

Bogotá, 11 de diciembre de 2017

Honorable magistrada

**CRISTINA PARDO SCHLESINGER**

Corte Constitucional de Colombia

E. S. D.

**Asunto:** Intervención de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (MASP) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes en el proceso de revisión de tutela **T-6.298.958**.

**Accionante:** Mansarovar Energy Ltd.

**Accionado:** Tribunal Contencioso Administrativo del Meta.

Nosotras, **Luisa Fernanda García González**, miembro de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (MASP) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, ciudadana colombiana identificada como aparece al pie de mi firma, y **María Alejandra Lozano Amaya**, ciudadana y coordinadora de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (MASP) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Respetuosamente presentamos la siguiente intervención ciudadana dentro del proceso de revisión de tutela referenciado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Esta intervención se propone exponer las circunstancias fácticas y jurídicas por las cuales el Tribunal Administrativo del Meta no vulneró los derechos fundamentales de la sociedad Mansarovar Energy Colombia Ltd.<sup>1</sup> al proferir su providencia del 7 de marzo de 2016, en la

---

<sup>1</sup> En adelante, Mansarovar.

que declaró la constitucionalidad de la consulta popular convocada por el Alcalde de Cumaral para su municipio. La consulta se llevó a cabo el 04 de junio de 2017 y de acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil se registraron 7.658 votos válidos, 183 votos fueron por el “Sí” y 7.475 por el “No” *a la ejecución de actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos*<sup>2</sup>.

Para cumplir el propósito indicado, nos enfocaremos en uno de los problemas jurídicos de este caso, a saber: **¿Gozan las entidades territoriales de competencia para regular actividades de la industria minero energética en sus municipios, y en consecuencia, puede una consulta popular de orden territorial desarrollarse con el objeto de pronunciarse sobre este tipo de asuntos?** Para analizar este problema adecuadamente, en primer término, se expondrán los antecedentes de esta intervención, es decir, se hará referencia a las consideraciones hechas por el Tribunal Administrativo del Meta y el cargo formulado por Mansarovar respecto al cuestionamiento formulado. En segundo término, se estructurará el precedente constitucional que se ha desarrollado en torno al problema jurídico indicado. En tercer término, se mencionarán dos enfoques del principio de participación popular que se materializan a través de las consultas populares. El primero, como una garantía que hace efectiva la estructura del Estado Colombiano, consagrada en la Constitución Política de 1991. El segundo, como una forma de permitir la garantía de los derechos al medio ambiente sano y a la salud pública, los cuales resultan atinentes al caso a pesar de que no son los únicos que se hacen efectivos a través del mecanismo de consulta popular.

## 1. Antecedentes

---

<sup>2</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil. Comunicado de Prensa No. 0059 de 2017. “Habitantes de Cumaral (Meta) dijeron no a la ejecución de actividades de exploración sísmica y producción de hidrocarburos en este municipio”. Disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/Habitantes-de-Cumaral-Meta-dijeron.html>

Tal como se presenta en la acción de la referencia, el Alcalde de Cumaral decidió dar trámite al mecanismo de participación democrática de la consulta popular, mediante el Decreto 58 de 19 de octubre de 2016, con el propósito de que los habitantes del municipio se pronunciaran respecto de la ejecución de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en su territorio.

La convocatoria a consulta obtuvo concepto favorable del Concejo Municipal de Cumaral, el 28 de noviembre de 2016, y posterior revisión de constitucionalidad por parte del Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 y 21 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

*“**PRIMERO: DECLARAR CONSTITUCIONAL** el texto de la pregunta que se pretende elevar a consulta popular en el **MUNICIPIO de CUMARAL (META)**, la cual quedará así: *¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la Jurisdicción del **MUNICIPIO de CUMARAL (META)**, se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos? (...)*”*

(Negrillas en el texto)

Para llegar a esta decisión, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015<sup>3</sup>, el Tribunal tuvo que analizar si el Alcalde de Cumaral gozaba de competencia para convocar a una consulta popular sobre el desarrollo de actividades de la industria de hidrocarburos en ese municipio. Al respecto, el Tribunal consideró que los municipios sí tienen dicha competencia como parte de su autonomía territorial.

---

<sup>3</sup> Ley 1757 de 2015. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.* Artículo 18: “Sólo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial”.

Previamente, a través de auto del 12 de diciembre de 2016 el Tribunal dispuso la admisión de la solicitud y de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, se fijó en lista por un periodo de 10 días para que cualquier ciudadano impugnara o coadyuvara la constitucionalidad de la propuesta. Fue sólo hasta el 02 de febrero de 2017, más allá del término oportuno, que Mansarovar remitió pronunciamiento al Tribunal oponiéndose a la constitucionalidad de la consulta popular solicitada por el Alcalde.

El 09 de mayo de 2017, la Sociedad Mansarovar Energy Colombia Ltd. presentó acción de tutela contra la providencia del Tribunal del 07 de marzo de 2017. Esto debido a que consideró que esta decisión judicial vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. La entidad accionante elevó cuatro cargos, a través de los cuales argumentó que la providencia judicial adolecía tanto de defectos sustantivos, como de defectos procedimentales. Uno de los principales consistía en que el Tribunal había realizado una interpretación errónea de las normas sobre asignación de competencias de las entidades territoriales cuando afirmó que el Alcalde de Cumaral tenía competencia para convocar a una consulta popular sobre el desarrollo de actividades de la industria de hidrocarburos en ese municipio.

El 30 de mayo de 2017, la Sección Cuarta del Consejo de Estado conoció en primera instancia de la acción de tutela. Esta corporación decidió que no había ocurrido la vulneración de los derechos fundamentales alegada por el demandante. Sin embargo, la decisión fue apelada oportunamente en el término consagrado en el artículo 31 del Decreto Ley 2591 de 1991. El 06 de julio de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en segunda instancia, declaró la cesación de la actuación impugnada por carencia actual de objeto, ya que la consulta popular en el municipio de Cumaral se había realizado el 04 de junio de 2017. Más recientemente, la Corte Constitucional seleccionó para su revisión este caso, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política.

Establecido el contexto fáctico en el que se enmarca el problema jurídico escogido, se pasará a analizar el precedente constitucional que existe en esta materia y las implicaciones de su existencia.

## **2. Precedente constitucional**

La Corte Constitucional ha fijado una línea jurisprudencial que responde al problema jurídico planteado en esta intervención. Esta determina que sí existe competencia de los entes territoriales para regular el desarrollo de actividades con incidencia en el suelo como la minería o las relacionadas con los hidrocarburos. Por ello, la Corte Constitucional debería reiterar la decisión de primera instancia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, según la cual, la providencia judicial del Tribunal Administrativo del Meta no vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la sociedad Mansarovar Energy Ltd., por cuanto el Alcalde de Cumaral contaba con la competencia para convocar una consulta popular tendiente a prohibir la industria de los hidrocarburos en su municipio.

En aras de desarrollar lo anterior, se hará una breve referencia a los requisitos fijados por la Corte Constitucional para que una decisión judicial pueda ser considerada precedente (2.1.). Después, se expondrá cómo para el problema jurídico efectivamente existe un precedente constitucional aplicable (2.2.). Por último, se señalarán las reglas necesarias para que la Corte Constitucional se aparte de su propio precedente, y seguidamente, la imposibilidad orgánica con la que cuenta en este caso para hacerlo (2.3.).

### **2.1. Teoría del precedente**

La Corte Constitucional ha determinado, en atención al artículo 230 de la Constitución Política, que la jurisprudencia es una fuente de derecho auxiliar, más no aquellas decisiones

judiciales que constituyen precedente para un caso concreto, pues se trata de una fuente normativa vinculante.

Ahora bien, no todo antecedente fijado respecto de una materia específica constituye precedente. En otras palabras, no todo pronunciamiento judicial que guarda similitud fáctica con otro caso puede considerarse vinculante. La misma Corte ha fijado reglas para identificar el precedente judicial relevante para un caso concreto en los siguientes términos:

«i. *En la ratio decidendi se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente.*

ii. *La ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o una cuestión constitucional semejante.*

iii. *Los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente. En este sentido será razonable que “cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente”.*

***Estos tres elementos hacen que una sentencia anterior sea vinculante y, en esa medida, que se constituya en un precedente aplicable a un caso concreto. De allí que se pueda definir el precedente aplicable, como aquella sentencia anterior y pertinente cuya ratio conduce a una regla - prohibición, orden o autorización- determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específica, semejantes. »***<sup>4</sup>

(Negrilla fuera de texto)

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006, M.P: Manuel José Cepeda Espinosa.

Por lo anterior, es preciso recordar que la *ratio decidendi* hace referencia al razonamiento base de la decisión judicial, es decir, aquel con el cual se llegó a la decisión tomada. En referencia al concepto la Corte ha expresado:

*“la ratio decidendi corresponde a aquellas razones de la parte motiva de la sentencia que constituyen la regla determinante del sentido de la decisión y de su contenido específico, o sea, aquellos aspectos sin los cuáles sería imposible saber cuál fue la razón determinante por la cual la Corte Constitucional decidió en un sentido, y no en otro diferente, en la parte resolutive”*<sup>5</sup>.

Con estos criterios claros, se pasará a acreditar la existencia de un precedente jurídico consolidado con respecto a la facultad de los entes territoriales para consultar a sus ciudadanos sobre la regulación de la minería y las actividades de extracción en su territorio conllevando incluso a prohibirlas.

## 2.2. Precedente relevante para el problema jurídico escogido

La Corte Constitucional colombiana ha proferido múltiples fallos relacionados con el sector minero energético. En estos, ha tenido que resolver distintas tensiones constitucionales derivadas de su ejercicio y sus impactos ambientales, culturales y sociales. En este sentido, la Corporación ha considerado una diversidad de bienes jurídicos que suelen verse comprometidos por cuenta del ejercicio de las actividades mineras en cualquiera de sus fases y ramas<sup>6</sup>, entre estos, el derecho de participación en materia ambiental<sup>7</sup>, la autonomía

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-133/17, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>7</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias SU-039 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell, *participación de Comunidad Indígena en la explotación de recursos naturales en su territorio*. T-348 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, *derecho de participación en material ambiental en megaproyectos*. T-660 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, *espacios de participación en diseño y ejecución de megaproyectos con recursos del medio ambiente*. Y C-389 de 2016, M.P. María Victoria Correa Calle, *participación ciudadana en asuntos ambientales*, entre otras.

territorial y las competencias entre la nación y las entidades territoriales<sup>8</sup>, según los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Dentro de estos fallos es posible identificar un conjunto de pronunciamientos de la Corte, en sede de control abstracto de constitucionalidad frente a la Ley 685 de 2001, Código Minero, donde, entre varias tensiones, ha estudiado el desafío que esta regulación comporta a las prerrogativas constitucionales atribuidas a las entidades territoriales en relación con los usos del suelo y la toma de decisiones que afectan a sus poblaciones y planes de desarrollo.

Uno de estos pronunciamientos fue la Sentencia C-395 de 2012<sup>9</sup>, en la que se estudió la constitucionalidad de los artículos 11, inciso 3°, 37, 48 y 59 de la Ley 685. En esa ocasión, la Corte se concentró en estudiar si tales normas vulneraban el principio de autonomía territorial, en cuanto no se respetaban los principios de coordinación y concurrencia, que deben guiar las actuaciones de la administración pública. Al respecto, la Corte encontró que las disposiciones acusadas no resultaban contrarias a la Constitución porque cabía al legislador resolver la tensión entre los principios unitario y autonómico, dando prelación al primero en razón a los objetivos de interés público presentes en la actividad minera. En ese contexto, la Corte consideró que los artículos demandados concretaban el propósito de la ley de establecer un estatuto uniforme en materia minera, proscribiendo la posibilidad de

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-517 de 1992, M.P. Ciro Angarita Baron, *compatibilidad entre descentralización y autonomía*. C-216 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, *límites a la autonomía de entidades territoriales*. C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, *contenido esencial de la autonomía territorial y garantía institucional*. C-219 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, *intervención legislativa en la ordenación del gasto por entidades territoriales*. C-579 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, *límites recíprocos entre unidad nacional y autonomía de entidades territoriales*. C-931 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil, *principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el reparto de competencias*. Y C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, *necesidad de armonizar el principio unitario del estado y el principio de autonomía de entidades territoriales*, entre otras.

<sup>9</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



que, de manera autónoma e independiente, cada entidad territorial pudiera decidir excluir zonas de la actividad minera o exigir requisitos y condiciones para su ejercicio distintos de los que, de manera general, se habían previsto en la ley.

Sin embargo, dos años después, en la Sentencia C-123 de 2014<sup>10</sup>, la Corte volvió a examinar el artículo 37 de la Ley 685. En este proceso la Corte tuvo que determinar, por un lado:

*“si una prohibición absoluta consagrada en la ley para que los concejos municipales y distritales excluyan zonas de su territorio de la realización de actividades de exploración y explotación minera, que a su vez implica la imposibilidad de que los planes de ordenamiento territorial consagren restricciones en ese sentido, resulta una limitación desproporcionada de la competencia para la regulación de los usos del suelo dentro del territorio del municipio, reconocida (...) en los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución. (...)”*

Y por el otro:

*“si la imposibilidad de que los municipios determinen zonas de exclusión de la actividad minera implica el incumplimiento del deber de proteger el patrimonio cultural de la Nación, así como del deber de proteger el ambiente en los territorios municipales y distritales”.*

Ante los problemas jurídicos planteados, la Corte concluyó que la lectura del sentido normativo de la disposición debía hacerse en plena armonía con principios fundamentales del ordenamiento constitucional que, en el caso de la exploración y explotación minera podían entrar en tensión. Para la Corporación, si bien la interpretación del artículo 37 del

---

<sup>10</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

Código puede sustentarse en el principio constitucional de organización unitaria del Estado que privilegia la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales, *también* deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, y de coordinación y concurrencia, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y los municipios y distritos.

Por lo anterior, como una forma de solución armónica entre los principios en tensión, la Corte declaró constitucional el artículo 37 de la Ley 685, “siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado – se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial”. En este entendido, una autorización al respecto habría de **dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.**

(Negrillas fuera del texto)

La anterior regla jurisprudencial que la Corte establece es vinculante para el caso bajo estudio pues se pronuncia sobre la armonización entre el principio unitario del Estado y el principio de autonomía territorial. Su ratio conduce a afirmar que al Gobierno Nacional le está prohibido permitir la exploración o explotación de recursos mineros sin la

participación activa y eficaz de los municipios. En este sentido, una consulta popular como la de Cumaral resulta una de las maneras de participación activa y eficaz.

Finalmente, el artículo 37 del Código Minero fue declarado inexecutable a través de la Sentencia C-273 de 2016<sup>11</sup> en la que la Corte tuvo que resolver si:

*“¿Se vulnera la reserva de ley orgánica cuando en una disposición contenida en una ley ordinaria el Congreso prohíbe a las autoridades del orden territorial establecer zonas excluidas de la minería, inclusive en los planes de ordenamiento territorial?”*

Al respecto, la Corte definió que esta prohibición afectaba de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, era una decisión que afectaba bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, estaba sujeta a reserva de ley orgánica.

Para entender el alcance de la reserva en esta materia, la Corte consideró necesario tener en cuenta que el ámbito de las competencias de las entidades territoriales y de la Nación no está compuesto por un conjunto de materias aisladas entre sí. Por el contrario, estos ámbitos de las entidades en los distintos órdenes se traslapan y están relacionadas de manera inescindible. En el caso en concreto, se encontraban en tensión la facultad del Congreso para atribuir competencias al nivel central en relación con la explotación de recursos naturales y la autonomía de las entidades territoriales para definir el ordenamiento de su territorio. Adicional, la Corte subrayó que el ejercicio de esta competencia de ley no puede desconocer los derechos y demás garantías, de aquellas personas, grupos y entidades a quienes puede afectarlos la explotación de los recursos naturales, y en referencia citó la

---

<sup>11</sup> M.P. Gloria Estella Ortiz Delgado.

Sentencia C-891 de 2002<sup>12</sup> donde la Corte reconoció la relación inescindible que existe entre suelo y subsuelo en los siguientes términos:

*“que el hecho de que los minerales sean propiedad del Estado no puede considerarse en perjuicio de los derechos de que gozan los sujetos a los que se refiere la norma (otras entidades públicas, particulares, comunidades o grupos) sobre los terrenos en donde yacen dichos recursos naturales.”*

(Negrillas en el texto)

Por otra parte, el Alto Tribunal se refirió a la Sentencia C-035 de 2016<sup>13</sup> donde la Corte sostuvo que a pesar de que la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso, y aun cuando es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la explotación de recursos del subsuelo, **en la práctica no es factible extraer recursos mineros sin afectar la superficie**. En esa medida:

*“La extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo, sino también modifica la vocación general del territorio, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo (...)”*

(Negrillas en el texto)

Dicha función de ordenamiento territorial, y dentro de ella la de determinar los usos del suelo, es considerada por la Corte como una de las competencias esenciales de las entidades territoriales, ya que afectan aspectos axiales de la vida en comunidad y llegan a determinar

---

<sup>12</sup> M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>13</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiente, el urbanístico, entre otros<sup>14</sup>. Finalmente, para el Alto Tribunal en el caso en concreto, la estabilidad, transparencia y el fortalecimiento democrático que otorga la reserva de ley orgánica como garantía institucional, adquiriría especial relevancia en la medida en que concurrían competencias que tenían un claro fundamento constitucional.

El precedente jurisprudencial fijado por estas tres últimas sentencias (C-273 de 2016, C-891 de 2002 y C-035 de 2016) es aplicable al proceso de tutela referenciado no porque los hechos o las normas juzgadas sean semejantes sino porque las cuestiones constitucionales que tratan son determinantes a tener en cuenta. Estas consideraciones son, primero, el reconocimiento de que la regulación nacional de la explotación de recursos naturales del subsuelo confluye con otras competencias asignadas a las entidades territoriales de diverso orden, como la de definir los usos del suelo, y que esta función de ordenamiento territorial es un elemento fundamental de su autonomía. En segunda medida, la determinación de que el suelo y el subsuelo son elementos que no pueden dissociarse y que por lo tanto, extraer recursos entra en tensión con la competencia de las entidades para ordenar su territorio. Y finalmente, la necesaria inclusión y atención a las comunidades que son desproporcionalmente afectadas por los impactos socio-ecológicos de la extracción. Estas tres consideraciones son pertinentes en el presente caso al analizar la consulta popular como un mecanismo que fortalece la autonomía territorial en decisiones trascendentales en la vida de los territorios y que permite una amplia profundización democrática en donde se ha vivido el mayor impacto de la actividad minero-energética<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>15</sup> Cfr. García, M. C. R. (2016). Agua, democratización ambiental y fronteras extractivas en Colombia. *GIGA Working Paper*, 291.

Aunado al anterior conjunto de providencias en las que la Corte estudió la compatibilidad constitucional de varias disposiciones del Código Minero, se encuentra la Sentencia T-445 de 2016<sup>16</sup> en la que la Corporación se pronunció sobre una consulta popular minera promovida por el Alcalde de Pijao. La pregunta sobre la que se pedía a los habitantes de Quindío que se pronunciaran era:

*“¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Pijao se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación a la salubridad de la población, o afectación de la vocación agropecuaria del municipio, con motivo de proyectos mineros?”*

En torno a esta convocatoria a la ciudadanía, la Corte formuló dos problemas jurídicos a resolver. Por un lado:

*¿Si el Tribunal Administrativo del Quindío vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la participación ciudadana de la accionante, al declarar inconstitucional la pregunta puesta a consideración por el alcalde de Pijao?*

Y por el otro, y el que interesa a este caso, consistente en:

*“¿si los entes municipales, por intermedio de una consulta popular y haciendo uso de su competencia para regular el uso del suelo y garantizar un ambiente sano, pueden prohibir o excluir de la totalidad de su territorio la actividad minera?”*

(Negrita fuera de texto)

Respecto a este último la Corte aclaró explícitamente en la parte resolutive de su decisión:

---

<sup>16</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

“**SEGUNDO.- PRECISAR** que los entes territoriales **poseen la competencia** para **regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente**, incluso si al ejercer dicha prerrogativa **terminan prohibiendo la actividad minera.**”

(Negrillas fuera de texto)

Para sustentar lo anterior, la Corte, citando la Sentencia C-894 de 2003<sup>17</sup>, expresó que la autonomía territorial actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que implica que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. Así, en la tensión entre los principios de unidad y de autonomía, la Corte ha reconocido la existencia de un sistema de limitaciones recíprocas, en el que la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del núcleo esencial del otro.

Dentro de esta línea, la Corte adujo el criterio que ha fijado al respecto, conforme al cual, las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, es decir, las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas.

Así las cosas, la autonomía territorial, vista desde su relación con la unidad nacional y en consonancia con el artículo 287 constitucional, comportan una línea limítrofe que está marcada por las atribuciones que la Constitución y la ley le confieren y por la coherencia de estas con la orientación nacional del Estado. Su núcleo esencial está constituido

---

<sup>17</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

básicamente por los poderes de acción que ejercen con el fin de perseguir sus propios intereses, es decir, se materializan en la autonomía política o de autogobierno y en la autonomía fiscal<sup>18</sup>.

En el caso sobre la Consulta Popular de Pijao la Corte reconoció que los municipios cuentan con una importante función de reglamentación, control y vigilancia ambiental en el marco de sus competencias. Acuñando el concepto de desarrollo sostenible, la Corte tuvo en cuenta cuatro elementos: (i) la necesidad de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras (equidad inter generacional); (ii) la idea de explotar los recursos de una manera sostenible, prudente y racional; (iii) el uso equitativo de los recursos naturales; y (iv), la necesidad de que las consideraciones medioambientales estén integradas en los planes de desarrollo.

Finalmente, la Corte consideró conforme a lo expuesto que,

*“el Estado colombiano no puede dar una prevalencia automática y abstracta al interés general y la visión mayoritaria del desarrollo o progreso cuando este afecta los derechos fundamentales de las personas. Adicionalmente, dado el carácter democrático y participativo plural de dicho Estado, consagrado principalmente en los artículos 1º y 9º de la Carta, el desarrollo no es el único modelo protegido constitucionalmente, sino que lo son incluso aquellos proyectos alternativos de convivencia y buen vivir, más allá de los parámetros dispuestos por la lógica del mercado”.*

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. también consultado en: Rodríguez, Cruz, J.P. (diciembre, 2014). *El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2012*. Summa Juris, 2(2), 275-302.



Respecto a esta última sentencia de la línea jurisprudencial sobre consultas minero-energéticas existe una clara conexidad entre el problema jurídico resuelto y el que se ha escogido para la presente intervención. En esta Sentencia T-445 la Corte resolvió que la consulta popular minera propuesta por el alcalde de Pijao estaba plenamente dentro del ámbito de competencias del municipio. Para llegar a esta determinación la Corporación precisó que las consultas populares municipales sólo pueden versar sobre asuntos de competencia del respectivo municipio y que en relación, la exclusión de zonas del territorio municipal de la exploración y explotación minera hacía parte de las competencias de planeación, reglamentación del ordenamiento del suelo y de protección del medio ambiente, así como de su derecho de gobernarse por autoridades propias reconocido en la Constitución. Además, la Corte consideró que este tipo de consultas populares constituían la posibilidad de decidir sobre la realización o no de una actividad que tiene gran impacto en distintos aspectos de la vida de los habitantes, por lo que, son materialización del derecho de participación y pueden pronunciarse sobre las actividades minero-energéticas.

### **2.3. Imposibilidad de esta Corporación de apartarse del precedente existente**

En esta medida, encontramos que existe un precedente constitucional consolidado respecto de la competencia de los municipios de poder regular el uso del suelo, pues, como ya se planteó anteriormente, existe una relación inescindible entre suelo y subsuelo. Ahora, en los términos de la jurisprudencia respecto de la teoría del precedente, desarrollada desde 1995 hasta la actualidad por parte de la Corte Constitucional, si bien el precedente es vinculante para las autoridades judiciales inferiores de las Altas Cortes (precedente vertical), el mismo también es vinculante para la misma Corte (precedente horizontal). Aún más, esta Corporación judicial ha señalado que:

*“(...) todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales*

*consideraciones de seguridad jurídica - pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. (...). Por ello la Corte debe ser muy consistente y cuidadosa en el respeto de los criterios jurisprudenciales que han servido de base (ratio decidendi) de sus precedentes decisiones”<sup>19</sup>.*

(Negrita fuera de texto)

Ahora bien, el precedente es una fuente vinculante y no obligatoria de derecho. Esto quiere decir que el juez, en sentido amplio (juez civil, administrativo, penal, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, etc.) *prima facie* debe seguir la misma regla de derecho que se extrae de la ratio decidendi aplicable a un caso concreto. No obstante, si se encuentra dentro de alguna de las situaciones que la misma jurisprudencia ha desarrollado, puede apartarse del precedente, siempre que cumpla adecuadamente con la carga de transparencia y la carga de motivación.

La Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 34 del Decreto Ley 2591 de 1991<sup>20</sup>, ha señalado las reglas para que ella misma pueda apartarse de su propio precedente, a saber:

- Las Salas de Revisión no pueden cambiar el precedente imperante, so pena de nulidad. Ello en virtud a que esta es una competencia propia de la Sala Plena de la Corporación<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup>Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>20</sup>Decreto Ley 2591 de 1991, artículo 34: “La Corte Constitucional designará los tres Magistrados de su seno que conformarán la Sala que habrá de revisar los fallos de tutela de conformidad con el procedimiento vigente para los Tribunales de Distrito judicial. **Los cambios de jurisprudencia deberán ser decididos por la Sala Plena de la Corte, previo registro del proyecto de fallo correspondiente.**” (Negrilla fuera de texto).

<sup>21</sup>Cfr. entre otros, Corte Constitucional Auto 013 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

- La Corte había determinado que era necesario que su propio precedente viniera de la misma Sala Plena de la Corporación. No obstante, la Corte aclaró su postura determinando que también:

*“esta causal de nulidad pueda ser invocada frente al cambio de una línea jurisprudencial suficientemente clara y sostenida, aun cuando en su formulación no hubiere intervenido la Sala Plena, sino únicamente las Salas de Revisión. Al mismo tiempo, destacó también que aún la misma Sala Plena de este tribunal está obligada por sus propios precedentes, por lo que cualquier reconsideración de ellos debe observar las reglas que habitualmente rigen para el cambio jurisprudencial.”<sup>22</sup>*

(Negrita fuera de texto)

- Se predica el desconocimiento del precedente ante los siguientes supuestos: (i) la existencia de una línea jurisprudencial clara de la Corte Constitucional frente a determinado caso; (ii) que esta línea jurisprudencial pueda considerarse precedente para un caso posterior a resolver por la misma Corte Constitucional; (iii) que la Sala de revisión a pesar de tener el deber de la aplicar la ratio decidendi que le era vinculante en su pronunciamiento, desatiende el mencionado deber al emplear una ratio decidendi contraria o diversa a la que estaba vinculada<sup>23</sup>.
- La Sala Plena de la Corte Constitucional está facultada para modificar su línea jurisprudencial bajo razones específicas: *“(i) los cambios que el Constituyente introduzca en la normatividad; (ii) la evolución que vayan mostrando los hechos*

---

<sup>22</sup>Cfr. entre otros, Corte Constitucional Auto 020 de 2017, M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>23</sup>Cfr. Corte Constitucional, Auto 129 de 2011, M. P: Nilson Pinilla Pinilla.

*de la vida en sociedad y (iii) los nuevos enfoques que promueva el desarrollo del pensamiento jurídico”<sup>24</sup>.*

Ahora bien, el uso de cualquiera de estas razones requiere argumentos suficientes y “poderosos”, los cuales *“lleven no sólo a modificar la solución al problema jurídico concreto sino que prevalezcan sobre las consideraciones relativas al derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica que invitarían a seguir el precedente”<sup>25</sup>.*

De conformidad con lo señalado anteriormente, esta Corporación ya ha fijado una sub regla jurisprudencial respecto de la competencia efectiva de las entidades territoriales de regular el uso del suelo, incluso cuando se trata de asuntos relacionados a actividades minero energéticas. Esto se traduce en que la Corte se encuentra prima facie conminada a declarar que el Tribunal Administrativo del Meta no vulneró los derechos fundamentales de la empresa accionante, cuando avaló la competencia del Alcalde de Cumaral de promover una consulta popular en su municipio respecto de actividades de hidrocarburos. Aún más, esta Sala de Revisión no tiene la facultad de cambiar una línea jurisprudencia consolidada tanto en sede de revisión, como en sede de control abstracto de constitucionalidad por esta misma Corporación.

Por lo anterior, vemos que esta Sala de Revisión está imposibilitada orgánicamente para cambiar el precedente señalado, puesto que se trata de una competencia propia de la Sala Plena de la Corte Constitucional. Ahora, en caso de que la Sala Plena decida asumir la revisión de este proceso y cambiar el precedente, tendrá que argumentar de manera

---

<sup>24</sup>Cfr. Corte Constitucional, Auto 131 de 2004, M. P: Rodrigo Escobar Gil; Auto 208 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño; Auto 019 de 2011, M.P: María Victoria Calle Correa; Auto 097 de 2011, M.P: Humberto Antonio Sierra Porto; A-038 de 2012, M.P: Humberto Antonio Sierra Porto; Auto 022 de 2013, M.P: Luis Ernesto Vargas Silva; Auto 513 de 2015, M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Auto 020 de 2017, M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; entre otros.

<sup>25</sup>Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-576 de 2006, M.P: Manuel José Cepeda Espinosa.

suficiente por qué se está ante una de las causales legítimas de cambio de jurisprudencia reseñadas. Lo anterior, debido a que sólo cumpliendo adecuadamente con las cargas de transparencia y de motivación, no resultan transgredidos los derechos y principios de igualdad, buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica, entre otros.

### 3. Enfoques del principio de participación

Tal como lo señalan Ramírez Cleves y Padrón Pardo:

*“la consulta popular, así como la llamada democracia participativa, son mecanismos de participación ciudadana que pueden llegar a convertirse en una **forma de fortalecer los principios de autonomía local** en interés de los municipios y departamentos, y, por lo tanto, deben ser permitidas para que se puedan dar los procesos de concertación y de acuerdos con las comunidades. Del mismo modo, esta **participación ciudadana se erige como un mecanismo idóneo para proteger los postulados constitucionales del medio ambiente sano, las cuencas hídricas y el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad, además de la salubridad, como se dispone en el condicionamiento de la Sentencia C-134 de 2014**”<sup>26</sup>.*

(Negrita fuera de texto)

De esta manera, aun cuando las consultas populares en asuntos que competen tanto a las entidades territoriales como las del orden nacional, puedan llegar a ser complejas, es necesario garantizar el ejercicio de las mismas puesto que, con todos sus retos, un manejo exitoso de este mecanismo de participación ciudadana haría efectiva la estructura del Estado Colombiano: un Estado unitario con entidades descentralizadas y autónomas.

---

<sup>26</sup>Ramírez Cleves, G. y Padrón Pardo, F. “La consulta popular frente a proyectos de exploración y explotación minera”. En: Minería y Desarrollo: Minería y comunidades-Impactos, conflictos y participación ciudadana. Henao, J y González, A. (Editores). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 418.

Asimismo, proteger el desarrollo de las consultas populares, permite garantizar otros principios como el del medio ambiente sano y el derecho a la salud. A continuación, pasamos a desarrollar estas afirmaciones.

### **3.1. La participación a través de las consultas populares como una forma de hacer efectiva la estructura del Estado**

Si la Corte Constitucional protege el ejercicio de las consultas populares, no sólo está haciendo efectivo el principio de participación, sino que también está materializando la estructura del Estado Colombiano. Esto en la medida en que el artículo 1º de la Constitución Política dispone que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Esta disposición constitucional determina la estructura del Estado y su organización administrativa. Ahora bien, las competencias de las entidades del orden nacional y las territoriales se traslapan comúnmente en diversos temas. Uno de estos son las facultades de regulación y disposición del suelo y del subsuelo para el desarrollo de actividades minero energéticas, en la medida en que no es posible interpretar aquellas dos categorías de manera aislada, pues para poder acceder al subsuelo es necesario disponer e influir sobre el suelo, y las entidades de ambos órdenes tienen competencia en estos asuntos. La Corte Constitucional ha expresado esta disyuntiva en los siguientes términos:

*“22. El Estado colombiano está organizado como república unitaria. No obstante, también está configurado conforme al principio de descentralización, lo que supone unos límites al carácter unitario del Estado. El primer límite implica que la sola*

*invocación del carácter unitario del Estado no es un principio de razón suficiente para justificar el cambio de una competencia regional o local a una entidad nacional. Es necesario que exista un interés constitucional superior que lo justifique.*

(...)

*El segundo límite está constituido por el conjunto de competencias y facultades otorgadas por el artículo 287 superior. De conformidad con este artículo el Congreso no puede proferir normas que impidan el ejercicio efectivo de las competencias de las entidades territoriales, so pena de que tales normas sean declaradas inconstitucionales.*

(...)

23. *El último límite al carácter unitario del Estado se refiere a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos en el artículo 288 superior. Estos principios articulan la forma como el legislador debe distribuir el ejercicio de las competencias adscritas al poder central y a las autoridades territoriales. Específicamente, el principio de coordinación parte de que el objetivo de la descentralización territorial es garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos en el territorio nacional, y que por lo tanto, la acción del Estado en sus distintos órdenes debe estar exenta de redundancias o contradicciones que terminen frustrando el logro de los fines del Estado. Para garantizar el principio de colaboración armónica entre las entidades del orden nacional y las del orden territorial es fundamental que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines del Estado. Ello presupone que la acción de estas autoridades debe estar encaminada a lograr una serie de objetivos comunes, complementarios, o que al menos no resulten incompatibles.*

(...)

24. *En conclusión, en virtud de los principios anteriormente mencionados, 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 omnimoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias constitucionales de las autoridades nacionales*<sup>[35]</sup>.

***La distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio y particularmente con relación a los usos del suelo***

25. *El artículo 288 superior prevé que una ley orgánica de ordenamiento territorial fije la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. De esa manera, el artículo 29 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -Ley 1454 de 2011- señala que son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

**“ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.** *Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

(...)

**4. Del Municipio**

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



*PARÁGRAFO 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.”*

(Negrilla fuera del texto)

*26. Acorde con la distribución de competencias referidas, es pertinente señalar que la función de reglamentar los usos del suelo asignado a los municipios, es una expresión de la descentralización territorial, y un corolario de la autonomía otorgada por la Constitución a las entidades territoriales. El ejercicio de esta facultad permite planificar las actividades que pueden realizarse en las distintas veredas y corregimientos que conforman los municipios. Esta labor de planeación incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales [36].*

***Estado unitario, autonomía territorial y minería***

*27. Por otra parte, el artículo 332 superior determina que la propiedad del subsuelo está en cabeza del Estado. Así mismo, el artículo 334 señala que el Estado, por mandato de la ley, intervendrá en la explotación de los recursos naturales para racionalizar la economía con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio.”<sup>27</sup>*

(Negrilla fuera de texto)

---

<sup>27</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016, M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado.

En suma, en términos macros esta discusión se centra en la armonización, no en la contraposición insuperable de varios principios constitucionales, a saber: de un lado, el principio de organización unitaria del Estado y los artículos 332 y 334 constitucionales que le otorgan la propiedad de los recursos del subsuelo al Estado y la facultad para determinar políticas relativas a la explotación de recursos naturales. De otro lado, la autonomía de las entidades territoriales (Constitución Política, artículos 1 y 287 y los principios que han de regir la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales; Constitución Política, artículo 288).

Sin duda alguna, como la Corte Constitucional ya lo ha reconocido, las entidades territoriales están facultadas para desarrollar consultas populares sobre asuntos que directamente influyen en el uso del suelo. Evidentemente las competencias de las entidades del orden nacional pueden verse trastocadas por estas decisiones. Sin embargo, este efecto no puede conducir a vetar de decisión a las entidades territoriales, ya que sería reconocer únicamente que Colombia es un Estado unitario, y desconocer los principios de autonomía y descentralización territorial.

El reto que plantean las consultas populares es lograr que las entidades nacionales y las territoriales logren coordinarse adecuadamente, para que cada una pueda ejercer sus competencias. El juez constitucional debe entonces brindar criterios de interpretación y maniobrabilidad para encarar esta situación, más no vetar el poder de decisión de sus ciudadanos por la complejidad del asunto.

### **3.2. Participación como una forma de hacer efectivos los derechos fundamentales al medio ambiente sano y a la salud**

Como bien ha expuesto la Corte Constitucional, la consulta popular es una forma a través de la cual el electorado manifiesta su voluntad sobre un asunto de trascendencia para que una Corporación pública, posteriormente y en un acto jurídico independiente, tome una decisión que viabilice dicha manifestación. En este sentido, la participación ciudadana en una consulta popular es ante todo el ejercicio del derecho político fundamental en cabeza de todos los ciudadanos, consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política. Así mismo, este mecanismo constituye también una forma de canalizar disputas entre los órganos de poder público que han sido legitimados democráticamente<sup>28</sup>. Aunque proteger las consultas populares permite hacer efectivos estos principios y derechos constitucionales mencionados, así como otros dependiendo del asunto sobre el que trate, a la Clínica Jurídica MASP le interesa pronunciarse en esta intervención únicamente sobre dos derechos: al medio ambiente sano y a la salud.

Siendo así, se pasará a analizar el impacto favorable que tienen las consultas populares en la garantía progresiva del medio ambiente sano y la salud pública.

### **3.2.1. Participación como una forma de hacer efectivo el medio ambiente sano**

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 se dio paso al reconocimiento de Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, (...) **democrática, participativa y pluralista** (...)”, entendiendo la participación como un valor constitucional, un principio fundamental y como uno de los fines principales del Estado (Artículos 1 y 2, Constitución Política)<sup>29</sup>. En este orden de ideas, la naturaleza

---

<sup>28</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-121 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>29</sup> *La participación se establece en el ordenamiento constitucional colombiano como principio y fin del Estado, influyendo no solamente dogmática, sino prácticamente, la relación que al interior del mismo, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas como la económica, política o administrativa.* Al respecto, ver entre otras, las Sentencias C-089 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1338 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger (E) y C-393/02 M.P. Jaime Araujo Rentería A.V. M. Manuel José Cepeda Espinosa.

participativa del ordenamiento constitucional colombiano, supone la obligación de promover, en cuanto sea posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas. Este criterio de interpretación se apoya en parte en la pretensión reconocida en el artículo 2° de la Constitución de facilitar **la participación de todos en las decisiones** que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación<sup>30</sup>.

Esta pretensión de facilitar la participación de la colectividad en las decisiones que los impactan se ve reflejada en el artículo 79 de la Constitución que consagra un derecho de participación específicamente en material ambiental: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”*. Como corolario, la Ley General Ambiental, 99 de 1993, determina en su Título X, los modos y procedimientos de participación ciudadana y establece dentro de estos el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales, el trámite de las peticiones de intervención, la publicidad de las decisiones sobre el medio ambiente, las audiencias públicas ambientales, la acción de nulidad ambiental, el derecho de petición ambiental y la consulta previa a comunidades indígenas y negras.

Adicionalmente, la Ley 99 de 1993 en su artículo, inciso 1, sobre los Principios Generales Ambientales, establece que *“El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.”* El Principio 10 de Dicha Declaración Internacional resulta más que pertinente para el presente

---

<sup>30</sup> Jhoan Andrés Hurtado Mosquera y Lisneider Hinestroza Cuesta (2016). *La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución*. Justicia Juris, 12 (2), 59-76

caso, pues en éste se consagran los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales:

*“el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la **participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.** En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”*

(Negrilla fuera de texto)

Teniendo presente este Principio y siguiendo a Lina Muñoz Ávila, consultora para la CEPAL<sup>31</sup>, es posible afirmar que la participación ciudadana en asuntos mineros ambientales implica la posibilidad de los ciudadanos de hacer parte de los procesos en donde se toman las decisiones sobre la realización o no de proyectos mineros y se proponen medidas sobre los impactos de los mismos. Asimismo, de hacer parte de los procesos en donde se elaboran normas y políticas en asuntos mineros. Dicha participación se materializa a través de la implementación de mecanismos de diferente índole, entre estos, los estipulados en la Ley General Ambiental, ya citados, y el que convoca al presente proceso constitucional, la consulta popular. En la medida en que las actividades petroleras se concentran en realizar

---

<sup>31</sup> De la Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

labores extractivas, como lo hacen las actividades mineras, las anteriores conclusiones son replicables a las actividades en materia de hidrocarburos.

La consulta popular, según su consagración en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, se debe hacer de forma obligatoria por parte de los entes territoriales para convocar a la ciudadanía a pronunciarse sobre la realización de proyectos mineros que amenacen con crear un cambio significativo en el uso del suelo o dar lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio. Así, esta disposición resulta una evidente aplicación legal de los principios constitucionales de participación ciudadana y participación en decisiones ambientales. En estos términos la consulta popular, tras los últimos acontecimientos, se ha convertido en Colombia en un mecanismo útil para garantizar procesos participativos en asuntos mineros que ha permitido el involucramiento de los directamente afectados por los proyectos extractivos en el territorio.

Esta interpretación sobre la relevancia constitucional de la participación de los afectados en asuntos ambientales ha sido reiterada por la Corte Constitucional en Sentencias como la T-129 de 2011<sup>32</sup>, T-294 de 2014<sup>33</sup>, T-606 de 2015<sup>34</sup> y T-455 de 2016<sup>35</sup>, en donde ha expresado que:

*“En el ámbito interno los componentes de la justicia social ambiental cuentan con respaldo constitucional expreso y quedan comprendidas dentro del mandato del Constituyente de asegurar la vigencia de un orden justo (art. 2 CP). Es más, no se debe olvidar que la Carta del 91 consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, disposición que, interpretada a la luz del principio de igualdad establecido en el artículo 13, fundamenta un derecho fundamental de*

---

<sup>32</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>33</sup> M.P. María Victoria Correa Calle.

<sup>34</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>35</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

*acceso equitativo a los bienes ambientales y un reparto igualmente equitativo de las cargas públicas, al igual que un mandato de especial protección para los grupos sociales discriminados o marginados. Para garantizar la adecuada materialización de los derechos a la participación de las comunidades o poblaciones afectadas por un proyecto extractivo, algunos autores han manifestado la importancia de establecer bases organizativas que tengan la capacidad de generar incidencia en la decisión, ya que una participación meramente simbólica en la toma de una determinación no podría estar dotada de la legitimidad que propugna el estado social y democrático de derecho que estableció la Carta del 91 si los afectados no son escuchados y su punto de vista es tenido en cuenta a la hora de tomar la decisión”.*

(Negrillas fuera de texto)

Para terminar este acápite resulta igualmente pertinente apuntar que los derechos de participación, acceso a la información y justicia aplicados a asuntos ambientales, resultan indispensables para una sociedad democrática y para un Estado como Colombia, el segundo entre los países más biodiversos del mundo y una potencia medioambiental con privilegiadas condiciones<sup>36</sup>.

Además, no es menos importante tener en cuenta que el proceso de paz que atraviesa el país y su consecuente aspiración a construir el posconflicto, invita a reconocer que no puede

---

<sup>36</sup> Del 70% de la biodiversidad que se le adjudica al Grupo de Países Megadiversos Afines, el 10% corresponde a la República de Colombia. El 68,7% de nuestra superficie está cubierta por ecosistemas naturales y somos la primera nación a nivel mundial en número de especies de anfibios y aves. Colombia alberga 41 Parques Nacionales Naturales, 11 Santuarios de Fauna y Flora, 2 Reservas Nacionales Naturales y 5 reservas de la biósfera lo largo de sus cinco regiones.

Datos disponibles en:

<http://www.colombia.co/esta-es-colombia/colombia-hace-parte-de-los-17-paises-megadiversos-del-mundo/>

haber paz territorial sin paz ambiental. Lo anterior, pues existe una relación de causalidad entre los recursos naturales y el conflicto armado colombiano, como un factor que contribuyó de forma significativa al mismo<sup>37</sup>. En especial, entre las causas del conflicto existe una prominente relacionada con el recurso de la tierra, la cuestión de su propiedad y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales<sup>38</sup>. En este sentido, en concordancia con Dejusticia, el estrecho vínculo del surgimiento del conflicto por la tierra permite enmarcarlo dentro de una dimensión ambiental pues esta tuvo relación con las formas de financiamiento y sostenimiento de sus actores y dinámicas. En estos términos no fortalecer y valorar constitucionalmente el mecanismo de consulta popular resulta contrario a la Constitución Política, la legislación ambiental, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el marco internacional de los derechos de participación, acceso a la información y justicia ambiental, a los fines constitucionales del Estado colombiano y las necesidades coyunturales del país. Construir la paz en los territorios y regiones de Colombia implica escuchar, dar participación y atender a las necesidades de los ciudadanos para prevenir el surgimiento de conflictos ambientales y el recrudecimiento de tipos de violencia que necesitamos superar.

### **3.2.2. Participación como una forma de garantizar el derecho fundamental a la salud**

En armonía con lo anterior, no es posible desligar el derecho a fundamental a la salud, de las condiciones medio ambientales por dos razones. En primer lugar, el medio ambiente puede ser considerado como un determinante de la salud. En segundo lugar, porque una protección efectiva del derecho a la salud no se agota en la entrega de medicamentos, sino

---

<sup>37</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Rodríguez G., Rodríguez F. y Durán, C. (Enero, 2017). *La Paz Ambiental: Retos y Propuestas para el posacuerdo*. Disponible en versión pdf: <http://www.dejusticia.org>

<sup>38</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera. (24, agosto, .2016). Documento como resultado de los diálogos de La Habana entre delegados y delegadas del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. Página 10.



que exige el desarrollo de medidas preventivas. Ambas ideas no están desligadas entre sí, como pasa a exponerse.

### Medio ambiente sano como un determinante de la salud:

Los determinantes de la salud, hacen referencia a:

*“las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud. Esas circunstancias son el resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que depende a su vez de las políticas adoptadas.”<sup>39</sup>*

Los determinantes tienen incidencia directa en el estado de salud de las personas. Por esta razón, es posible afirmar que la garantía del medio ambiente sano a través del aval a escenarios de participación consagrados en el ordenamiento jurídico, como la consulta popular, repercute de forma directa e indirecta en la satisfacción del derecho a la Salud. Aún más, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en torno a estas relaciones en providencias como la del Río Atrato (T-622 de 2016<sup>40</sup>) y la del estado de salud en el departamento del Vaupés<sup>41</sup>.

La Ley Estatutaria de la Salud, 1571 de 2015, determina en sus artículos 9 y 20 lo siguiente:

**Ley 1571 de 2015, artículo 9:** *“Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud*

---

<sup>39</sup>OMS. Determinantes sociales de la salud. Consultado el 28 de octubre de 2017. Disponible en: [http://www.who.int/social\\_determinants/es/](http://www.who.int/social_determinants/es/)

<sup>40</sup>Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016, M.P: Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>41</sup>Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-357 de 2017, M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado.

*que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán ' orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.*

*El legislador creará los mecanismos que permitan identificar situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados.*

**Parágrafo.** *Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud.”*

**Ley 1571 de 2015, artículo 20:** *“El Gobierno Nacional deberá implementar una política social de Estado que permita la articulación intersectorial con el propósito de garantizar los componentes esenciales del derecho, afectando de manera positiva los determinantes sociales de la salud.*

*De igual manera dicha política social de Estado se deberá basar en la promoción de la salud, prevención de la enfermedad y su atención integral, oportuna y de calidad, al igual que rehabilitación.”*

Al respecto, es pertinente resaltar la posición de la Corte Constitucional sobre los reseñados artículos:

*“resulta pertinente observar que el vigor del principio de progresividad, **no solo se debe apreciar en relación con la prestación del servicio de salud**, esta percepción reducida al ámbito de lo meramente sanitario, es parte del presupuesto que anima*

*los cuestionamientos referidos. Para el Tribunal Constitucional, el principio de progresividad resulta **fundamental en el proceso evolutivo, y permanente que debe conducir a la materialización de todo lo que comportan los determinantes sociales en salud.** No en vano, el Legislador Estatutario al redactar el artículo 9 sobre determinantes sociales en salud, empleo la expresión “(...) lograr la reducción de las desigualdades de la salud que incidan en el goce efectivo (...)” **con lo cual, queda evidenciado que esta faceta del derecho a la salud, presenta un importante déficit por cubrir y tal cobertura es progresiva**”<sup>42</sup>*

(Negrilla fuera de texto)

Por tanto, si el carácter progresivo del derecho a la salud está atado a la garantía de los determinantes sociales de la salud, y el medio ambiente puede entenderse como uno de ellos. Es posible afirmar que una forma de avanzar en el alcance de protección del derecho a la salud, es asegurar la participación en asuntos que tienen incidencia ambiental como una forma de proteger el medio ambiente sano, es decir, un determinante de aquel derecho.

#### **4. Solicitudes**

En mérito del razonamiento desarrollado a lo largo del texto, solicitamos respetuosamente a la Corporación que al momento de decidir en el proceso de referencia, tenga en cuenta los argumentos y valoraciones expuestas en esta intervención. Además, solicitamos a la Corte respetuosamente que se aborde el conflicto planteado según el precedente que la misma Corporación ha sentado sobre consultas populares en asuntos mineros, y en donde, entre otras cosas, ha dejado explícita la necesidad, dentro del estado social y democrático de derecho, de materializar los derechos a la participación de las comunidades o poblaciones afectadas y directamente impactadas por los proyectos extractivos.

---

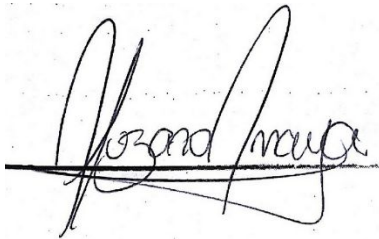
<sup>42</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2014, M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Respetuosamente,



**Luisa Fernanda García González**

C.C. 1.116.551.826 expedida en Aguazul, Casanare.



**María Alejandra Lozano Amaya**

C.C. 1.018.450.056 expedida en Bogotá D.C.