impacto que si no se mide o se toman medidas de contingencia puede ser nefasto.

Como dice el autor Marcelo, Díaz (2009):

Minería subterránea: Comprende todas las actividades que se realizan para extraer las materias primas depositadas debajo de la tierra y transportarlas hasta la superficie. El acceso a los recursos se efectúa por galerías y pozos que están comunicados con la superficie. Minería a cielo abierto: Se designa de esta manera a toda excavación realizada por encima del terreno con el objeto de extraer cualquier mineral de un depósito natural, comprendiendo otras denominaciones tales como pozos, socavones o minería de superficie. Abarca las canteras y salinas, entre otros. Si bien la mayoría de los problemas que afectan a los trabajadores son similares para ambas formas de trabajo, la minería subterránea presenta características especiales que la hacen mucho más peligrosa. El peligro de las minas subterráneas deriva de la naturaleza de la mina: una construcción de roca natural, que no es un buen material para la ingeniería, donde se trabaja en espacios confinados, formación de gases, vertientes subterráneas y otros. (p.10)

En materia de exploración y explotación de hidrocarburos uno de los más criticados medios para esta extracción es el fracking o fracturación hidráulica el cual se ha propuesto como un sistema el cual ayudaría a aumentar las reservas petroleras del país está, técnica propone la inyección de algún compuesto en el suelo para aumentar grietas o fracturas en la tierra y pueda haber una mejor extracción de agentes pétreos o gas.

Respecto a los impactos ambientales del fracking, Urresti & Marsellesi (2012)

Hay que decir que la composición del fluido de fracturación es en gran medida desconocida, al ser considerada un secreto empresarial de las empresas encargadas de la operación, y estar exentas de las políticas medioambientales en muchos países. Por si fuera poco, en cada perforación, se necesitan unos 200.000 m<sup>3</sup> de agua para la fracturación hidráulica. Teniendo en cuenta que los aditivos químicos suelen suponer entorno a un 2% del total de agua introducida, esto supone que en cada pozo se inyectan 4.000 toneladas de productos químicos altamente contaminantes. Gran parte de este fluido que se ha inyectado en el pozo posteriormente va retornando a superficie, bien inmediatamente después de la operación, bien durante la posterior extracción de gas natural. Es necesaria por lo tanto una buena gestión del líquido retornado, que es altamente contaminante. Además, el fluido inyectado que no retorne, puede permanecer en el subsuelo y migrar posteriormente hacia algún acuífero o la superficie, provocando una importante contaminación. (Como se citó en Diaz, 2017, p.13)

Los estudios de impacto ambiental respecto a la práctica de la fracturación hidráulica o fracking, no han sido suficientemente estudiados los efectos de la fracturación hidráulica, siendo así es un asunto pendiente en Colombia medir los impactos de este.puntualmente en materia de contaminación y daño ambiental.

Otro punto analizar referente a los efectos ambientales que genera la contaminación por minería producto de las actividades extractivas en Colombia, es el impacto en la calidad de vida y el entorno social de los pobladores de las regiones donde se adelantan este tipo de proyectos

pues sus efectos en el ambiente se repercuten en las comunidades se establece que la ejecución de estos proyectos indebidamente “contaminan fuentes de agua subterráneas y superficiales, dividen y desplazan comunidades, generan enfermedades respiratorias, alergias por evaporación de sustancias tóxicas, aumenta niveles de pobreza, violencia en los territorios, generan conflictos entre emprendimientos mineros y formas de propiedad colectiva indígena” Grisales (2011) Citado Por Díaz (2017, p. 23)

En Colombia el ejercicio en regulación ambiental, si bien contiene leyes para diferentes casos en esta temática, en materia práctica se ha visto diferentes irregularidades en materia de concesión de licencias ambientales, ejecución de proyectos sin el lleno de los requisitos legales y /o técnicos, inclusive se critica la adecuación legal que permite amañar procesos explotación minera, extracción de gas o petróleo sin hacer diferenciación en el impacto de cada una.

Como establece Olivero (2013)

En este sentido se reconoce que puede llegar a haber una relación entre la actividad minera relacionada con la extracción de carbón y “la alta prevalencia e incremento de la mortalidad por enfermedades cardiopulmonares, cáncer y enfermedades renales, en habitantes de las cercanías a las minas de carbón (Citado en Cardozo, 2015, p.35)

Referente a lo anterior los químicos y sustancias usadas y desechadas en el proceso de extracción, que resultan en la contaminación del agua genera posibles afectaciones de manera

directa en las poblaciones de la región, en el depósito de sustancias tóxicas en los recursos hídricos, alimenticios y en la fauna y flora generando un detrimento multifacético.

Es importante resaltar la posición que establece Olivero, Young y Caballero (2014)

Mientras ocurre el cambio hacia nuevas tecnologías para la minería aurífera, amigables con el ambiente, es necesario desarrollar estrategias para mitigar la contaminación ambiental, la cual contribuye a incrementar la pobreza de la población debido a los altos costos asociados con los problemas de salud que genera, impactando negativamente sobre la pesca, principal fuente de proteínas en esta región. (p.5)

### **2.3. Beneficios de los proyectos**

La extracción de metales es una actividad muy rentable para la industria, con los materiales que se extraen se hacen diferentes tipos de uso como lo son los celulares, vehículos, edificios, combustibles, etc. Sin embargo, en materia laboral los empleados de estas empresas también obtienen beneficios. Los sueldos que se pagan en minería legal son, por su calidad de riesgo, mejor recompensados que un trabajador simple con el salario mínimo de Colombia, adicional tiene los beneficios de la seguridad social para prevenir accidentes laborales, al estar catalogado en nivel de alto riesgo, la pensión sería más favorable que la pensión por vejez.

En un informe de la Revista Dinero (2017) se infiere del estudio Brujula Minera realizado Arteaga, Cuestas y Mejía (2017) que los expertos en el tema de hidrocarburos, analizaron en el año 2017 y para los próximos cinco años, el sector podría estar llegando a inversiones mayores a los siete mil quinientos millones de dólares. Sin embargo, en materia de percepción de la opinión el status favorable en cuanto a inversiones minera; en la encuesta

Colombia pasó del puesto 32 al 65,

Se establece que:

Para Santiago Ángel, presidente de la ACM, tras un difícil 2016 para la minería, el sector le apuesta a crecer más de 5% jalonando la economía colombiana. El año pasado la producción de carbón se cerró con 90,5 millones de toneladas –cifra récord–. El oro de las empresas afiliadas a la ACM (que representan 12% del total nacional para la extracción legal del mineral) alcanzó las 253.872 onzas, frente a las 223.915 extraídas en 2015. En cuanto a la producción de níquel, se extrajeron 37.092 toneladas del mineral, con un incremento de 1,1 % anual (Revista Dinero, 2017, p. 15).

En relación con los beneficios tributarios que favorecen al sector extractivo

Pardo (2016) arguye que:

El Estatuto Tributario contiene normas que aplican a todo tipo de contribuyentes. Se trata de normas de orden general que rigen para todos los sectores de la economía, entre ellos, el sector extractivo. Se destacan en ellas, un impuesto de renta del 25%, un impuesto sobre la renta para la equidad del 9%, impuesto sobre ganancias ocasionales del 10%, e Impuesto sobre Las

Ventas (IVA) del 16%, y el gravamen a los movimientos financieros (4x1000). Otras normas son: Dedución por la compra de activos fijos reales. Con el objeto de incentivar la inversión en la economía colombiana, el gobierno promulgó la Ley 1766 de 2004 estableciendo la deducción del 30% del valor de los activos fijos reales del impuesto de renta respectivo entre los años 2004 a 14 2007. Posteriormente, la Ley 1111 de 2006 autorizó que, a partir del 1 de enero de 2007, este porcentaje subiera al 40% del valor de las inversiones efectivamente realizadas en activos fijos reales. El porcentaje volvió a bajar a 30% en el 2010, último año de vigencia. (p.16)

Otros beneficios generales a grandes rasgos en materia de extracción son: 1) Compensaciones de pérdidas fiscales en relación a la ley 1111 de 2006, siempre y cuando dichas pérdidas se hubiesen generado a partir de 2007. 2) El descuento de sus obligaciones tributarias de los impuestos pagados en el exterior, los intereses de los créditos nacionales e internacionales. 3) Dedución de los aportes parafiscales en la generación de empleos formales, y el IVA pagado en la importación de maquinaria y equipos para industrias básicas.

4) la exención del impuesto por remesas de utilidades percibidas al exterior y la exención del cincuenta por ciento del gravamen a los movimientos financieros del impuesto cuatro por mil. 5) Depreciación y amortización de inversiones en cuando estas se produzcan en línea paralela. 6) Un Impuesto de Industria y Comercio bajo que oscila del 0,2 a 1,4 por ciento. 7) también aquellos gastos que se generen en el exterior son deducibles en materia tributarios siempre y cuando se realicen pagos a comisionistas en el exterior, los intereses sobre créditos a corto plazo que no

superen el año, y cuando se realicen aquellos negocios derivados de la importación y exportación de mercancías.

Cabe anotar que en materia tributaria cuando se hagan donaciones a Fundaciones por parte de empresas los aportes a los gremios pueden ser deducidos del impuesto de renta, estos aportes también cuentan para inversiones y donaciones para el desarrollo científico o tecnológico.

Un beneficio en materia ambiental, es el que estipula Pardo (2016):

El Estado asume costos como Determinación del costo de venta en

plantaciones de reforestación (artículo 83 del ET), deducción por inversiones en nuevas plantaciones, riesgos, pozos y silos (artículo 157), deducciones por inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente (artículo 158-2), exclusión de IVA para maquinaria y equipo importado para control y mejoramiento del medio ambiente (artículo 424), Deducción de renta por reforestación (artículo 253). (p. 15)

### **3. CAPÍTULO 2: LA CONSULTA POPULAR EN PERSPECTIVA DE LA EXPLOTACIÓN MINERA**

El presente capítulo muestra una introducción al problema planteado en la investigación, el cual expondrá la definición y regulación jurídica de la consulta popular en Colombia y como esta era garantista al momento de la toma de decisiones, al preguntarle a las personas si apoyaban o no la explotación de hidrocarburos, consigo a ello se estudiará jurisprudencia de la Corte

Constitucional anterior a la Sentencia SU-095/18, donde la Corte reconocía la autonomía de los entes territoriales, por lo que cada Departamento o municipio tenía la facultad de decidir sobre la administración de sus recursos y para finalizar este capítulo se abordará pronunciamientos del Consejo de Estado en la participación de los ciudadanos en decidir sobre los asuntos llevados a votación popular.

### **3.1 La consulta popular en Colombia.**

La Consulta Popular es un mecanismo de participación ciudadana consagrada en el artículo 103 de la Constitución Política y reglamentada por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, con ella se convoca a los habitantes de un municipio, departamento o del país a decidir sobre un tema de vital importancia para su territorio.

Además, esta puede realizarse a nivel Departamental, Municipal, Distrital, Local o Nacional; para el procedimiento de la Consulta Popular a Nivel Nacional, se requiere la firma del Presidente que convoque la consulta, mientras que, para los Municipios, Departamentos y demás será el Gobernador y Alcalde quién lo haga.

Anudado a esto, el procedimiento para convocar la consulta debe cumplir una serie de puntos:

- 1) El texto que se someterá a votación debe ser claro para la ciudadanía.
- 2) Aprobación de la iniciativa.
- 3) Fecha para la realización de la consulta popular.
- 4) Se hace efectiva la decisión del pueblo.
- 5) Efectos de la consulta popular.

Como establece Torres (2017):

En cuanto a la forma de la pregunta que se le hace al pueblo, el artículo 52 de la misma ley establece que debe ser una pregunta redactada de manera clara y concisa que pueda ser respondida con un “sí” o un “no”. Teniendo en cuenta esto, prohíbe la consulta sobre proyectos articulados y sobre convocatoria a una asamblea constituyente, con excepción de aquellas iniciativas para reformar la Constitución teniendo en cuenta el procedimiento que establece la Constitución Política en su artículo 376. (p.21)

En ese sentido y en el caso de los promotores o comités promotores, cualquier ciudadano podrá presentarse ante la Registraduría y solicitar su inscripción como promotor.

Asimismo, la cantidad de firmas que se deben recoger para que la iniciativa pase ante el Congreso de la República, se requiere el apoyo del 5% o más del censo electoral, cuando se trata de una iniciativa a nivel nacional, pero cuando se trata de una iniciativa a nivel departamental, municipal o local se requiere el apoyo del 10% o más. Cuando el apoyo sea del 20% o más, la situación cambia y obliga a que se lleven a cabo todos los trámites pertinentes para que la Consulta Popular se realice en un término de aproximadamente 20 días.

Como establece Torres, (2017):

Una vez inscrita la propuesta, la Registraduría tendrá 15 días para entregar los formatos y a partir de ese momento los promotores tendrán un plazo de 6 meses para recolectar las firmas. Si en ese periodo de tiempo no se logra recolectar las firmas necesarias, entonces la iniciativa se archivará. En caso de que, si sean

recolectadas, la Registraduría tendrá un plazo de 45 días para verificar las firmas. Si los promotores desisten y aun no se ha cumplido el término, deberán motivarlo por escrito ante el registrador y hacer entrega de las firmas recolectadas hasta el momento, permitiendo así que se haga un conteo de las que se logró recolectar y establecerá un plazo para que otro promotor debidamente registrado, continúe con el proceso de recolección de firmas. (p. 23)

Una vez obtenido el conocimiento del correcto uso y realización paso a paso para someter a una comunidad a la votación de la consulta popular para decidir y hacer parte de un caso en concreto que afecte de una u otra forma a un lugar territorialmente determinado, podemos entonces hacer uso de este privilegio derecho que nace de una constituyente que dio paso a un Estado Social de Derecho, sin embargo teniendo en cuenta la decisión de la Corte en la Sentencia de unificación SU-095 del año 2018 se origina la incertidumbre por determinar el alcance que en la actualidad representa la Consulta Popular.

La noción básica de la consulta constata que el pueblo cuando haya tomado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano competente debe adoptar las medidas para hacerla efectiva, cuando esta decisión requiera una ley, ordenanza, acuerdo, resolución local, la corporación debe expedirla en su periodo legislativo.

Como establece Quiñones (2017):

Si vencido este plazo el Congreso, asamblea o junta administradora local no la expiden, el Presidente, Gobernador, el Alcalde dentro de los 15 siguientes días la adoptará mediante decreto con fuerza de Ley, ordenanza, acuerdo o resolución

local. La ley 134 otorgaba 3 meses para que la autoridad responsable adoptará la decisión. (p.32)

Dicho lo anterior, la implementación de la Ley 1757 de 2015 mide en diferencias claras Ley 134 de 1994 con relación al respaldo, control previo y plazos:

Ley	Respaldo ciudadano	Control previo	Plazo para hacer efectiva la decisión por las autoridades del ejecutivo.
134 de 1994	Exigía el respaldo del 5 por mil de los ciudadanos del censo electoral	Establecía que el texto de la consulta se remitiría al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.	Si dentro del periodo de sesiones o a más tardar en el periodo siguiente la corporación respectiva no adopta la decisión, el ejecutivo tenía 3 meses para hacer efectiva la decisión
1757 de 2015	Cualquier ciudadano organización social o política sin necesidad de un número mínimo de respaldo.	Exige control judicial previo por la jurisdicción de lo contencioso administrativo competente, para dar su concepto acerca de si la decisión sometida a pronunciamiento es objeto de consulta en el respectivo nivel territorial. Esto con el fin de determinar la existencia de límites de las consultas populares territoriales	Si dentro del periodo de sesiones o a más tardar en el periodo siguiente la corporación respectiva no adopta la decisión, el ejecutivo tendrá 2 meses para hacer efectiva la decisión.

015 de Consulta  
ca, (Departamento

ABC DE LA LEY 1757 DE 2015 Estatuto De la Participación democrática, (Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, 2017,p.33)  
en:<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/abc>

### 3.1.1 Alcance de la Consulta Popular en Colombia con la ley 1757 de 2015:

Anterior al fallo de la Sentencia SU-095/2018, se tenía en cuenta que “la decisión del pueblo será obligatoria en toda decisión democrática” (Ley 1757, art. 41, de 2015) por tanto se refleja un carácter vinculante en la consulta popular también porque la autoridad u organismo competente sea a nivel local o nacional debe respetar e implementar dicha decisión pues conforme al artículo 42 de la ley 1757 de 2012 “el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva”. (Ley 1757, art. 42, de 2015) y en última instancia o cuando no haya dicho

organismo el Alcalde está obligado a tomar las medidas necesarias para garantizar la decisión del pueblo.

Antes de comenzar con el análisis de las sentencias emitidas por las altas cortes colombianas al caso concreto es necesario que el lector de esta investigación comprenda y diferencie términos como *la ratio decidendi* y *el obiter dictum* en aras de entender nuestra postura.

En aras de lo anterior, se debe partir de la definición de obiter dicta emitida por la Corte Constitucional en donde señala que: “toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión; [esto es, las] opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario” (C.C. Sentencia T-292/06, p.20). La obiter dicta se diferencia de la ratio decidendi porque no es vinculante. Por tanto, en aquellas decisiones debe comprenderse el carácter vinculante sobre que recibe la calidad de ratio decidendi.

El Centro de Estudios Jurídicos y sociales, De Derecho, Justicia y Sociedad  
Dejusticia, expone que:

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han reconocido de forma clara que ni los contratos de concesión minera ni las licencias ambientales constituyen derechos adquiridos. El contrato de concesión o la licencia ambiental, son situaciones jurídicas que emanan del derecho público, y se ha entendido que estas situaciones “son susceptibles de modificaciones en el futuro y aun de ser extinguidas por obra de la voluntad legislativa en aras del interés supremo de la

colectividad y de sus necesidades inmanentes de progreso y equilibrio social”. En esa medida, en esos casos especiales, la noción de derecho adquirido se diluye. (2017, p.3)

Entonces nos preguntamos ¿es o no vinculante una decisión tomada mediante la consulta popular de conformidad con lo anteriormente expuesto? A decir verdad, encontramos una contradicción al analizar la pregunta anteriormente planteada, toda vez que analizando la norma que desarrolla la consulta popular está decreta que su decisión es vinculante y de obligatorio cumplimiento, no obstante, la sentencia T-292 de 2006 falló que el alcance de la consulta y la forma en que puede llegar a afectar los proyectos en curso, constituye un carácter obiter dicta, concepto jurídico establecido como no vinculante y sin cualidad de fuente de derecho.

### **3.2 Análisis de jurisprudencia de la Corte Constitucional, respecto a la consulta popular frente a la explotación minera en Colombia.**

Es prudente analizar las decisiones de los altos tribunales en materia de consulta popular, específicamente la Corte Constitucional de la República de Colombia y el Consejo de Estado con el fin de dilucidar el alcance de las interpretación en derecho sobre la vinculatoriedad y obligatoriedad de la consulta popular.

1. Identificación: Corte Constitucional, Sentencia C-035 del ocho 8 de febrero de 2016, Magistrada Ponente: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, Número de Radicado: expediente

D-10864 Demandantes: Alberto Castilla Salazar y otros Artículo demandados: artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D) del periodo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 de manera parcial, 51, 52 de manera parcial y el parágrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el P.N.D de 2014-2018.

El problema jurídico que se observó la corte en esta sentencia se podría resumir en si ¿Cuando una entidad del orden nacional está facultada para delimitar las áreas de reserva estratégica minera, se restringe la autonomía constitucional de las entidades territoriales?; y para esto se argumenta como decisión estricta o Ratio Decidendi una serie de supuestos que parten de la carta magna.

Establece la Corte Constitucional

La Constitución Política, para definir el modelo de Estado (art. 1° superior) parte de dos supuestos; en primer término, se concibe a Colombia como un Estado organizado en forma de República unitaria y en segundo término reconoce que el modelo de organización política es descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales. (C.C. sentencia C-035/016, párr. 20)

En síntesis se explica por la Corte que si bien Colombia se conforma como una república unitaria y centralista, hay unos grados de autonomía en materia económica y administrativa para

las regiones y ciertas entidad que se destacan como: “(i) las facultades de las entidades territoriales, (ii) la asignación de competencia al Congreso para regular el grado de autonomía de las entidades territoriales, y (iii) los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y los entes territoriales.” (C.C. sentencia C-035/016, parr. 20)

Es importante, entonces, resaltar que el artículo 1 y 287 Constitucional rigen y Mencionan aspectos en cuanto a las facultades de autonomía y los límites de la descentralización para las entidades de orden territorial, siendo el principal actuar por estas bajo el imperio de la constitución y la ley, pero teniendo beneficios como tener autoridades propias, administrar sus recursos, imponer su régimen fiscal, entre otros.

Define la Corte Constitucional que:

La jurisprudencia de esta Corte ha considerado que tales potestades, en ocasiones denotadas analógicamente como “derechos” de las entidades territoriales, son exigibles judicialmente, entre otros mecanismos a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ya que los mismos conforman lo que equivaldría al *núcleo* esencial de la autonomía de los entes territoriales. (C.C. sentencia C-035/016, Párr. 21)

Por lo tanto, la Corte expone que la autonomía es principio jurídico en materia de organización y límites competenciales, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida

posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. Y también la define como un derecho para dichos organismos.

En ese orden de ideas, los principios y el carácter unitario del Estado colombiano no constituye un fundamento suficiente para desconocer la capacidad de autogestión que la Constitución les otorga a las entidades territoriales. “A su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias constitucionales de las autoridades nacionales.” (C.C, Sentencia T-145/15, párr. 17)

Define la Corte Constitucional que:

Este Tribunal estima necesario establecer un mecanismo para garantizar la protección de los ecosistemas de páramo. Este mecanismo debe preservar también la autonomía del Ministerio de Ambiente para apartarse de las áreas de referencia del IAvH. Sin embargo, esta decisión no puede obedecer al arbitrio del funcionario que lleva a cabo esta función, como quiera que, como todas las autoridades administrativas, las decisiones discrecionales no pueden confundirse con las decisiones arbitrarias, de tal forma que todas aquellas determinaciones que preservan márgenes amplios de valoración administrativa, de todas maneras deben soportarse o apoyarse en criterios razonables y proporcionados explícitamente señalados. (...) El Ministerio de Ambiente debe preferir siempre el criterio de delimitación que provea el mayor grado de protección del ecosistema de páramo,

puesto que de ello depende la eficacia de un derecho fundamental, y en particular, las garantías de calidad, continuidad y acceso al agua. (C.C, C-035/16, párr. 180)

Por lo tanto, entre la adjudicación de competencias entre el gobierno central, las entidades de orden nacional y las entidades territoriales la Corte declaró la Inexequibilidad del inciso 2º y el párrafo del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, el artículo 51 de la Ley 1753 de 2015, los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por quebrar ese régimen de autonomía, pero también teniendo en cuenta aspectos de protección en materia ambiental.

2. Identificación: CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-361 de 2017. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS, Fecha: treinta (30) de mayo de dos mil diecisiete (2017), Número de Radicado: expediente T-5.315.942, Accionante: Julia Adriana Figueroa y los señores Alix Mancilla Moreno, Dadan Amaya, Luís Jesús Gamboa y Erwin Rodríguez-Sala en representación de los miembros del Comité por la Defensa del Páramo de Santurbán. Accionado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –en adelante MADS.

Esta acción de tutela planteada por los accionantes surge ante la falta de respuesta de un derecho de petición ante el Ministerio de Ambiente con el fin de solicitar que se decretaran y practicaran las audiencias públicas del artículo 34 de la Ley 1437 de 2011, esto dio lugar a que los accionantes presentaran acción de tutela.

El problema Jurídico que se resalta de este asunto litigioso es si ¿La acción de tutela es procedente para cuestionar un acto administrativo general, en virtud del desconocimiento del

derecho de la participación, del debido proceso, del acceso de la información, de petición, el derecho al agua y el ambiente sano de los accionantes, en el procedimiento de delimitación del páramo de Santurbán, cuando no se ha agotado la subsidiariedad de las acciones administrativas?

Tras varias insubsistencias y desestimaciones por Tribunales administrativos de menor jerarquía en su ratio decidendi la Corte estimó que:

(...) el amparo propuesto por los peticionarios es procedente, y que, por tanto,

hay lugar a un pronunciamiento de fondo. (...) La Corte Constitucional destacó que la participación de la colectividad en los procesos de distribución de bienes escasos es un elemento esencial para la materialización de principios de la función pública, verbigracia la transparencia y la eficacia de los procedimientos. La Corte agregó que la simple presencia de la comunidad es insuficiente para garantizar el principio de participación. (C.C. Sentencia T361/17, párrs. 10 y 12)

La Sala de Revisión concluyó que la demanda de tutela dirigida contra el acto: Resolución 2090 de 2014 del Ministerio de Ambiente, era procedente para proteger los derechos al debido proceso, a la participación, de petición y de acceso a la información, dado que observa varias de las excepciones de la regla de improcedibilidad de la acción de amparo de derechos fundamentales contra actos administrativos abstractos. Por tanto, levantó la suspensión de términos del proceso en referencia para fallar.

Emitiendo en su ejercicio de justicia una sentencia de tutela la Corte Constitucional dejó sin efectos dicha resolución, la cual buscaba delimitar el Páramo de Santurbán, entre otros

postulados, teniendo en cuenta que al expedirse sin la participación de los accionantes y la población afectada por esta con esa decisión. Y asimismo se ordenó a esa entidad emitir una nueva resolución sobre el asunto garantizando un procedimiento participativo, eficaz, dialogado y deliberativo conforme a los preceptos de la corte constitucional y la normativa pertinente en la materia del debido proceso. También se ordenó a la Defensoría del Pueblo vigilar dicho proceso.

### **3.3 Análisis de jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto a la consulta popular frente a la explotación minera en Colombia.**

1. Identificación: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejero ponente: Milton Chaves García, Fecha: quince (15) de agosto de dos mil dieciocho (2018) Radicado: 11001 03 15 000 2018 00669 00. (AC), Actor: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Demandado: Tribunal Administrativo del Huila. Asunto: Declarar la inconstitucionalidad del texto de la consulta popular y hacer cesar los efectos de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila.

Esta acción surge en consecuencia de que el 18 de noviembre de 2016 se inscribió, ante la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC por sus iniciales), consulta popular para la defensa de los recursos naturales, el uso del suelo y la autonomía en municipio de Íquira, departamento del Huila. Como consecuencia surge el acuerdo No. 006 del 30 de noviembre de 2017, en el cual el Concejo Municipal de Íquira declaró la conveniencia de continuar el trámite de la consulta popular y aprobó el siguiente texto:

¿Está usted de acuerdo: si o no, en que, para proteger el uso del suelo, los recursos naturales especialmente el hídrico, la autonomía de nuestro municipio y fomentar la participación democrática, ¿es necesario restringir totalmente la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos? (Concejo Municipal de Íquira, Huila, Acuerdo N.006 del 30 de Noviembre de 2017)

El Alcalde de Íquira remitió al Tribunal Administrativo del Huila los documentos base de la consulta popular para que este determinara su constitucionalidad. En su decisión la intervención que se solicitó este ente judicial a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no se tuvo en cuenta por extemporánea y en providencia del 5 de diciembre de 2017, el Tribunal Administrativo del Huila declaró constitucional el procedimiento de la consulta popular, pero reformulando la pregunta.

El Tribunal Administrativo del Huila (2017) estableció la pregunta así: “Ciudadano ¿Está usted de acuerdo si o no, en que en el municipio de Íquira – Huila, se ejecuten actividades de exploración y explotación de hidrocarburos?” (Como se referenció en: C.E, Sala contencioso administrativa-Sección Cuarta, no. 11001-03-15-000-2018-00669 -00. parr.10, 2018)

El Consejo de Estado estableció que el asunto jurídico en disputa versaba sobre varios problemas jurídicos si 1) La autoridad judicial demandada desconoció el contenido de las sentencias C-123 de 2014 y T-445 de 2016, emitidas por la Corte Constitucional, en relación con el requisito de la concertación entre las entidades territoriales y la Nación, para adelantar una consulta popular a nivel territorial?, Y 2) ¿El Tribunal Administrativo del Huila asumió

competencias que no tenía, al reformular la pregunta que se va a poner a consideración de la ciudadanía de Íquira?

A grande rasgos la sentencia de la Corte Constitucional T-445 de 2016 tuvo en cuenta precisar que la garantía de la participación efectiva y participativa de las entidades territoriales en el proceso de autorización de minería se materializaría, como lo establece la Corte Constitucional:

La realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.” (C.C., Sentencia C-123/14, párr. 62).

De este modo la consulta popular constituye un mecanismo de participación ciudadana que desprende unos principios del Estado Social de Derecho y permite a los ciudadanos y al pueblo manifestar su opinión de manera positiva o negativa frente a una situación, teniendo un espectro amplio de los asuntos en que puede realizarse. La realización de consultas populares supone en cabeza de los municipios y entidades territoriales un ejercicio legítimo de sus facultades.

En su Ratio decidendi se establece Por el Consejo de Estado, Sección Cuarta que:

Es claro que la consulta popular supone que la respuesta del pueblo adquiere la naturaleza de un verdadero hecho popular. Consecuencia que se diferencia de un Referendo (constitucional, legal o territorial, aprobatorio o derogatorio), en la medida, en que, la consulta produce una manifestación de una voluntad política, el Referendo, por el contrario, aprueba o imprueba una norma jurídica. Así las cosas, no se comparte la postura mayoritaria de la Sección Quinta en tanto puede desconocer el precedente establecido por la Corte Constitucional porque restringe -y en la práctica anula- el derecho fundamental de participación ciudadana de los habitantes de los distintos municipios en los que existe la potencialidad de adelantar actividades de exploración y explotación minero-energética (C.E., Sala de lo contenciosos administrativo-Sección Cuarta, no. 11001-03-15-000-2018 0066-00. Parr. 40, 2018)

Por tanto, en su resuelve el Consejo de Estado en su sección cuarta contrapone la decisión de la sección quinta y resuelve negar las pretensiones de la acción de tutela, por las razones de que se desconociera la participación ciudadana y la autonomía, en cuanto no supone un ejercicio similar a otros mecanismos de participación como el referendo.

2. Identificación de sentencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López Fecha: diecinueve (19) de abril de dos mil dieciocho (2018) Radicado: 11001-03-15-000-201702518-00(AC) Actor: Ministerio de Minas y Energía Demandado: Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión tercera.

Esta acción nace de la solicitud del Ministerio de Minas y Energía para declarar la inconstitucionalidad de la consulta popular convocada en Granada – Meta. En razón a que considero que se le había violado su derecho fundamental al debido proceso, porque mediante providencia del 8 de agosto de 2017 por el Tribunal Administrativo del Meta se declaró constitucional la consulta formulada por la Alcaldía del Municipio de Granada a los para la ejecución de actividades de exploración, sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos en esa región.

En consideración del Consejo de Estado en su sección primera se preceptúa que el problema jurídico que compete solucionar radica en si se ¿incurre en desconocimiento del precedente judicial la sentencia que declaró constitucional la pregunta formulada para la consulta popular en el Municipio de Granada, Meta, para la ejecución de actividades de exploración, sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos al interior de dicho territorio?

Conforme a la Ratio decidendi del Consejo de Estado en su sección primera se establece que, en el caso específico:

El Alcalde de Granada tiene la competencia para convocar a consulta popular a los ciudadanos de dicho municipio, para que se pronuncien sobre las actividades que se indican en la pregunta, la cual no resulta contraria a los mandatos superiores contenidos en el artículo 288 de la Constitución en tanto que la autonomía de que gozan las entidades territoriales, como es el caso del municipio de Granada (Meta), está enmarcada dentro de los límites de la Constitución y la

Ley, luego si la entidad territorial pretende desarrollar una consulta popular, ello no afecta la competencia que la ley y la Constitución le ha asignado, especialmente, en materia de hidrocarburos y la autoridad ambiental, en relación con la exploración y explotación de los hidrocarburos existentes en el subsuelo Colombiano. (C. E., Sala de lo Contencioso administrativo-Sección Primera, no: 11001-03-15-000-2017-02518-00, párr. 34, 2017)

En ese sentido suponer una restricción previa para el ejercicio de las consultas populares de manera explícita o implícita supone una contrariedad al principio de autonomía y participación popular, referente a las competencias del Ministerio de Ambiente o la autoridad ambiental ésta no pierde competencia “pues en el evento en que la respuesta mayoritaria sea el “sí”, las autoridades del orden nacional, conservan sus competencias precisas en relación con la administración de los hidrocarburos y de los recursos naturales no renovables” (C.E., Sala de lo Contencioso administrativo-Sección Primera, no. 11001-03-15-000-2017-0251800, párr.45, 2017)

En estos aspectos, no se debe desconocer que independientemente de las circunstancias de cada caso el deber que emana por parte de las autoridades u organismo tanto nacionales como municipales y/o territoriales debe siempre guiarse por los principios de coordinación, transparencia y colaboración.

En esta decisión también se toman en cuenta los postulados constitucionales de las sentencias C-035/16 y T-445/16, pues el Consejo desestima las pretensiones del accionante en razón de que de conformidad con estas sentencias:

“la Corte Constitucional aclara que: i) so pretexto del principio de Estado unitario, las entidades del orden nacional, en ejercicio de la iniciativa de actividades de carácter minero no puede anular el principio de autonomía de las entidades territoriales; ii) dicho principio se manifiesta en que los entes territoriales tienen competencia para definir la vocación general del territorio perteneciente a su jurisdicción; y iii) las autoridades nacionales, previo al ejercicio de actividades de índole minera, tienen el deber de concertar con las autoridades territoriales las condiciones de las mismas y su compatibilidad con los planes de ordenamiento territorial y el medio ambiente, haciendo partícipes a las personas que de manera directa reciben los impactos de ese tipo de actividades, mediante los mecanismos de participación ciudadana.” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo-Sección Primera, no: 11001-03-15-000-2017-02518-00) párr.39, 2017)

Por lo anteriormente expuesto el Consejo niega lo solicitado por la autoridad ambiental (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), al no haber desconocimiento del precedente constitucional. Aunque advierte que “el ejercicio de las consultas populares no debe suponer, sin más, como un obstáculo a la ejecución de las políticas mineras del orden nacional, las cuales deben propender por el desarrollo económico y social del país.” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo-Sección Primera, no: 11001-03-15-000-2017-02518-00, párr.102, 2017)

#### **4. CAPÍTULO 3 ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SU-095 DE 2018 EN PERSPECTIVA DE LA VIABILIDAD DE LAS CONSULTAS POPULARES.**

La sentencia SU-095 de 2018 marca una posición importante de la corte constitucional en materia de consultas populares puesto que unifica su decisión en esta materia sobre un asunto específico por lo tanto es necesario dilucidar cómo esta interpreta el alcance de este mecanismo en el país.

##### **4.1 Narrativas jurisprudenciales previas a la sentencia SU-095 de 2018**

En esta parte de la investigación se hará una recopilación de los distintos elementos conceptuales relacionados con la temática desarrollada, analizando algunas decisiones proferidas anteriormente a la sentencia objeto de estudio para poder determinar la razón de este nuevo precedente judicial. Así las cosas, este documento pretende ser una fuente obligada de consulta, debido a que son muy pocas las investigaciones que se han realizado al respecto para tener un criterio más completo, toda vez que una Constitución por sí sola no consolida los ideales de una nación, porque si bien esta contiene los sedimentos que regulan los vínculos entre las organizaciones del Estado y la población en general, es necesario que se concentren los esfuerzos y se genere un compromiso entre la ciudadanía y las organizaciones en donde existen principios y valores que son el fundamento de la unidad política estatal para el cabal cumplimiento de los fines del estado.

En relación con el medio ambiente, es necesario que las entidades territoriales y nacionales cuenten con herramientas sistémicas que permitan la materialización de los derechos, en ese aspecto se analizará dentro de la dogmática normativista el hecho de que no debe haber tensión entre el principio de estado unitario y la autonomía con la que gozan las entidades territoriales, por lo tanto es necesario realizar un análisis sustancial que pueda ser puesto a la espera del interés y el compromiso en general, asegurando así la preservación y vigencia de sus garantías.

Como puede apreciarse entonces, el tema de la sentencia es interesante toda vez que los argumentos aquí planteados van en contra posición con la *ratio decidendi* emitida en la sentencia T-445 de 2016, cambio su fundamento valorativo que en su precedente judicial reconocía la importancia y legalidad de las consultas populares en la minería. Por lo tanto, en las líneas consecuentes se tratará de analizar este conflicto generado en la jurisprudencia constitucional en materia de derecho minero.

Los derechos que involucra la consulta previa no habían alcanzado mayores avances tangibles hasta el 2016, si bien se resaltan jurisprudencias como la sentencia T -445 de 2016 emitida por la Corte Constitucional en la que se denota un enfoque garantista de este derecho en cuanto los principios de la administración, la autonomía de los entes territoriales y la participación de la población, se refiere muy dispersa y no consolidada esta doctrina.

Cabe precisar que sin duda esta sentencia inauguró en Colombia una tendencia proteccionista y garantista de los derechos derivados del desarrollo sostenible, toda vez que

cimenta el concepto de justicia social Ambiental, debido a que las comunidades pueden participar en las decisiones que las afectan en desarrollo de un proyecto extractivo.

La corte inicia en la sentencia T-445 de 2016 aborda los siguientes puntos, Conforme a la Corte Constitucional:

(i) procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, (ii) el principio de autonomía territorial en el contexto de un Estado unitario, (iii) la función de ordenamiento territorial y la reglamentación del uso del suelo por parte de las autoridades municipales y distritales, (iv) protección constitucional de los recursos naturales en la Carta de 1991, (v) explotación sostenible de los recursos naturales, (vi) política minera nacional, (vii) evolución del derecho al desarrollo y modelos alternativos del mismo, (viii), impactos de la actividad minera en aspectos inherentes a las competencias constitucionales de los municipios, (ix) justicia social ambiental y participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectarlos, (x) importancia de la consulta popular en el ordenamiento colombiano, (xi) libertad del votante en el marco de mecanismos de participación ciudadana y (xii) caso concreto. (C.C. Sentencia T-445/16, Párr. 26)

La posición de la corte respecto de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, es necesaria tomarla en cuenta pues esta es excepcional y como se establece en la sentencia C- 543 de 1992. “La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la

amenaza de un derecho fundamental” (C.C., Sentencia C-543/92, párr. 80), esto implica la vulneración a postulados constitucionales, cuando se desconoce por parte de la autoridad el debido proceso y se incurren en vías contrarias a derecho.

Asimismo, se tiene en cuenta el principio de autonomía territorial como factor decisorio en este tipo de casos en que se involucran disputas por la implementación de consultas populares pues la figura unitaria del Estado y la facultad de las entidades de orden nacional entran a competir con la autonomía territorial y administrativa de autoridades locales o departamentales.

Establece la Corte Constitucional de Colombia que:

la función de ordenamiento territorial y la reglamentación del uso del suelo por parte de las autoridades municipales y distritales en desarrollo de la Ley 388 de 1997 (ley de desarrollo territorial) es resultado de las funciones asignadas por los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución Nacional a los concejos distritales y municipales en concordancia con el artículo 80 de la misma codificación que plantea el deber de planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución además de establecer los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (C.C., sala de revisión, sentencia T-445/16, Párr. 46)

En relación con la protección constitucional de los recursos naturales, tema que se trata en la sentencia T-445 de 2016 de la Corte Constitucional, es importante resaltar que la corte cita diversas sentencias donde la explotación y exploración de recursos sin medir las consecuencias ambientales afectan en conexidad a la salud y bienestar de las poblaciones colombianas.

La Corte Constitucional resalta de sus planteamientos que;

La sentencia C-632 de 2011, expuso que, en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación eco sistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza. Por su parte la sentencia C-123 de 2014, al referir a la complejidad que involucra el concepto de medio ambiente reconoce que sus elementos integrantes pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana”, de manera que la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista (C.C. Sentencia T-445/16, Párr. 68)

Asimismo, se tienen en cuenta sentencias de esta Corte como la Sentencia C-339 de 2002 (sobre riesgos del planeta), la sentencia C-671 de 2001 (respecto a causas de la afectación medio ambiental), las providencias C-431 de 2000 (sobre el derecho al ambiente sano) junto a la sentencia

C-449 de 2015 (referente al derecho de la naturaleza como ser autónomo) además se realiza un comparativo con el derecho ambiental latinoamericano.

Es de necesaria divulgación la reiteración por parte de la Corte Constitucional en la importancia de la explotación sostenible de los recursos naturales, pues como se resalta en la sentencia T-411 de 1992 “el desarrollo sin planificación y los avances científicos fueron ampliando considerablemente el impacto industrial en el entorno. El problema ecológico y todo lo que este implica es hoy en día un clamor universal, es un problema de supervivencia” (C.C, Sentencia T-411/92, párr. 34)

Ampliando lo anterior se toma de referencia la sentencia T-080 de 2015, donde la Corte Constitucional señaló que:

(...) el primer objetivo de la política pública ambiental es el de prevenir “todo tipo de degradación del entorno natural; además se recalca la importancia de la declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 (Declaración de Estocolmo) en sus principios 2 y 5 los cuales abogan por el desarrollo sostenible de las actividades humanas. (C.C. Sentencia T-080/15, párr. 57)

El desarrollo de las actividades que tengan impacto en el ambiente como en el caso de la industria minera y extractiva de agentes pétreos, y el ejercicio de competencias constitucionales en cabeza los municipios encuentran un punto de respaldo mediante la obiter dicta o posición

amplia de la sentencia C-123 de 2014 en donde se analiza varios aspectos, como por ejemplo: 1) la seguridad alimentaria en análisis del artículo 65 de la constitución nacional y la sentencia C-864 de 2006; 2) el análisis de la actividad minera en el marco del conflicto armado mediante conceptos emitidos por entidades como la defensoría del pueblo, el centro de nacional de memoria histórica, el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra; 3) los efectos de la minería, y su 4) relación con el medio ambiente.

En relación con la justicia social ambiental y participación de las comunidades, en la sentencia T-455 de 2016 se hace un recuento de la Sentencia T-294 de 2014 y se resalta el concepto planteado por la Corte Constitucional así:

El concepto de justicia ambiental da cuenta de los dos principales elementos que la integran el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de una comunidad, ya sea nacional o internacional, eliminando aquellos factores de discriminación fundados ya sea en la raza, el género o el origen étnico (injusticias de reconocimiento), o bien en la condición socioeconómica o en la pertenencia a países del Norte o del Sur global (injusticias de redistribución). Esta exigencia fundamental (i) un principio de equidad ambiental prima facie, conforme al cual todo reparto inequitativo de tales bienes y cargas en el diseño, implementación y aplicación de una política ambiental o en la realización de un programa, obra o actividad que comporte impactos ambientales debe ser justificado, correspondiendo la carga de la prueba a quien defiende el establecimiento de un trato desigual. Así mismo, de este primer componente se

deriva (ii) un principio de efectiva retribución y compensación para aquellos individuos o grupos de población a los que les corresponde asumir las cargas o pasivos ambientales asociados a la ejecución de un proyecto, obra o actividad que resulta necesaria desde la perspectiva del interés general. (C.C, Sentencia T-411/92, párr. 87)

Esto implica que la justicia ambiental incorpora un factor respecto de la distribución de recursos, y otro factor social independiente de su carácter inherente de componente ambiental así mismo “la justicia ambiental incorpora una demanda de justicia participativa, esto es, un reclamo de participación significativa de los ciudadanos, en particular de quienes resultaron efectiva o potencialmente afectados por la ejecución de determinada actividad.” (C.C, sentencia T411/92, párr. 88)

De este modo se incorpora que uno de los aspectos clave de la justicia ambiental radica en la inherente decisión de una comunidad a la realización de un determinado proyecto teniéndose en cuenta sus impactos, medidas de prevención, mitigación y compensación, un conocimiento por parte de las comunidades y las entidades locales.

Entonces, la justicia social ambiental es resultado, y partiendo de los principios constitucionales del Estado Social de Derecho Colombiano, del artículo primero (específicamente en cuanto a la solidaridad), los fines del estado del artículo segundo superior, la igualdad del artículo trece constitucional, la reparación ambiental del artículo ochenta superior, el artículo noventa (responsabilidad patrimonial por el daño antijurídico), y el artículo 334 (sobre el desarrollo del Estado en el ambiente sano).

La Corte Constitucional refiere la sentencia T-135 de 2013 y afirmó la importancia del derecho a la participación así:

El derecho a la participación de los grupos de población potencialmente afectados por causa de un proyecto de “desarrollo”, constituye una de las formas en las que el Estado puede y debe prevenir que visiones generales del

“interés general” generan graves afectaciones en los derechos de las personas. Al ejecutar un megaproyecto, el campesino, el jornalero o el tradicional habitante de una región afectada, se encuentra en un verdadero estado de indefensión frente al empresario o dueño del proyecto. Solo con el adecuado ejercicio de la participación podrá evitar que se lesionen sus derechos. (C.C., Sentencia T-135/13, párr. 46)

Ampliando lo anterior, las sentencias C-076 de 2006, y T-348 de 2012 reiteran la importancia de los ciudadanos para la defensa de sus intereses debido a que recalcan en un primer aspecto que “La democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de la población” (C.C. Sentencia C-076/06, párr. 72) y también se resalta que de esta democracia participativa “La importancia de la consulta popular como derecho fundamental se refleja en su obligatoriedad. En efecto, el artículo 55 de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana señala expresamente que la decisión del pueblo será obligatoria” (C.C., Sentencia T-445/16, párr. 80)

Entonces, la necesidad y relevancia de la consulta popular el mundo jurídico nacional parte del ejercicio del pluralismo jurídico, la tolerancia y el interés del ciudadano que hace ejercicio de sus derechos y libertades dando como resultado de la materialización de los mecanismos de participación ciudadana. Y para tener en cuenta estos mecanismos se ven respaldados en varias sentencias principalmente de la Corte Constitucional como la sentencia T-540 de 1992 (que trata sobre la democracia participativa; la sentencia C-522 de 2002 (sobre los principios, principio de la seguridad democrática y participación ciudadana); la sentencia C-089 de 1994 (sobre la importancia de la democracia), entre otras.

El artículo 103 de la Constitución que reconoce taxativamente la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana, ha sido desarrollado por el artículo octavo de la Ley Estatutaria 134 de 1994. El cual reza que:

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

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria (...) (Ley 134, artículo 8, incisos 2º y 3º, 1994)

Ahora, respecto al control judicial sobre los actos administrativos que materializan e implementan procesos y decisiones sobre mecanismos de participación la Corte Constitucional establece que:

En este proceso, la autoridad judicial de lo contencioso administrativo deberá determinar si se cumplieron los trámites y procedimientos previstos en las Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, esto es: (i) si la pregunta es clara, puede ser contestada con un “sí” o un “no”; (ii) si la entidad territorial desborda sus competencias, y en esa medida se interroga al electorado por un asunto que desborda el ámbito local o departamental; (iii) y si se trata de una pregunta, de aquellas que están explícitamente prohibidas, tales como: la modificación de la Constitución Política; aquellas que se relacionan con temas sobre derechos fundamentales; referidas con asuntos que son de iniciativa exclusiva del alcalde como temas presupuestales, fiscales, tributarios o de preservación y restablecimiento del orden público. (C.C, Sentencia T-445/16, párr. 120)

Además, es de tener en cuenta que existe libertad del votante con tal de que no se afecten sus derechos por lo cual se deben mencionar y acatar los lineamientos de la sentencia C-551 de 2003 estableció las siguientes subreglas a la hora de realizar una consulta popular y en donde se incluye: “1) no puede tener defectos de redacción; 2) deben ser leales y claras; 3) no ser inductivas; 4) basada en criterios objetivos; 5) relación de causalidad entre el fin y el medio.” (C.C. Sentencia C-551/03, párr. 344)

Finalmente, del ejercicio deductivo de la sentencia T 445 del año 2016 se resalta que respecto al caso concreto sobre la inconstitucionalidad de la pregunta dispuesta a los habitantes del municipio de Pijao y en relación con el principio de autonomía territorial, específicamente en el caso se noto que: 1) la consulta popular era legal y ejercida en debida forma porque esta puede ser competencia del municipio respectivo; 2) se concluye que si bien el Estado es dueño del suelo y los recursos del subsuelo, bien pueden los ciudadanos llevar a cabo una consulta popular para establecer y participar en la decisión del ejercicio minero y extractivo en su territorio; 3) la pregunta realizada en el caso específico tenía aspectos subjetivos y sugestivos que inducían una respuesta específica, por tanto se atenta contra la libertad del votante. A lo cual, para que los que quieran usar este mecanismo debe ser clara y objetiva la pregunta sin que induzca a posiciones preestablecidas.

La importancia de este mecanismo de participación en el ordenamiento colombiano radica en el adecuado ejercicio del pluralismo, tolerancia y el interés del ciudadano en el ejercicio de sus derechos y libertades. Si bien, la materialización de los mecanismos de participación ciudadana en Colombia ha sido objeto de amplio estudio constitucional es evidente la necesidad actual de analizar el principio de autonomía de la autoridad.

#### **4.2. Análisis concreto de la decisión de la Corte Constitucional**

Identificación: Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia SU-095 DE 2018, Magistrado ponente: Cristina Pardo Slechinger, Fecha: 11 de octubre de dos mil dieciocho 2018  
Tutelante: Mansarovar Energy Colombia Ltda., Tutelado: Tribunal Contencioso Administrativo

del Meta. Asunto: Declarar la inconstitucionalidad de la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta en relación a que se considera se vulnero el debido proceso.

Para el análisis de la sentencia SU-095 de 2018 emitida por la Corte Constitucional de Colombia es necesario hacer un desglosamiento de sus partes en cuanto a establecer factores específicos para casos similares y factores generales que deben tenerse en cuenta por los operarios judiciales.

Refiriéndonos a la legitimidad por activa es decir para demandar unas pretensiones. La Corte Constitucional tiene como parámetro que para reconocerse la calidad de legitimación por activa debe existir una vulneración de un derecho fundamental a una persona natural o que tenga representación legal si es persona jurídica; en el caso objeto del examen se encuentra que la persona natural que interpone la acción de tutela es el representante legal de la empresa que en principio se supone afectada.

Con relación a la legitimidad por pasiva (para ser parte demandada), el Tribunal Administrativo del Meta por su calidad de autoridad judicial pública con facultades de proteger los derechos fundamentales y ser juez constitucional en el sentido amplio emitiendo sentencias judiciales hace que tenga la calidad de legitimidad por pasiva.

Respecto al asunto litigioso la corte sintetiza que:

Encuentra la Sala que el problema jurídico consiste en determinar si el Tribunal Administrativo del Meta vulneró los derechos fundamentales invocados por la sociedad demandante, al incurrir en alguna causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, dentro del trámite de revisión previa de constitucionalidad, en el cual declaró ajustada a la Carta Política una consulta popular municipal referida a que sobre el territorio se desarrollen, o no, actividades encaminadas a la exploración y explotación de recursos de hidrocarburos. (C.C., sentencia SU-095/18, párr. 70)

El problema que se discute en dicha tutela tiene relevancia constitucional, respecto de si existe una vulneración al debido proceso, teniendo en cuenta que la explotación de recursos naturales no renovable [RNRR] al respecto, la Corte establece:

La posibilidad de impedir en una entidad territorial la explotación de RNRR a través de la decisión por votación popular de una consulta popular, es un asunto de relevancia constitucional que merece ser analizado por el juez de amparo, pues este tipo de consultas genera la tensión entre diferentes intereses de la Nación y las entidades territoriales, en el marco de los principios de Estado unitario y autonomía territorial, y lo dispuesto en el artículo 332 de la Constitución Política que establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los RNRR. Además, es de relevancia constitucional determinar si este mecanismo de participación termina

vulnerando los derechos fundamentales de acceso a la justicia de terceros titulares de derechos implicados en la decisión popular. (C.C., sentencia SU-095/18, párr. 75)

Las principales cuestiones que se atacan a favor del debido proceso por parte del afectado son la falsa motivación del decreto 58 de 2016 en razón a incongruencias en sus disposiciones del acto administrativo y además alegando que dicha consulta no surgió de iniciativa popular desconociéndose el régimen legal y constitucional de las diferentes competencias del ente territorial y de la nación.

Ante ello la Corte Constitucional trae a colación un pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la efectividad de los mecanismos de participación, en donde la CIDH manifiesta que:

Para que un recurso sea efectivo, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. (C.I.D.H. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, 2015, párr. 314)

En consideración a lo anterior, si se desconocen estos factores, afectando en consecuencia el derecho a ser oído, la notificación y el derecho a réplica o contradicción se puede considerar que se vulnera el debido proceso cuando no se notifica ante terceros este tipo de procesos de mecanismos de participación ciudadana en específico.

Si bien entra en conflicto la autonomía territorial con la propiedad del subsuelo por parte del Estado, teniéndose en cuenta los artículos ochenta y trescientos treinta y dos de la Constitución Política, en concordancia al desarrollo del principio de autonomía territorial plasmado en la Sentencia C-123 del 2014 la Corte manifiesta lo siguiente:

(...) los contenidos que integran el principio de autonomía territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace preceptivo que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional colombiano. Por esta razón, la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria, es decir, no puede olvidarse que el colombiano es un Estado unitario en lo relativo al principio de organización territorial. (C.C. Sentencia C-123/14. párr. 60)

Se desprende de lo anterior un principio de unidad de los postulados constitucionales que al desconocerse supone interpretaciones fuera de contexto y que no tienen en consecuencia la totalidad de las normas de carácter constitucional esto implica una aplicación indebida y parcial de postulados que pueden afectar el núcleo esencial de determinado derecho o derechos de terceros como se ve en el caso específico de la sentencia SU-095 de 2018 al debido proceso.

Por lo anterior expuesto la Corte Constitucional indica que el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta incurrió como actor en una afectación sustancial a la norma, pues se establece que:

La Sala Plena estima que el Tribunal del Meta con la decisión que adoptó, de declarar constitucional el texto de la pregunta a elevar a consulta popular en el Municipio de Cumaral, desconoció en forma específica postulados de la Carta Constitucional como son los artículos 80, 332, 334, 360 y 361, relacionados con el subsuelo, los RNNR, la contraprestación económica a título de regalía en razón de su explotación y la propiedad y competencias del Estado, por lo que el Tribunal aplicó indebida e irracionalmente los principios constitucionales referentes a ordenamiento territorial, al analizarlos e interpretarlos aisladamente, sin realizar una lectura sistemática a nivel constitucional. (C.C. Sentencia SU-095/18, párr. 102)

Se incurre por tanto en un desconocimiento del precedente constitucional y la jurisprudencia, pues no puede considerarse que exista una facultad plena de los municipios o entidades territoriales sobre los recursos del subsuelo, aplicarlo así sería por tanto desconocer postulados constitucionales

Establece la Corte Constitucional que: el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en un desconocimiento del precedente judicial, pues fundamentó su decisión en interpretaciones erradas de la jurisprudencia, al considerar que existe un derecho absoluto de los municipios sobre los

recursos del subsuelo, desconociendo competencias del nivel nacional, radicadas en cabeza del gobierno nacional central, y también apartándose de los principios de coordinación y concurrencia dispuestos en el artículo 288 de la Constitución Política. (C.C, Sentencia SU-095/18, párr. 103)

La consulta popular reviste unas características propias si bien es un medio de participación popular sus alcances son limitados en cuanto a su objeto, su factor decisorio es importante pero no constituye un alcance político como el de otros mecanismos de participación ciudadana como por ejemplo el referendo.

De este modo, establece la corte constitucional como un factor decisorio en la sentencia que:

Vía consulta popular nacional no es posible reformar la Constitución puesto que ello erosionaría la supremacía de la Carta, que no ha previsto ese procedimiento de reforma. Así, el artículo 50 de la Ley 134 de 1994 establece que no se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución. Tal prohibición se establece para consultas del nivel nacional y por ello no es admisible pensar en una consulta popular del nivel territorial que vaya en contravía de la Constitución, y que impida en forma absoluta la explotación del subsuelo y de RNNR, como actividad permitida por la Constitución Política de Colombia. (C.C., Sentencia SU-095/18, párr. 81)

De este modo los principios que caracterizan a la consulta popular como medio de participación específico y limitado a determinados aspectos le impide un espectro amplio, pues solo infiere la consulta de una pregunta acertiva sobre si la comunidad aprueba o no la exploración o ejecución de un proyecto, teniendo en cuenta aspectos técnicos y de desarrollo sostenible.

La Corte en sentencia SU-095 de 2018 establece que:

Ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR; así, las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de RNNR, de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática de la Constitución. (C.C., Sentencia SU-095/18, párr. 100)

Si bien se cuentan con mecanismos varios para el control ambiental como permisos y licencias que se deben solicitar a las entidades delegadas y como mecanismo de participación relevante (las audiencias públicas ambientales), donde permite la participación en los procedimientos administrativos, los derechos de petición, etc. La consulta previa en caso de comunidades étnicas e indígenas y las alianzas para la prosperidad, reviste un carácter especial de participación comunitaria.

De este mismo modo la sala plena de la Corte Constitucional expone que:

Se identifica que los mecanismos participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio existentes no son suficientes para garantizar los postulados constitucionales. Ello explica la razón por la cual las

comunidades se han visto abocadas a utilizar la consulta popular, como forma de expresar sus inquietudes, pero que como se dijo, no resulta ser el mecanismo idóneo. (C.C., Sentencia SU-095/18 párr. 88)

Dicho lo anterior, si bien la consulta y las disposiciones de los entes judiciales se consideran violatorios de las disposiciones constitucionales, no se debe desconocer la calidad y especial aporte de la consulta previa en la democracia participativa; aunque la Corte decide desestimar las decisiones judiciales previas por desconocer el principio de unidad, el orden estatal y el debido proceso. Un punto relevante, también, es que esta corporación exhorta al Congreso de la República a legislar mecanismos idóneos de participación cumpliendo con los principios de coordinación, concurrencia, y cooperación asimismo ordena a las entidades nacionales competentes en materia de administración de proyectos mineros mejorar e implementar procesos que promuevan el diálogo sobre el impacto de los proyectos extractivos y de explotación.

#### **4.3 Análisis de la sentencia T-445 de 2016 en relación a la Sentencia SU-095 de 2018 a partir de diferentes posturas de autores y salvamento de voto.**

La sentencia SU-095 del año 2018 incorpora dentro de su ejercicio a la sentencia T445 de 2016 acción de tutela donde se encuentra la más viva discusión jurídica en cuanto a la posición de carácter de precedente de la corte constitucional, el conflicto en las limitaciones respecto de los entes territoriales y el alcance de su autonomía territorial son uno de los aspectos más

problemáticos pues, otro factor de discusión contempla que la propiedad del subsuelo, radicada en cabeza de la nación (el Estado y el orden nacional) y la explotación de recursos naturales no renovables se da en ejercicio estipulado en los artículos 80, 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Nacional y por medio del sistema de regalías.

En relación a la consulta previa y teniendo en cuenta su relevancia en el aspecto legal por los artículos cuarenta, ciento tres, ciento cuatro y ciento cinco de la constitución nacional, la ley 134 de 1994 y 1757 de 2015, junto con la normativa de carácter internacional integrada por el artículo 93 de la Constitución Nacional. La Corte Constitucional establece: (i) La consulta popular es un mecanismo de participación, definido principalmente en los artículos 104 y 105 de la Constitución, mediante el cual,

el pueblo se pronuncia acerca de una pregunta de carácter general, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local o nacional, como lo establece el artículo 51 de la Ley 134 de 1994. ii) La consulta popular en el nivel territorial solo puede referirse a materias que se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial. “En esa medida, no será posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental. Igualmente, no podrá una consulta popular promovida por el Presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial” (C.C, C-150/15, párr. 115)

Conforme a lo anterior los límites competenciales particularmente en el ejercicio de procesos de consulta popular conllevan una estricta observación de los postulados legales y constitucionales, los cuales deben tener como objeto el tipo de asunto sometido a la decisión

popular. Mediante este control el límite se mide no solo en un aspecto geográfico sino también respecto de los intereses comunitarios de ese territorio o en su defecto intereses de tipo nacional.

Conforme establece la Corte Constitucional respecto de las competencias territoriales y la coordinación y colaboración: viii) Para resolver la tensión en las competencias otorgadas a la nación y las entidades territoriales en materia de suelo y subsuelo, debe darse aplicación al artículo 288 constitucional que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos. (...)

ix) La consulta popular no es el mecanismo idóneo para dar aplicación a los principios de coordinación concurrencia entre la nación y el territorio en el marco de los postulados del Estado unitario y la autonomía territorial, pues como mecanismo de participación ciudadana no puede utilizarse para definir si en un territorio se realizan o no actividades de exploración o explotación del subsuelo o de recursos naturales, ya que la competencia esta materia no radica en forma absoluta en cabeza de los municipios, y por ello excede competencia, pues existen competencias de este tipo radicadas en el nivel nacional que no es posible desconocer porque tales competencias han sido definidas constitucionalmente; así, 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. (C.C, Sentencia SU-095/18, párr.105)

Es aquí entonces uno de los límites que establece la Corte más puntuales, y de paso con esto, es de recalcar que el artículo 50 de la Ley 134 de 1994 establece que “No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política. (Senado de la República de Colombia, ley 134 de 1994, artículo 50 inc. 2o.), Tal prohibición se establece para consultas del nivel nacional y por ello no es admisible pensar en una consulta popular del nivel territorial que vaya en contravía de la Constitución, y que impida en forma absoluta la explotación

del subsuelo y de recursos naturales de carácter no renovable, como actividad permitida y legitimada por la Constitución política de Colombia. Asimismo su competencia varía dependiendo del factor involucrado conforme a los intereses de nivel territorial o nacional

La Corte Constitucional refiere que:

Deben definirse mecanismos de coordinación y participación los cuales apliquen 12 criterios que son: 1) participación ciudadana y pluralidad; (...) 2) Coordinación y concurrencia entre nación y territorio; (...) 3) Inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables; (...) 4) Diferencialidad / Gradualidad. Con relación a: (i) La existencia de etapas o fases para la exploración y explotación del subsuelo o de RNNR. (ii) la afectación generada a las comunidades asentadas en los municipios de desarrollo de actividades y suubicación, (iii) la dimensión de los proyectos de hidrocarburos o de minería (iv) la magnitud del impacto de los proyectos de hidrocarburos o de minería (v) la complejidad y el carácter técnico de las decisiones a tomar, que implica que en algunos casos la participación ciudadana; (...) 5) Enfoque Territorial; (...) 6) Legitimidad y Representatividad; (...) 7) Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente; (...) 8) Desarrollo sostenible; (...) 9) Diálogo, comunicación y confianza; (...) 10) Respeto, protección y garantía de los derechos humanos; (...) 11) Buena Fe; (...) 12) Coordinación y fortalecimiento de la

capacidad institucional nacional y territorial además de 13) Sostenibilidad fiscal. (C.C., Sentencia SU-095/18, Párr. 144 a 157).

Esta posición de las cortes si bien unifica el criterio respecto de las consultas populares y sienta un precedente presenta diferentes disidencias en cuanto a su interpretación principalmente en el caso específico, por lo cual es necesario analizar estas posiciones.

En cuanto a las intervenciones que ejercen salvamento de voto como la manifestada por el magistrado Alberto Rojas Ríos, es importante resaltar e l magistrado Alberto Rojas manifestó que la mayoría de sus colegas desconoció, entre otros aspectos, que la acción de tutela era improcedente, en consideración a que la empresa que interpuso la tutela carecía de legitimación en la causa por activa, pues nunca intervino ni hizo parte en el proceso del cual alegó la vulneración al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

El magistrado Rojas (2015) dice que:

Se desatendió que el artículo 21 de la Ley 1757 del 2015 estableció un término para que, ante un tribunal administrativo, los ciudadanos impugnen o coadyuven la constitucionalidad de la pregunta que da paso a la consulta popular.

Por lo tanto, en criterio del magistrado, la decisión de la Sala Plena avaló una conducta negligente de la empresa Mansarovar Energy y, asimismo, enfatizó que al haberse consumado el proceso de consulta popular con el legítimo

agotamiento del trámite “se incurrió en un serio dislate”, ya que la comunidad se opuso mayoritariamente a (i) las actividades de exploración sísmica; (ii) perforación exploratoria y producción de hidrocarburos en la jurisdicción del municipio de Cumaral). (Como se citó en, Revista *Ámbito Jurídico*, 2018, párrs. 22 y 23)

Dentro de las intervenciones relevantes en la sentencia SU-095 DE 2018 se resaltan las posiciones de organismos estatales y universidades para considerar aspectos contextuales de la decisión:

1. Para la corporación para el desarrollo sostenible del área de manejo especial de la Macarena, se considera una posible inseguridad e inestabilidad jurídica entre los lineamientos e interés entre entes territoriales y nacionales dentro de un proyecto pues aunque se plantee una perspectiva integradora, hay que establecer los principios de coordinación y colaboración, los intereses anversos pueden suscitar inconvenientes subjetivos.

2. Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público{Minhacienda}, se considera necesario la integración de los conceptos planteados por la corte sobre la consulta previa expuestos en sentencias anteriores porque al no existir consistencia en las decisiones o estas estar muy dispersas, se consolida una falta de claridad en las competencias y límites de cada orden nacional o territorial además debe considerarse la importancia de este mecanismo en el contexto del Sistema General de Regalías, (S.G.R por sus iniciales), por lo que es necesario la necesidad de un ejercicio ponderación entre los intereses tanto nacionales como locales.

3. Por su parte la Registraduría Nacional del Estado Civil-RNEC, dijo que hasta la fecha de la sentencia en el año de 2018 se habían interpuesto nueve consultas populares, de las

cuales seis estaban suspendidas por razones económicas ante la posición negativa del del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a financiarlas.

4. Otra posición a considerar es la de la Empresa Colombiana de Petróleos-ECOPETROL, quienes consideran que existe de antaño una complejidad entre los entes de orden nacional y las entidades territoriales configurándose en el caso específico un desconocimiento de las competencias administrativas y constitucionales de las entidades del orden nacional, por tanto, hay parcialidad en la decisión que se adoptó por el Tribunal Administrativo del Meta.

5. En otro aspecto por el Concejo Municipal del municipio de Cumaral, Meta, arguye que la falta de debido proceso no se constituye pues el actor no participó en el proceso y que la consulta convocada no puede considerarse con vicios pues proviene de una iniciativa popular y no institucional, la consulta popular en ese aspecto emana el derecho fundamental a la participación democrática que se hace efectivo, también, como principio en las decisiones estratégicas de la administración.

6. Por su parte el Ministerio de Minas y Energía {Minminas}, considera que la Corte debe considerar que frente a la ejecución de proyectos del sector minero-energético las consultas populares no pueden suplantar una evaluación técnica y científica de impacto ambiental como medida o fundamento legal para adoptar decisiones sobre los proyectos del sector minero-energético.

7. Pontificia Universidad Javeriana, por su parte le propone a la Corte que los derechos de participación de las entidades territoriales fijados en sentencias anteriores de esa misma corporación no puede tener una protección mayor frente a los derechos que le asisten a proponentes de contratos de concesión, esto sería desconocer sus derechos, a aquellos que efectuaron sus propuestas con el lleno de los requisitos legales y respecto a títulos mineros

adjudicados propone una inseguridad jurídica, por lo que puede estar viciada de nulidad la posición del Tribunal del Meta al desconocer competencias propias del Gobierno Nacional.

8. La Universidad Libre de Colombia, contextualiza que la Corte en pronunciamientos previos ha facultado a las entidades territoriales para poder realizar consulta populares de carácter previo y resalta que en algunos casos específicos pueden prohibir la práctica de la actividad minera en el municipio, es decir avala la legitimidad del Gobierno Territorial.

9. En su concepto la Universidad Externado de Colombia, propone que el Estado con carácter Unitario de Colombia y las dicotomías que existen entre las autoridades nacionales y territoriales, no debe implicar el desconocimiento de mecanismos de concertación entre las partes por lo que la Corte debe tener en cuenta la voluntad de la comunidad ante los vacíos o lagunas que no abarca la normatividad actual.

10. Otra consideración parte de la Universidad del Rosario, que considera improcedente la acción de tutela al no reunir ésta los requisitos establecidos por la Corte Constitucional. Respecto a la consulta popular, recalca que esta es importante resaltar pues su carácter expansivo en la democracia participativa debe ser considerada en los motivos.

11. Ahora, también consideramos pertinente la posición de la Federación Colombiana de Municipios-FCM, que plantea que los entes territoriales tienen la competencia para ordenar el territorio y para reglamentar los usos del suelo a través de sus autoridades locales. Por tanto, las consultas populares sobre proyectos y actividades de minería son de competencia de las entidades territoriales y el alcalde puede promover dicha iniciativa sobre la posibilidad de desarrollar actividades y proyectos mineros.

La doctora Adriana Sanín en su video “implicaciones de la sentencia SU-098 DE 2018” del 28 de octubre de 2018, argumenta que esta providencia ahonda no sólo el concepto de consulta popular minera sino que incluye al Estado Social de Derecho y los mecanismos participativos es evidente entonces tal como lo expresa en el minuto 046 su postura acerca del proceso regresivo que esta decisión ocasionó precisando cuatro aspectos: 1) democracia participativa; 2) autonomía territorial; 3) se afecta la seguridad jurídica; 4) es improcedente las tutelas contra sentencias cuando no se agotaron los términos para interponer los recursos de ley (Sanín, 2018)

Se suscita de la sentencia SU-095 de 2018, por Cuevas (2018):

1) La improcedencia de la tutela debido a que la compañía no interpuso los recursos extraordinarios para ejercer su derecho de defensa; 2) se realiza el desconocimiento de leyes que expresan la obligatoriedad de la consulta popular en proyectos mineros tal como está expresado taxativamente en el artículo 33 de la ley 136 de 1994; 3) es fundamental establecer sobre quien recae la propiedad del subsuelo, toda vez que el Estado incluye a los municipios y estos deben decidir sobre el mismo por lo que la solución debe ser ir más allá de las concertaciones; 4) es evidente que este pronunciamiento no resuelve el asunto de fondo porque no ha creado ningún mecanismo de participación para que la población sea tenida en cuenta (párrs. 1, 2, 3 y 4).

Se debe tener en cuenta que esta solicitud de nulidad fue resuelta por la Corte Constitucional mediante el Auto 281 de 2019 en la resolvió 1) rechazar con base en la legitimación

en la causa por activa en contra de seis accionantes que fueron en coadyuvancia con la petición y 2) responder la confirmación de la decisión manifestada en la sentencia SU095 de 2018.

Vale la pena entonces, recordar el concepto emitido por Ámbito Jurídico el día 17 de noviembre de 2018 titulado consultas populares mineras, ¿en qué quedó la autonomía territorial y la democracia participativa? Realizado por la redactora Johanna Giraldo Gómez concluye que el nuevo concepto de descentralización deja en el limbo a los mecanismos de participación. Giraldo (2018) Además arguye que el hecho de que se realicen estas consultas populares no quiere decir que se haya democratizado el desarrollo sostenible porque de 42 consultas autorizadas se realizaron 41 en más de 24 años de vigencia pero 10 abordaron el sector minero.

El medio de prensa “Las 2 Orillas” publicó el 23 de octubre de 2018, un artículo llamado “*Choque de trenes: Corte Constitucional versus Consejo de Estado*”, allí el periodista Luis Miguel Farfán Miranda se pronunció frente a la decisión de la Corte en la Sentencia SU-095/18, precisando que la Corte consideró que la legislación colombiana no cuenta con mecanismos de participación ciudadana óptimos para la regulación de actividades petroleras en el territorio nacional, dejando así la facultad al Congreso de la República la obligación de determinar concurrencia de los mecanismos de participación y la compatibilidad coordinada de los entes territoriales (Farfan, 2018).

Por otro lado, las Consultas Populares no solo son mecanismos de participación ciudadana que pueden ser utilizadas en la toma de decisiones territoriales, sino que también los entes

territoriales cuentan con la competencia para hacerla y de forma obligatoria, teniendo en cuenta que la autonomía territorial tiene un nexo directo con la democracia.

Asimismo el retroceso jurídico que representa que la Corte Constitucional le está dando al Derecho Ambiental colombiano, pues la Corte dejó en un limbo el alcance jurídico que tenía tanto la Consulta Popular como la Acción de Tutela, pues eran los medios más idóneos para combatir la maquinaria minera irresponsable extranjera (Farfan, 2018).

El diario “Portafolio” publicó “Consultas Populares no son un mecanismo para decidir sobre el subsuelo”, el medio de comunicación resaltó la opinión de Juan Camilo Nariño, Presidente de la Asociación Colombiana de Minería (ACM), quien expresó que la decisión de la Corte en la Sentencia SU-095/18, ratifica el orden constitucional del país, toda vez que permite que el sector minero pueda desarrollarse sin limitaciones como lo hacen otros sectores productivos del país (Sepulveda, 2019).

Sin embargo, se comenta que el Consejo de Estado atacó el fallo de la Corte suspendiendo la Consulta Popular de San Bernardo, Cundinamarca programada para el 21 de octubre de 2018, pero por alguna razón no suspendió la Consulta realizada en Fusagasugá, Cundinamarca la cual fue llevada a cabo ganando el no a las actividades extractivas con un 99% de los votos.

Precisó que la Corte Constitucional, no pretende desconocer la validez de los mecanismos de participación, ya que esta expresó que la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten

actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos. Quedando facultado el Congreso de la República para definir los mecanismos encaminados a una coordinación nación-territorio (Hoyos, 2018).

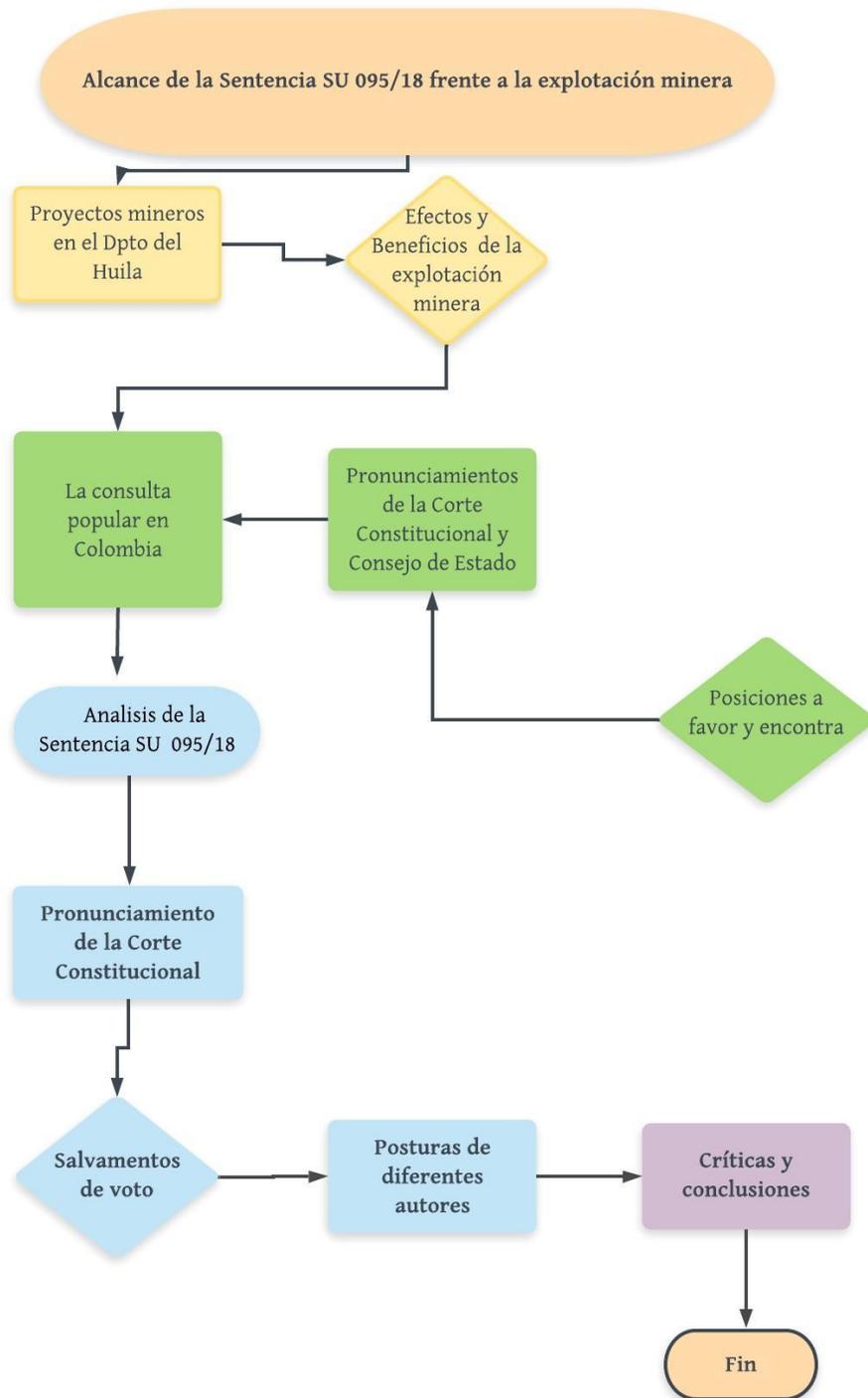
El artículo “Petroleras detrás de los POT en la Amazonia” por Karla Díaz Parra del portal de opinión “La Silla Vacía”, hace su pronunciamiento sobre la Sentencia SU-095/18, desde el punto de vista de los planes de ordenamiento territorial que según el Ministerio de Vivienda, actualmente 800 de ellas se encuentran desactualizadas en todo el territorio nacional. Esta situación es crítica en el caso de la Región Amazonía, pues su ausencia ha sido una de las principales causas del aumento de la deforestación, tal como lo señaló la Corte Suprema de Justicia en la sentencia STC-4360 del 5 de abril 2018. (Díaz, 2018)

En la citada sentencia, la Corte Constitucional le impuso a la ANH que creará mecanismos de concurrencia para que los territorios puedan participar en la toma de decisiones en donde se puedan llevar a cabo las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, orden que se libró en la Sentencia SU-095/18, a pesar de ello, la ANH ha hecho caso omiso, pues no se han creado los mecanismos ni los espacios de concurrencia para que los entes territoriales hagan parte de estas decisiones.

En ese orden de ideas se cree que esa situación podría agravarse, teniendo en cuenta que son las empresas privadas, las más interesadas en el territorio, y quienes cumplen las competencias

de las entidades territoriales, incidiendo sobre los instrumentos que les pueden abrir o cerrar las puertas (Díaz, 2019).

4. MARCO REFERENCIAL



## 5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

La investigación al tener un enfoque de carácter analítico, utilizando una metodología y enfoque cualitativo en razón del contenido emanado de las interpretaciones que surgen de la sentencia SU-095 de 2018 emitida por la Corte Constitucional, apoyados en investigaciones y soportes documentales, se identifica del análisis que las consecuencias de la participación de cierta población para los proyectos de extracción minera ubicados en el departamento del Huila se ven cobijados en razón de los efectos erga omnes de la providencia constitucional.

Enfocados en el análisis documental y jurisprudencial a partir de la comparación de distintas fuentes como lo es la ley, la jurisprudencia junto con investigaciones teóricas que han manejado y han estado sumergidas en el tema. Se diferencia que las herramientas principales que brindan la sentencia SU-095/18, Ley 134 de 1994, Ley 1757 de 2015 de consulta popular, la Constitución Política e investigaciones de apoyo, en virtud a que todos estos documentos son de carácter público y no tienen ninguna reserva legal. Sin embargo, son de estudio y de necesario desarrollo por parte del legislador principalmente cuando en aspectos de la consulta popular se busca implementar los principios de colaboración y coordinación teniendo en cuenta que debe primar la imparcialidad en la búsqueda de intereses que no vulneren aspectos competenciales entre los territorios y la nación.

## 6. CONCLUSIONES

Se puede concluir que la Economía del Departamento del Huila se ha alterado significativamente a partir de los proyectos mineros del Departamento del Huila, en donde esta industria no tiene un control sobre las licencias ambientales y continúan con sus actividades normales sin haber realizado una reparación ambiental, afectando de manera importante al medio ambiente tanto nacional como a nivel global, dañando la tierra y a los habitantes del territorio. En este sentido se evidencia en el caso concreto que los proyectos mineros solo favorecen a las grandes industrias que utilizan la materia prima extraída en sus productos, a los trabajadores en una medida muy mínima, como lo son pensiones de alto riesgo y a sus familiares un seguro de vida en caso de alguna catástrofe, así mismo, a la economía del país le da un crecimiento general.

Igualmente, la consulta popular en Colombia permite la participación ciudadana de manera general para la toma de decisiones económicas, políticas, sociales de un territorio, pero aun así con la Sentencia SU – 095/18 ya no tiene el mismo alcance, prevaleciendo los intereses del Estado y se restringe la participación activa de la ciudadanía; anterior a esta sentencia cada ente territorial tenía autonomía para administrar sus recursos, dando la efectiva protección a los recursos naturales y a su medio ambiente, pero con esta sentencia se modificó esta participación tan importante y veraz para la toma de decisiones por la ciudadanía. Por su parte el Consejo de Estado protegió la participación ciudadana al determinar que era de vital importancia, y determinó que este mecanismo tenía un alcance vinculativo, pero aun así la Corte Constitucional frente al uso del subsuelo restringe su participación ciudadana.

Se concluye también que al día de hoy, el Estado no cuenta con las herramientas suficientes para materializar los fines esenciales del mismo, toda vez que estos son ineficientes, confusos e

inoperantes, es evidente afirmar el actual problema que se generó con la promulgación de dos fallos contradictorios, cada vez más preocupante, debido a que se crea una vulneración que conlleva a vacíos jurídicos e interpretaciones que inducen al error porque queda en un criterio muy abierto y subjetivo del operador judicial, siendo necesario resolver este cuestionamiento de fondo conforme al estado de necesidad y la ponderación de bienes.

Cabe precisar al respecto que ha señalado la Corte Constitucional que la ponderación comprende tres conceptos esenciales: 1) la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido; 2) la necesidad de la utilización de estos medios para el logro del fin y; 3) la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho para el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes. Ante el caso concreto es evidente la dicotomía entre los derechos medioambientales y la libertad económica del Estado siendo evidente la necesidad de llegar a un consenso que garantice la prevalencia del interés general por el particular.

Porque si bien el subsuelo es del Estado nosotros como estado social de derecho en donde prima la democracia participativa y es necesario que se tenga en cuenta la opinión de la ciudadanía que está alrededor de estos lugares, ya que son los que reciben el impacto ambiental en primera instancia.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA NACIONAL MINERA DE COLOMBIA. (2017). Departamento Del Huila, Caracterización De La Actividad Minera Departamental

Alianza Mundial De Derecho Ambiental-ELAW. (2010). Environmental Legal

Alliance World Wide, Sección De Impactos Ambientales, Guía Para Evaluar Eias De Arteaga, Cuestas Y Mejía (2017) Brújula Minera 2017, Diálogo Con Todos Riqueza De Todos, Bogotá.

Banco De La República. (2006). Miradas A La Geografía Y A La Historia Del Huila. Obtenido De Miradas A La Geografía Y A La Historia Del Huila.

C.A.M. (2019). Huila En La Ruta De La Formalización Minera. Artículo De Noticias Corporación Autónoma Del Alto Magdalena 9 De Marzo De 2019.

Cardozo Diego (2015) La Actividad Carbonífera Y Su Incidencia En Las Necesidades Básicas Humanas. Una Aproximacion Al Fenomeno De La Violencia Estructural En El Municipio De Albania, Guajira. Universidad Del Rosario Repository,.

Cassano, Alfredo (2012) Impactos Ambientales De La Minería A Cielo Abierto, Periódico El Litoral, Argentina.

Centro De Estudios De Derecho, Justicia Y Sociedad, Dejusticia (2017) Precisiones Sobre El Alcance De La Consulta Popular Y Su Impacto Sobre Los Proyectos Mineros En Curso. 23 De Marzo De 2017.

Concejo Municipal De Íquira (2017), Huila, Acuerdo N.006 Del 30 De Noviembre De 2017, Diario 47594.

Consejo De Estado {C.E.}, Sala De Lo Contencioso Administrativo-Sección Primera, Abril 19 De 2018, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo Fecha: Radicado: 11001-03-15000-2017-02518-00 Boletin Jurisprudencial No.15.

Consejo De Estado {C.E.}, Sala De Lo Contenciosos Administrativo-Sección Cuarta, Agosto 15 De 2018, Consejero Ponente: Milton Chaves García, Fecha: Quince (15) De Agosto De Dos Mil Dieciocho (2018) Radicado: 110010315000-2018-00-669-00, Boletin Jurisprudencial No 8.

Corporación Autónoma Regional Del Alto Magdalena CAM. (2016). Huila En La Ruta De La Formalización Minera.

Corte Constitucional {C.C.}, Del 9 De Julio De 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett Sentencia C-551 Gaceta De La Corte Constitucional {G.C.C} Vol. 15

Corte Constitucional De Colombia {C.C.} 13 De Marzo De 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia T-135/13 Gaceta De La Corte Constitucional {G.C.C} Vol. 27

Corte Constitucional De Colombia {C.C.} De 30 De Mayo De 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos Sentencia T-361/17 Gaceta De La Corte Constitucional {G.C.C} Vol. 35

Corte Constitucional De Colombia {C.C.}, 17 De Junio De 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Sentencia T-411 Gaceta De La Corte Constitucional {G.C.C} Vol. 16

Corte Constitucional De Colombia {C.C.}, 19 De Agosto De 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio Sentencia T-445/17 Gaceta De La Corte Constitucional {G.C.C} Vol. 38

Corte Constitucional De Colombia {C.C.}, 5 De Marzo De 2014, M.P. Zulma Tatiana Blanco Buitrago. Sentencia C-123/14 Gaceta De La Corte Constitucional {G.C.C} Vol. 16

Corte Constitucional De Colombia {C.C.}, Del 11 De Octubre De 2018, M.P. Cristina Pardo Slechinger Sentencia SU-095/18 Gaceta De La Corte Constitucional {G.C.C} Vol.32

Corte Constitucional De Colombia {C.C.}, Sentencia T-292 Del 6 De Abril De 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia T-292/06, Gaceta De La Corte Constitucional {G.C.C} Vol.8

Corte Constitucional De Colombia {C.C.}, 6 Abril De 2015, M.P. Martha Victoria Sachica Mendez. T-145/15 Gaceta De La Corte Constitucional {G.C.C} Vol. 24

Corte Constitucional De Colombia, {C.C.}, 08 De Febrero De 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia C-035 /16, Gaceta De La Corte Constitucional {G.C.C} Vol. 24

Corte Constitucional De Colombia{C.C.}, 1 De Octubre De 1992, M.P. Jose Gregorio Hernández Sentencia C-543/92 Gaceta De La Corte Constitucional {G.C.C} Vol. 16

Cuevas, A. (2018). Sentencia Sobre Consultas Populares Limitaría El Poder De Ciudadanos Y Municipios De Decidir Sobre Proyectos Mineros Y Petroleros En Sus Territorios. Obtenido De Dejusticia Derecho- Justicia - Sociedad, Artículo De Opinión.

Departamento Administrativo De La Función Pública (2017), Tabla De Diferencias Entre La Ley 134 De 1994 Y La Le 1757 De 2015 De Consulta Popular, ABC DE LA LEY 1757 DE 2015 Estatuto De La Participación Democrática.) Diario La República. (2015). La Minería Genera Beneficios Directos E Indirectos. Diario La República De Guatemala

Díaz, K. (2019). Petroleras Detrás De Los POT En La Amazonía. Artículo De Revista

Díaz, Marcelo (2009) Manual De Salud Y Seguridad En Trabajos De Minería / Marcelo Díaz; Con Colaboración De Alejandro Tesoro... [Et.Al.]; Dirigido Por Gustavo Gándara; Ilustrado Por Julia Irulegui. - 1a Ed. - Buenos Aires: Aulas Y Andamios.

Díaz, Y. M. (2017). Impacto Ambiental De Las Actividades Extractivas En Colombia . Tesis Pregrado, Universidad Catolica De Colombia, Bogotá.

Hoyos, F. (2018). El Futuro De Las Consultas Populares. Artículo De Opinión, Revista Asuntos Legales.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2019) Copyright. DIGEO- Diccionario Geográfico, Historia Del Departamento De Huila. Actualizado A 21 De Febrero De 2019  
Recuperado De Fuente Principal:

Miranda, L. M. (2018). *Choque De Trenes: Corte Constitucional Versus Consejo De Estado*. Obtenido De Las2Orillas: <https://www.las2orillas.co/choque-de-trenes-corteconstitucional-versus-consejo-de-estado/>

Oficina Internacional De Derechos Humanos - Acción Colombia. (2013). *Industrias Extractivas, Recursos Naturales Y Derechos Humanos*. Reporte De Proyectos Mineros.

Olivero, J., Young, F., & Caballero, K. (2014) Contaminación Por Mercurio En Aire Del Distrito Minero De San Martín De Loba En El Departamento De Bolívar, Colombia. (Trabajo De Grado) Universidad De Cartagena, Cartagena, Colombia. Recuperado De <http://www.scielo.org.mx/pdf/Rica/V30n1/V30n1a1.pdf>

Pardo,A, (2016), Beneficios Legales Y Elusión Tributaria, En El Sector Extractivo Colombiano. Cerro Matoso: Un Caso De Estudio, Red Por La Justicia Tributaria Colombia, Edición Red

Proyectos Mineros

Quesada, J. A. (2015). *Revisión Del Impacto Socio Ambiental Por La Minería En El Departamento Del Chocó "Caso Región Del San Juan"*. Universidad Militar Nueva Granada , Bogotá. Recuperado De:

Republica, B. D. (2006). *Miradas A La Geografía Y A La Historia Del Huila*.

Revista Ámbito Jurídico. (2018). Artículo De Noticias "IMPORTANTE: Corte Publica Sentencia De Unificación Sobre Consultas Populares Mineras. Ámbito Jurídico, Derecho Constitucional.

Revista Dinero (2017) Reporte La Minería En Colombia Está Tomando Un Nuevo Aire, Recuperado, Articulo De Revista.

Sanin (2018). Implicaciones De La Sentencia SU-095 De 2018 Sobre Consultas Populares, Universidad De Antioquia, Facultad De Derecho Y Ciencias Política, Canal De Youtube [Película].

Sepúlveda, L. (2019). *Consultas Populares No Son Un Mecanismo Para Decidir Sobre El Subsuelo*. Artículo De Periódico Portafolio.

Vargas, R. (2005). Yacimientos Minerales Del Departamento Del Huila. En H. R. Plazas, *La Universidad Surcolombiana Piensa La Región: Perspectiva De La Investigación En El Primer Centenario Del Huila* (Págs. 11-44). Universidad Surcolombiana.