

**EL SECTOR EXTRACTIVO Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA: LA CONSULTA PREVIA Y LA CONSULTA POPULAR EN
COLOMBIA**

JENNIFER BEDOYA MESA

ASESOR:

FELIPE CALDERON VALENCIA

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

**MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL
HUMANITARIO**

MEDELLÍN

NOVIEMBRE 2017

**EL SECTOR EXTRACTIVO Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA: LA CONSULTA PREVIA Y LA CONSULTA POPULAR EN
COLOMBIA**

JENNIFER BEDOYA MESA

ASESOR:

FELIPE CALDERON VALENCIA

**Trabajo de grado para optar al título de: Magister en Derechos Humanos y Derecho
Internacional Humanitario**

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

**MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL
HUMANITARIO**

MEDELLÍN

ABRIL 2021

ACEPTACIÓN DEL TRABAJO DE GRADO

COMENTARIOS

FIRMA DEL JURADO

RESUMEN

El presente trabajo pretende establecer la relación que se ha establecido en Colombia entre los mecanismos de participación y el sector extractivo, explorando como estos mecanismos se han venido implantando a través de tratados internacionales, legislación nacional y el impacto que los mismos han tenido en dicho sector. Con el fin de desarrollar este análisis, se realiza una investigación de tipo cualitativa que busca responder la pregunta ¿Cómo se articulan los mecanismos de participación ciudadana y el sector extractivo en el orden jurídico colombiano?, la cual se responde desde un estudio analítico que permita revisar en profundidad lo que la normatividad y los documentos académicos digan al respecto. Encontrando, por lo tanto, que los mecanismos de participación se han ido implementando a lo largo de los últimos años con el fin de asegurar la participación ciudadana en el desarrollo económico de su región, a pesar de que en muchas ocasiones no se realiza dicho proceso para determinar la viabilidad de realizar una explotación minero-energética y su afectación a los territorios aledaños.

PALABRAS CLAVES

Sector Extractivo, Consulta Previa, Consulta Popular, OIT, Convenio, Tratados Internacionales, Bloque de Constitucionalidad, Democracia, Participación ciudadana.

TABLA DE CONTENIDO

PRIMER CAPÍTULO: ANTEPROYECTO	8
Tema de investigación.....	8
Problema de investigación.....	15
Hipótesis	18
Pregunta de investigación	19
Objetivos.....	19
Marco teórico	20
Método de investigación.....	29
Metodología de trabajo.....	30
Cronograma de trabajo	30
Productos o resultados.....	32
CAPÍTULO II: <i>MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN</i>	33
Dignidad	39
Vida	41
Principio de promoción a la multiculturalidad.....	42
Mecanismo de Participación Popular	44
CAPÍTULO III: <i>CONSULTA POPULAR</i>	46
CAPÍTULO IV: <i>CONSULTA PREVIA</i>	53
CAPÍTULO V: JURISPRUDENCIA	61
DISCUSIÓN	69
CONCLUSIONES	71
REFERENCIAS	73

PRIMER CAPÍTULO: ANTEPROYECTO

Tema de investigación

Los mecanismos de participación ciudadana, y de manera especial la Consulta Popular y la Previa, son una voluntad política. Esta voluntad de manera diferida e independiente crea una norma jurídica, la cual puede ser objeto de control judicial (Corte Constitucional, 2016). De acuerdo a este concepto, la Corte Constitucional (2016) ha considerado necesario determinar, que si bien los tribunales administrativos son los llamados a ejercer control sobre estas decisiones, deben en la medida de lo posible limitarse a ejercer dicho control constitucional de la manera más garantista posible al derecho a la participación ciudadana (formal-participativo). Haciendo la salvedad, de que una vez finalizado el proceso político, el control ejercido por los tribunales al texto, ordenanza o acuerdo que se derive de la realización de dicho mecanismo de participación ciudadana deberá ser tanto formal como material.

En referencia a lo anterior, la ley 136 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994) tenía por objeto regular el uso de la Consulta Popular de manera especial, en cuanto predica en el artículo 33 usos del suelo:

Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio Parágrafo.- En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal .

Sin embargo, la sentencia Sentencia C-053/19 (Corte Constitucional, 2019) declaró inexecutable dicho artículo, puesto que “la asignación y distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales está dispuesta en varios artículos de la Constitución”, tal como se configura en el artículo 105 de la constitución política, precisando, de igual manera que “que en el caso en que decidan realizar dichas consultas, las mismas deben recaer sobre asuntos propios de la competencia del respectivo departamento o municipio”. Manifiesta, entonces, que

la redacción abierta de la norma que incluso señala que en el desarrollo de proyectos de cualquier “otro tipo”, es necesario la realización de una consulta popular si genera un cambio significativo en el uso del suelo, implica la interferencia en competencias en las que confluyen autoridades territoriales pero también nacionales

Es decir, el artículo 33 de la ley 136 de 1994, entra en disonancia con lo manifestado en la Constitución Política de Colombia, en tanto busca regular aspectos que no son competencia del los gobiernos municipales o departamentales, sino que dependen de la nación y que afectan directamente las finanzas de esta última.

Sin embargo, es importante aclarar que la Consulta Popular es un mecanismo de participación ciudadana, y una manifestación de la voluntad política, entendiéndose como la voluntad del pueblo, y el pueblo como aquel constituyente primario, soberano. Será entonces producto de ese activismo ciudadano, de su sentir, de su conciencia por el territorio en el que vive que podrá tenerse en cuenta su voluntad, tomándose esta como la expresión masiva de las comunidades de un determinado espacio geográfico.

Así mismo, el artículo 7 de la Constitución Política señala que "El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana" (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991), lo cual está en concordancia con el párrafo del artículo 330 de la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991), el cual establece lo siguiente

La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Por lo tanto, siguiendo el mandato constitucional el cual regula y aprueba mediante la Ley 21 de 1991 (Congreso de Colombia, 1991), por medio de la cual se ratifica el Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, donde se dispone, en su artículo 7 que:

Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

Además, en la Ley 21 de 1991 (Congreso de Colombia, 1991) en el artículo 15 numeral 2 se establece lo siguiente

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

De la misma manera, en la Ley 70 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993) en su artículo 17 preceptúa que:

A partir de su vigencia y hasta tanto no se haya adjudicado en debida forma la propiedad colectiva a una comunidad negra que ocupe un terreno en los términos que la misma establece, no se adjudicarán las tierras ocupadas por dicha comunidad ni se otorgarán autorizaciones para explotar en ella recursos naturales, sin concepto previo de la Comisión conformada por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y el Ministerio del Medio Ambiente .

Es por eso, que en la ley anteriormente mencionada, cuando hace referencia a la protección de las comunidades negras en cuanto a la identidad de su cultura, se entiende que son estas las llamadas a participar en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios sociales,

económicos, culturales y de impacto ambiental que se realicen respecto a todos los proyectos que se aspiren por desarrollar en las áreas que están descritas en la ley 70 de 1993 en su artículo 44 (Congreso de Colombia, 1993).

Lo anteriormente mencionado, hace referencia al derecho fundamental que tienen los ciudadanos en cuanto a la participación, que está contemplado en la Constitución Política como valor, principio y derecho fundamental del Estado social de derecho que cobija el sistema democrático de la constitución de 1991 y se sustenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Naciones unidas, 1948), en la Carta de los Derechos Humanos Emergentes del 2007 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2007), como también, en convenios y tratados ratificados por Colombia con rango constitucional y como sistema integrador y armónico de todo el andamiaje jurídico del país.

Es importante señalar que, la industria extractiva está asociada a grandes beneficios macroeconómicos para la economía nacional, en especial, por sus contribuciones en divisas, inversión extranjera directa, exportaciones, ingresos públicos y empleo.

Es por esto que, Colombia se ha tomado la tarea de convertirse en un país atractivo para inversionistas tanto extranjeros como nacionales, pero es aún más agresivo al buscar dejarlo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Departamento Nacional de Planeación, 2019) como una estrategia para consolidar el sector extractivo en Colombia, considerando que:

El sector minero-energético es fuente generadora de recursos para la Nación y las regiones, y genera empleos con ingresos por encima del promedio nacional. Por lo tanto, tiene el potencial de ser uno de los activos más relevantes de la nación y de los entes territoriales, para consolidar o apalancar transformaciones productivas y sociales que contribuyan con el bienestar de largo plazo para el país (p. 11).

Por lo cual, para lograr competir en el mercado internacional se crearon políticas públicas que apuntaran a promover el desarrollo sostenible, a favorecer la actividad extractiva y a demostrar con la dirección de fiscalización minera el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables.

Es decir, Colombia considera la minería como una gran locomotora económica que logra contribuir al desarrollo social y económico del país porque a través de las regalías, la cuales en el artículo 360 de la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) reformado por el acto legislativo 5 de 2011 (Congreso de Colombia, 2011), son consagradas como la contraprestación económica que pagan los particulares por explotar los recursos naturales no renovables y los pagos por concepto de impuestos realizados al Estado, se logran financiar programas que favorecen a las poblaciones que padecen la explotación y las demás regiones del país a través del sistema general de regalías, con estos dineros captados se cumple con la realización de los fines esenciales del Estado, consagrados en el artículo 2 (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991) de la Constitución Política, los cuales son:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Por su parte, es importante mencionar la Licencia Social para Operar (LSO), como una herramienta importante en la mediación que puede darse entre el gobierno, la empresa ejecutora del proyecto y la comunidad que se verá afectada.

Al respecto, Bustillo-Castillejo y de la Espriella (2019) definen la LSO cómo “el proceso por medio del cual se logra la aceptación o aprobación de los grupos de interés de la construcción y operación de un proyecto” (p. 142), es decir, este tipo de licencia, busca el involucramiento de las comunidades afectadas en el proceso extractivo que se iniciará ya que permite empoderar a la comunidades al decidir acerca de la expedición de la licencia de operación (Zuluaga y Monterrosa, 2019).

Esta herramienta, permite que las comunidades ganen confianza en dichos procesos pues les permite “el mejoramiento de las relaciones locales, al contexto regulatorio y cualquier otro aspecto por las que las comunidades sientan preocupación” (p. 104), generando con lo anterior un canal de comunicación fluido entre las comunidades, las empresas extractivas y el gobierno, permitiendo, de igual manera, que dichas comunidades se sientan empoderadas de los procesos que ocurren en sus territorios.

Problema de investigación

El problema que se propone abordar es la relación que se establece entre los mecanismos de participación ciudadana, específicamente la Consulta Popular y la Consulta Previa y el sector extractivo, dada la fricción que se crea con la propiedad que el Estado tiene del subsuelo y su destinación, la participación activa de las comunidades asentadas en un territorio determinado y la competencia de los Municipios para permitir la explotación o no de sus recursos.

En este sentido, es importante precisar que el artículo 332 de la Constitución prevé que “el *Estado* es propietario del subsuelo y de los recursos no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados, con arreglo a las leyes preexistentes” (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991) reconoce que el *Estado*, intervendrá por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Así mismo, la Corte Constitucional (2016), por medio de la sentencia T-445/16 afirma:

La competencia de los entes territoriales para oponerse en determinados casos a las actividades mineras se ve particularmente reforzada si se tiene en cuenta que

conforme al actual diseño constitucional la propiedad de los recursos naturales no renovables está en cabeza del Estado, definición que incluye a los municipios, razón por la cual su opinión debe ser adecuadamente escuchada a la hora de destinar si estos deben o no ser explotados .

Así mismo, en la sentencia T-445 de 2016 la Corte Constitucional (2016) precisó que la minería afectaba por si sola el uso del suelo y subsuelo, pues la explotación de los recursos si bien es concedida por el Estado a un tercero a través de contratos de concesión, indudablemente los municipios donde se acentuó la explotación afectará la destinación y uso de sus suelos, la protección de las cuencas hídricas, la alimentación de su población y su salud, razón por la cual, la sentencia C-123 de 2014 señala que “los municipios sí tienen competencia para participar en estas decisiones, y que estas decisiones deben tomarse con su participación eficaz” (Corte Constitucional, 2014,). Como consecuencia, la voluntad política de los habitantes del municipio, se expresará por medio de una consulta popular que esté enfocada en este tipo de decisiones y claramente inmersa en las competencias del municipio.

Por lo tanto, los municipios receptores de la actividad minera cargan con las afectaciones al orden público del municipio, lo que conlleva a modificar las condiciones de vida; tales como la seguridad alimentaria, la seguridad de la población, las enfermedades producto de una indebida explotación de los recursos naturales no renovables y la ampulosidad de algunos de los sujetos activos de la extracción con el medio ambiente.

Las anteriores afirmaciones, se ven reflejadas en comunidades como las de los Municipios de Segovia y Remedios, que han sido objeto de bandas criminales, de grupos guerrilleros,

ex combatientes, y grupos criminales renacientes producto de la dinámica propia del acuerdo de la Habana, logrando de esta manera alterar el orden público del Municipio, por esta razón, la Comisión Interamericana De Derechos Humanos (2016) mediante resolución 53/2016, decidió conceder el 1 de noviembre de 2016 medida cautelar No. 548-15 a las Comunidades mineras tradicionales y ancestrales de los municipios de Remedios y Segovia. De tal grado es la evidencia de la afectación de las condiciones de vida y seguridad de los habitantes, que el Municipio de Buriticá desde el año 2012 empezó a presentar grandes cambios en las condiciones de vida de su población, multiplicándose la prostitución, la drogadicción, los homicidios, los accidentes de tránsito, debido a la fuerte población flotante que sufrió el Municipio gracias al auge minero iniciado por la multinacional Continental Gold. Esto, sin perjuicio de la extinción de industrias productivas que eran tradición en la región, como lo asegura Edilberto Jaramillo exdirector de la Umata, en entrevista al diario El Tiempo:

La noticia se expandió y en los últimos años han llegado unas 3.000 personas de toda Antioquia, mientras en el área urbana viven 1.700. Los campesinos están en las minas. Hoy solo se cultiva en 20 de las 36 veredas y la producción de hortalizas desapareció (Sánchez, 2013,).

Son estos espejos de poblaciones consumidas por el “desarrollo” del sector extractivo que comunidades como Jardín, Pijao, Cajamarca, Cogua, Marmato, entre muchas otras; han iniciado movimientos sociales que exigen ejercer el derecho fundamental a la participación, como lo es, la consulta previa para aquellas comunidades que ostentan una calidad específica y la consulta popular para los demás miembros de la población, arrojando resultados

desfavorables para el gremio extractivo, convirtiendo estos mecanismos de participación ciudadana en los principales obstáculos para la gran locomotora minera.

Por esto, se realizará un rastreo de la normatividad jurídica que se ha expedido respecto a la consulta previa y popular, entre los años 1985 y 2020, con el fin de determinar que variaciones jurídicas han ocurrido durante estos años en la regulación de la participación ciudadana en los proyectos del sector extractivo en Colombia.

Hipótesis

El foco del problema se encuentra en el sector extractivo relacionándolo con los mecanismos de participación ciudadana, pero la gran pregunta que arroja el desarrollo del análisis académico propuesto en la primera parte de este escrito, es de qué forma se articula la minería y los mecanismos de participación ciudadana y si deben concebirse como enemigos entre sí para el desarrollo social y económico del territorio, donde se pretenden desplegar proyectos extractivos. Siendo la primera, el principal óbice del desarrollo económico del país, y la segunda la principal herramienta de protección de los derechos humanos y no humanos de una región.

El sector extractivo representa para Colombia una fuente de ingresos importante, que facilita el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo en cuenta que, “cuando un país dispone de recursos naturales, es fundamental que las rentas y la productividad generadas por estos recursos se reinviertan en la creación de bienestar para la sociedad” (Departamento Nacional de Planeación, 2019), es por ello, que nace la necesidad

de lograr que el relacionamiento entre el Estado y la comunidad sea efectivo, con el fin de conseguir una transformación adecuada de los territorios.

Si bien es cierto que, algunos proyectos mineros pueden ser los creadores de un gran cambio en la cadena que encuentra su origen en los usos del suelo hasta lograr la transformación de las actividades tradicionales del municipio, es también correcto afirmar que la Agencia Nacional de Minería (2013) se ha percatado de estas afectaciones negativas en los territorios y para asegurar la mitigación y compensación de esas afectaciones, a través de la Resolución No. 420 de 2013, ha incorporado en los contratos de concesión minera cláusulas específicas que logren generar impactos positivos en la región por medio de planes, programas y proyectos relacionados con la gestión social para las comunidades del área de influencia (Agencia Nacional de Regalías, Resolución No. 420 de 2013, se estableció y adoptó la minuta del contrato único minero y modificada por la Resolución No. 409 de 2015), y de esta manera mitigar los efectos que deja la explotación minera en el territorio.

Pregunta de investigación

¿Cómo se articulan los mecanismos de participación ciudadana y el sector extractivo en el orden jurídico colombiano?

Objetivos

Objetivo general:

Analizar cómo se contemplan en el orden jurídico los mecanismos de participación ciudadana y su articulación con el sector extractivo en Colombia.

Objetivos específicos:

- Establecer la importancia que tienen los mecanismos de participación ciudadana en un Estado Social de Derechos.
- Analizar la Consulta Popular y la Consulta previa como concepto jurídico.
- Determinar si en Colombia a través de los mecanismos de participación puede nacer un consenso entre el sentir de las comunidades y la inversión en el sector extractivo.

Marco teórico

Colombia, inicia tejiendo las bases de su Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991) con unos principios fundamentales, que se desarrollan en el artículo primero, donde se plasma la clase de Estado que aspira ser, expresando lo siguiente:

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

La Asamblea Nacional Constituyente (1991), estableció como principio fundante del Estado Social de Derecho, el carácter “democrático, participativo y pluralista”. El carácter democrático implica (i) que en el Pueblo recae el poder constituyente primario u originario, que solo a través de él se puede expresar el poder supremo que le da origen al poder público que deriva su actuar en la facultad de constituir, administrar, controlar, juzgar y legislar, (ii)

que son los representantes del pueblo los que ostentan el poder constituyente secundario o derivado quien crea el derecho al que se subordinan los habitantes y los órganos del Estado, (iii) que la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, son decididos por el pueblo mediante actos electivos y (iv) que la intervención en el ejercicio y control del poder público la realiza el Pueblo por medio de sus representantes o de manera directamente.

Hablar, entonces, de la participación como centro fundamental y principio articulador del ordenamiento constitucional colombiano, implica que:

- 1) El Estado tiene el deber constitucional de inhibirse de adoptar medidas que le impidan al pueblo el libre ejercicio de la participación,
- 2) El Estado tiene el deber constitucional de adoptar medidas que eviten que las autoridades públicas o los particulares creen situaciones que afecten el libre ejercicio de la participación y
- 3) El Estado tiene el deber constitucional de prohiar medidas que permitan e incentiven el desarrollo de las diversas formas de participación y de la misma manera, deberá acoger instrumentos que eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados progresivamente.

En este sentido, la Corte Constitucional (2015), en la sentencia C-150/15 se ha pronunciado en cuanto a los deberes específicos que se concretan a través de ellos, los cuales son: el proteger el pluralismo propio del Estado Social de Derecho, el promover y garantizar las

diferentes formas de participación democrática comprendidas en los partidos políticos o movimiento políticos y las organizaciones sociales.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha venido debatiendo arduamente las diferentes formas de participación con su respectivo contenido y el alcance implícito en ellos. Es así como los medios de participación no se agotan solo en un colectivo o una organización social que busque reivindicar sus derechos o influir en ciertas decisiones públicas, sino también en la participación que tienen los individuos de un Estado para oponerse a decisiones de las mayorías, cuando estas tengan la capacidad de perjudicar los derechos que constitucionalmente les han sido reconocidos y que les permiten expresar su individualidad.

Así mismo, en Colombia por medio del artículo 93 de la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), reconoce y amplía la teoría del bloque constitucional, al darle rango constitucional a los tratados y convenios internacionales, por lo que, la participación de las comunidades étnicas es una remisión proveniente del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (2014) y de lo planteado en el parágrafo del artículo 339 de la constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) donde determina que:

La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas.

En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Participación que es fundamental, puesto que Sánchez (2003), promueve la representación de las comunidades indígena y la inclusión en las decisiones que se tomen sobre su territorio ya que

Mediante la participación en diferentes instancias para la toma de decisiones, entre las cuales se encuentra la consulta previa, los indígenas tienen la alternativa de aceptar un proyecto o una ley, lo cual cambia el modelo de gestión gubernamental y de participación comunitaria y ciudadana, ya que es imprescindible configurar el desarrollo bajo marcos culturales diferentes que tengan en cuenta las aspiraciones de estos pueblos. Estos cambios configuran nuevos escenarios políticos y derroteros para el reconocimiento de sus derechos como sujetos colectivos como interlocutores directos.

Por consiguiente, hay que tener en cuenta que los mecanismo de participación ciudadana direccionados por los artículos primero y segundo de la constitución política (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) encuentran su reglamentación en la ley 134 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994), la cual regula la iniciativa popular legislativa y normativa en la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local, el referendo derogatorio y aprobatorio, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto y el voto programático contenido como un mecanismo de participación ciudadana en la ley 131 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994). Sin embargo, para efectos del análisis académico en curso, se concentrará la atención en la Consulta Popular y la Consulta Previa, teniendo en cuenta el papel que cumple el derecho al voto en las respectivas consultas.

Conforme a lo anterior, el artículo 8 de la ley 134 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994) prevé una definición de la consulta popular, donde establece que es la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido 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.

Para entender, entonces, los efectos que tendría la consulta popular en el sector minero, en cuanto es voluntad del pueblo aceptar la explotación del subsuelo en un determinado territorio, inicialmente se hará un análisis de la consulta popular territorial, encabezada por el alcalde y el consejo municipal. No obstante, antes de llegar a esas facultades legales, discutidas ampliamente por la jurisprudencia, y la doctrina, se debe hacer un alto para lograr analizar si realmente un alcalde tiene entre sus competencias elevar a consulta popular una decisión que siendo desfavorable para el sector extractivo, pondría en aprietos al Ministerio de Minas, a la Agencia Nacional de Minería, y a las diferentes entidades encargadas de acuerdo a su creación y disposición legal, en la concesión de títulos mineros en todo el territorio Colombiano.

De igual manera, con la Consulta previa se encuentran los mismos interrogantes, con el agravante de que, de acuerdo a la ley, la jurisprudencia, los instrumentos internacionales y las directrices presidenciales, estas deben ser ejercidas como derecho fundamental antes de que los proyectos extractivos se desarrollen en un territorio determinado. Es pues, materia de preocupación que en la realidad este derecho encuentre tantas aristas para desarrollarse y para aplicarse de acuerdo a los mandatos legales.

Es igual evidente, el conflicto que hoy en día se evidencia con el sector extractivo, no solo resaltando por su fricción con la consulta previa y popular, sino con el conflicto de competencia de los entes territoriales. Dado que, estos últimos deben promover la realización de los fines esenciales del Estado, a través de, la formulación y adopción de políticas públicas que permitan contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad colombiana.

Es decir, las entidades territoriales al igual que todas las autoridades, deben desarrollar sus actuaciones administrativas con arreglo a los principios de igualdad, coordinación, debido proceso, responsabilidad, transparencia, igualdad, moralidad, economía, eficacia, participación, publicidad, celeridad y buena fe (Congreso de Colombia, 2011)

Lo anterior, permite concluir que bajo los principios que las autoridades deben interpretar y aplicar en el progreso de sus actuaciones y procedimientos está el de coordinación y participación. Por lo que es necesario que al ser la Agencia Nacional de Minería la encargada de administrar el recursos naturales no renovables de Colombia y los municipios encargados bajo su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo localizado en su jurisdicción, trabajen armónicamente por el desarrollo sostenible de sus territorios.

Igualmente, frente al avance legal de los planes de desarrollo municipal y los mecanismos que le permiten a los municipios fomentar la regularización de su territorio esta la ley 388 de 1997 (Congreso de Colombia, 1997), que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal (ley 9 de 1989, Congreso de Colombia, 1989) y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social (ley 3 de 1991, Congreso de Colombia, 1991).

El artículo 5 de la mencionada ley (Congreso de Colombia, 1997), definió el concepto de ordenamiento del territorio municipal de la siguiente manera:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Por su parte, la Corte Constitucional (2015) en su sentencia C-114/15, ha puntualizado que:

El ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural.

Siendo así, es claro enfatizar que la Agencia Nacional de Minería al ser una agencia estatal de naturaleza especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, es quien se encarga entre otras funciones, de incentivar el aprovechamiento y la explotación integral de los recursos

naturales no renovables, adicional propende por alinearse con los entes territoriales, y así contribuir al desarrollo sostenible de los territorios.

De igual manera, el Congreso de Colombia (1997) por medio de la ley 388 de 1997, prevé tal escenario, que dictaminó en el artículo 7 de dicha ley, cuáles son las competencias en materia de ordenamiento territorial en los municipios y como deben armonizarse los planes de ordenamiento con las políticas nacionales y departamentales.

A su vez, la misma ley mencionada anteriormente define en su artículo 9 (Congreso de Colombia, 1997) el plan de ordenamiento territorial (POT) como “el conjunto de objetivos, directrices políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”

Por esto, al administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, es subyacente que, regular el territorio a través del plan de ordenamiento territorial toca aspectos esenciales para la vida de la población que habita el territorio, de manera económica, social, cultural, ambiental, y demás áreas rurales, urbanas y suburbanas.

Es así, como del capítulo III de la Constitución Política sobresale los artículos 311 y 313 numeral 7, en cuanto resulta importante promover como función del ente territorial la participación comunitaria en la reglamentación del uso del suelo dentro de los límites que fije la ley (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

Es importante en este punto, del desarrollo del trabajo, resaltar varios conceptos normativos y de interpretación constitucional que de una u otra forma, van a darle sentido, a la conclusión

final de la investigación. La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha resaltado que la Constitución Política del 1991 (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991), cuando dispone “el subsuelo es propiedad del Estado” , deberá entenderse la palabra Estado, como el conjunto de todas aquellas entidades de orden nacional, departamental y territorial, teniendo en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial.

Por lo tanto, al tener en cuenta que el POT es “el conjunto de objetivos, directrices políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Congreso de Colombia, 1997; .), no se podría físicamente, ni hasta la fecha, tecnológicamente, desligar el subsuelo del suelo. Por consiguiente, si se otorgan cesiones para la explotación del subsuelo, este, indiscutiblemente tendrá que modificar positiva o negativamente el uso del suelo, dando lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio.

Es importante tener en cuenta que la ley regula directamente las concesiones mineras a través del código de minas, garantizando, por medio de este, los derechos y deberes de los titulares de la concesión, la protección del medio ambiente y el impacto socioeconómico del territorio donde se desarrolla dicha actividad (Congreso de Colombia, 2001).

Si bien, el Estado debe entenderse como el conjunto de sus entidades territoriales, este en función de lograr el desarrollo de la región, implementó, a través de la ley 685 de 2001 (Congreso de Colombia, 2001), la regulación de todo lo concerniente a la exploración, prospección y explotación del subsuelo, convirtiendo esta materia en norma especial y

creando para su ejecución y guarda los organismos y entidades encargadas de vigilar y de cumplir con el objeto para el cual fueron creadas. A lo largo de la propuesta se profundizarán y analizarán los fines y propósitos que el Estado ha fijado a la locomotora minera para ser un sector generador del desarrollo social y económico del país.

Es importante destacar, que en Colombia ha ocurrido un fenómeno importante con efecto multiplicador en las regiones, en cuanto a temas de otorgamientos de licencias mineras se refiere, y es que son los mismos habitantes de los Municipios los que les están exigiendo a las autoridades territoriales que mediante acuerdos municipales, prohíban el desarrollo de proyectos mineros o la implementación de mecanismo de participación ciudadana, de manera que, se promuevan “los instrumentos que garanticen la participación ciudadana, con base en información previa, permanente, transparente, clara y suficiente” (Departamento Nacional de Planeación, 2019; p. XX), que sea promotor del ejercicio de los derechos en las comunidades.

Enfoque de investigación

Esta es una investigación con enfoque cualitativo.

Método de investigación

El método de investigación será de tipo cualitativo, al ser un ejercicio interpretativo que busca responder la pregunta: ¿Cómo se articulan los mecanismos de participación ciudadana y el sector extractivo en el orden jurídico colombiano?

Productos o resultados

Se proyecta que la investigación cuente con resultados progresivos durante su desarrollo, los cuales muestren además de su avance, un aporte académico relevante a varios temas de interés. Los resultados se han determinado de la siguiente manera:

- **Primer artículo científico:** Después de alcanzar una fase exploratoria en la documentación se elaborará un artículo científico, con proyecciones de publicación, el cual de manera general versará sobre un análisis comparativo entre la consulta popular y la consulta previa como concepto jurídico.
- **Segundo artículo científico:** Una vez se logre consolidar la información y generar un análisis comparativo, se hará énfasis en la consulta previa como herramienta de emancipación de poblaciones que han sido olvidadas a través de la historia.
- **Informe final de investigación:** Una vez concluidas todas las actividades contempladas en el cronograma de trabajo, se consolidará un informe final, que arrojará el resultado final de investigación.

Todos los productos de la investigación serán de orden documental, ya que su intención es generar un impacto en el plano académico.

CAPÍTULO II: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Hablar de mecanismos de participación ciudadana motiva a indagar la noción de la democracia participativa, con los mecanismos mencionados en la Constitución Política del año 1991 (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991), y su desarrollo legislativo, que se encuentran contemplados en la ley 134 de 1994, en la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana (Congreso de Colombia, 1994), como también en la ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática (Congreso de Colombia, 2015) y demás modificaciones en temas relacionados; por consiguiente la ley 850 de 2003 reglamenta las veedurías ciudadanas (Congreso de Colombia, 2003), y la ley 131 de 1994 reglamenta el voto programático (Congreso de Colombia, 1994), estas leyes facilitan la concepción de los mecanismos de participación ciudadana en Colombia.

Dado lo anterior, se hace necesario citar lo dicho por Uribe (1995), quien declara que:

Lo que se discutía en la antesala de la Constituyente era la necesidad de salirle al paso a las reiteradas crisis de legitimidad y gobernabilidad [...] De allí surgieron las iniciativas referidas al fortalecimiento de la democracia participativa para oponerla a un modelo decadente de representación que la pregunta sometida a votación ciudadana para convocar la Asamblea Nacional Constituyente, fue formulada por el Decreto 927 de 1990 en los siguientes términos: “*¿Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada*

democrática en un momento en el cual tanto interna como externamente se venían ejerciendo en el país una serie de presiones orientadas a lograr la apertura de mayores espacios democráticos (tendencia expansiva de la democracia). Al respecto, y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?

Uno de los grandes avances de la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), fue la creación de un órgano al cual se le “confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” (Artículo 241), que es la Corte Constitucional. Cabe destacar que la Corte Constitucional (1994) asevera que:

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos

desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

Este planteamiento del concepto de democracia participativa que evoca la corte Constitucional en fundamento de la Constitución Política de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), traslada de manera conceptual su postura a la de Bobbio (2001), cuando en su obra *El futuro de la democracia*, dice lo siguiente:

Después de la conquista del sufragio universal, si todavía se puede hablar de una ampliación del proceso de democratización, dicha ampliación se debería manifestar no tanto en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como se suele considerar, cuanto en el paso de la democracia política a la democracia social, no tanto en la respuesta a la pregunta ¿quién vota? como contestación al interrogante ¿Dónde vota?

Es por esta razón, que la Corte Constitucional (2002) ha ampliado progresivamente el concepto de participación democrática, hasta el punto de enfatizar que un modelo de democracia participativa parte de la premisa que:

No todas las decisiones se dejan a los representantes elegidos democráticamente, sino que algunas pueden ser adoptadas, complementadas o modificadas directamente por

el pueblo o con su intervención, a través de guras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto. Y, además, que las decisiones que adopten dichos representantes pueden ser controladas a través de la revocatoria del mandato (mecanismos de participación -decisión). De otro lado, otras formas de participación democrática se presentan en la posibilidad de acceder a los cargos públicos (participación -gestión), de ejercer las acciones públicas (participación- fiscalización) y de prestar los servicios públicos o controlar su prestación (participación -gestión, participación- control)

Dado lo anterior, resulta valido afirmar que, la parte dogmática de la Constitución Política de Colombia, consagra la participación en su preámbulo como un valor al afirmar lo siguiente:

Con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana (Asamblea Nacional Constituyente, 1991;)

Como se mencionó anteriormente, en el preámbulo de la Constitución Política de Colombia se consagra la participación como un valor, el artículo 1 de la carta Magna lo define como una característica fundamental del Estado Social de Derecho, y el artículo 2 de la misma lo menciona como uno de los fines esenciales del Estado, al rezar, este último, que “son fines esenciales del Estado: [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan

y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991;). Siendo estos artículos una invitación formal a participar a todos los ciudadanos de Colombia, invitación que encuentra sus fundamentos en el concepto de soberanía popular trazado en el artículo 3, “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”(Asamblea Nacional Constituyente, 1991;).

Por lo tanto, la articulación de los mecanismos de participación ciudadana, teniendo en cuenta que son diversos, se hallan a lo largo y ancho de la carta Magna y lo precisa el artículo 40 de la misma, cuando lo expresa como derecho fundamental al decir “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”(Asamblea Nacional Constituyente, 1991;).

Así, desde los movimientos que dieron origen a la Constitución de 1991, se planteó un modelo de participación que dependiera de la representación política, para hablar teóricamente del pueblo como el gran constituyente primario y originario. Mientras en la práctica, se encuentra que entre más fortalecido este el sistema de representación más fluido será el canal entre el Estado y la sociedad. Lo que lleva a confirmar que tanto la democracia representativa como la democracia directa, terminan siendo modelos complementarios, conformando en palabras de Bobbio (2001), una democracia integral (Echeverri. 2007).

De hecho, la Corte Constitucional (1994) ha dejado sentado en la Sentencia C-180 de 1994, algunos planteamientos de Bobbio (2001), tal como lo presenta Echeverri (2007) destacando que:

En las sociedades contemporáneas se viene dando un tránsito hacia un modelo de organización política en el cual la democracia representativa se complementa con mecanismos de democracia directa, articulando las virtudes del sistema representativo con las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de democracia constituye.

Se encuentra de igual manera que, la participación no es un derecho fundamental reconocido únicamente por la Constitución política de Colombia, sino que este se concibe como uno de los Derechos Humanos fundantes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Naciones Unidas, 1948).

Sin embargo, hoy en día hablar solo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es negar que los derechos humanos son resultado de un proceso inacabado y en permanente transformación. Por lo que es indispensable incluir y tener como pares a la Carta de Derechos Humanos Emergentes (UNESCO, 2007), la cual se construye desde las diversas experiencias y luchas de la sociedad civil global, recogiendo las reivindicaciones más perfiladas de sus movimientos sociales.

Si bien la Carta de los Derechos Humanos Emergentes trae intrínsecamente un reconocimiento a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se diferencia en que “recoge y ratifica sus dimensiones de universalidad, indivisibilidad e interdependencia y la indispensable articulación entre derechos humanos, paz, desarrollo y democracia” (UNESCO, 2007;).

En referencia a lo anterior, es imperante destacar que la concepción inicial de la declaración de Derechos Humanos Emergentes comprende una nueva concepción de la participación ciudadana y concibe los derechos emergentes como derechos ciudadanos. En este sentido la UNESCO (2007) afirma que “se trata de superar el déficit político y la impotencia entre los cambios deseados y las precarias condiciones actuales para su realización”.

Por lo tanto, dicha declaración surge como una necesidad mundial de reconocer a las sociedades actuales, visibilizando a los pueblos y grupos sociales, que han encontrado en la comunidad internacional una posibilidad de superar los procesos que excluyen de sus beneficios a gran parte de la población, particularmente en países subdesarrollados, convirtiendo sus territorios en escenario de pobreza, violencia y exclusión.

Lo anteriormente expuesto, muestra la importancia de hacer referencia a La Carta de Derechos Humanos Emergentes (UNESCO, 2007) puesto que los derechos fundamentales se redefinen y se describen sucintamente. Por lo cual en los apartados siguientes se dará profundidad a la misma.

Dignidad

En este punto se encuentra que la dignidad humana fue definida por Kant (1989) en el entendido que el ser humano tiene dignidad porque no es un medio para los fines de otra persona sino porque es un fin en sí mismo.

A la anterior definición, es posible adicionar la de Mirandola (citado por Kant, 1999), dado que la definición de dignidad que este presenta apunta a la posibilidad que tiene el ser humano

de decidir sobre su propia vida. Encontrando que es posible relacionar a estos conceptos por medio de la inquebrantable línea de la libertad.

Es decir, la libertad que nace desde la elección misma de la vida y del libre albedrío, por lo que la dignidad humana no solo debe entenderse como un derecho, sino también como una obligación, tal y como lo proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes: el derecho a ser reconocida la libertad y la obligación de ejercer la libertad responsablemente y sin menosprecio de la libertad de los demás” (UNESCO, 2007;).

Esto es relevante, dado que, como señala Landa (2002, p. 111), la dignidad debe de ser integrada “desde una perspectiva de los derechos fundamentales”, ya que la “dignidad es el fundamento del Estado de Derecho que considera a los individuos como ciudadanos con iguales derechos y deberes” (Pelé, s.f; p. 11).

Por ello al asociar la dignidad con la libertad, es preciso significar que en la sociedad en la que viven los pueblos indígenas, las minorías, los discapacitados, los migrantes, los niños, niñas y adolescentes, los discapacitados, y demás grupos y personas vulnerables, carecen de “las condiciones materiales y el reconocimiento de su capacidad de comportarse como agentes libres y de funcionar, por tanto, como seres humanos” (UNESCO, 2007;).

En este mismo sentido Landa (2002, p. 111), indica que “la dignidad tiene como sujeto a la persona humana, tanto en su dimensión corporal, como en su dimensión racional, que aseguran su sociabilidad, responsabilidad y trascendencia”.

Por lo tanto, no se puede desligar la dignidad desde la responsabilidad estatal, puesto que debe de ser garantizada desde los derechos básicos, como desde su parte humana, puesto que garantiza el sano desarrollo del ciudadano, ya que, como señala Pelé (s.f, p. 10) esta otorga “un valor absoluto al ser humano”. En pocas palabras “lo digno no es sólo su razón o su capacidad de autodeterminarse moralmente, sino también su naturaleza corporal, toda ella penetrada de racionalidad” (Aparisi, 2013; p. 209), es decir, el ser humano es digno solo por existir y en esta capacidad debe sostenerse la igualdad que entre todos los ciudadanos opera.

Vida

Es importante señalar que sin vida ningún otro derecho es defendible, por lo que asegurar la vida siempre será lo esencial, lo básico, lo único, lo primero en la creación y en el desarrollo de un Estado; muchas de las grandes naciones fueron construidas defendiendo la vida, al igual que las revoluciones y la unidad internacional (Naciones unidas, 1948).

Como producto de esta última, se da la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 (Naciones unidas, 1948), con la cual se buscaba que los horrores de la guerra no se volvieran a repetir y que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos quedaran solo en la conciencia de la humanidad. Pero, paradójicamente, luego de setenta años de la gran declaración nos hemos encontrado que el destruir vidas humanas no es cosa del pasado, sino del presente. En este sentido se indica que “el derecho a la vida implica la obligación negativa de no matar arbitrariamente” (Figuroa, 2008, p. 37).

En este mismo sentido, Figuroa (2008), indica con respecto al derecho a la vida que:

- a) A nivel primario, el Estado y sus agentes deben abstenerse de matar al individuo injustificadamente. Esta obligación negativa se cumple simplemente con una omisión. Esta parece ser una obligación de resultado.
- b) A nivel secundario, el Estado y sus organismos deben adoptar medidas concretas para prevenir que terceros maten al individuo arbitrariamente. Esta obligación es de carácter positivo y bastante difusa. Parece inevitable concebirla como una obligación de medios y no de resultado.

En esta misma vía, Medina (2003) señala que la convención americana de derechos humanos “introduce en el derecho a la vida la obligación de protección, en general, a partir del momento de la concepción” (p. 66). Es decir, la convención contempla que es derecho del estado garantizar la vida del individuo desde su concepción.

Por lo tanto, es menester del estado la defensa de la vida de sus ciudadanos, evitando que esta sea arrebatada de manera abrupta y/o arbitraria por las fuerzas estatales o no estatales.

En contraposición, encontramos la defensa fervorosa por el medio ambiente, el derecho a habitar las ciudades, el derecho a elegir a quien amamos y con quien forjar una familia, lo que pone al descubierto “que la vida que valoramos hoy es una vida de calidad” (UNESCO, 2007).

Principio de promoción a la multiculturalidad.

Este nuevo principio invita a replantear la idea de que todos los derechos tienen dos dimensiones: uno individual y otro colectiva. Por el contrario, si bien, todos los derechos

humanos son individuales, también cuentan con una dimensión colectiva, ya que reconocen tanto a los pueblos como a los individuos, como sujetos colectivos de derechos.

Es menester de citar esta la Carta de los Derechos Humanos Emergentes del 2007 (UNESCO, 2007) por ser oportuno a los Derechos desarrollados bajo los conceptos de: Derecho a la democracia igualitaria, plural, paritaria, participativa, solidaria y garantista.

En este sentido, García, Pulido y Montes (1993), afirman que

En el momento en que existe una presencia de grupos étnicos claramente diferenciados por razones del color de piel, lengua materna, valores y comportamientos religiosos y, junto a todo ello y otros elementos más, diferencias socio-económicas, se reconoce la necesidad de una educación «especial» para atender tales diferencias (p. 83)

Por lo tanto, la promoción de la multiculturalidad invita a reconocer las diferencias que presentan los ciudadanos en los estados y a partir de allí educar en las diferencias. Siendo básico, por lo tanto, “promover la tolerancia cultural para, sobre esa base” (Tubino, 2002; p. 53), es decir, desde la educación multicultural propender por la aceptación de las diferentes culturas y expresiones que se presentan en el territorio, entendiendo desde allí las concepciones que cada comunidad tiene sobre su territorio y el desarrollo allí planeado.

Generando, en este mismo sentido, un diálogo multicultural que le permita a los individuos conocer la diversidad de su territorio y al estado entablar conversaciones y procedimientos

que generen políticas tendientes al desarrollo social, cultural y económico de estas comunidades desde el sector extractivo.

Mecanismo de Participación Popular

Es importante señalar que la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991), por medio de la Constitución Política, le da tratamiento a la participación ciudadana en el Título IV: de la participación democrática y de los partidos políticos, dejando plasmado, a partir del artículo 103 las formas de participación ciudadana. En concordancia con dicho artículo, se hará mención de desarrollos jurisprudenciales y legislativos con el objetivo de ahondar en la consulta previa y la consulta popular.

Por lo tanto, la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991) define, por medio del artículo 103 de la Constitución Política de Colombia que “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará” .

En este sentido, se entiende que al ejercer el derecho al voto en la consulta previa o en la consulta popular, el ciudadano está ejerciendo su derecho a la participación ciudadana y a decidir sobre temas que pueden impactar su territorio y por ende, su calidad de vida.

En este punto, es importante realizar una compilación de los artículos 7, 40 y 330 de la Constitución Política, de leyes estatutarias tales como la ley 70 de 1993, la ley 99 de 1993, la ley 165 de 1994, el Decreto 1320 de 1998, las sentencias C-068 de 2013, T-112 de 2018,

SU-123 de 2018, como también, instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, y algunas Directivas de la Presidencia de la República como la 001 de 2010, por medio de los cuales se regula la consulta previa.

Así mismo, la Corte Constitucional (2015), por medio de la sentencia C-150 de 2015, trae criterios clarificativos de los mecanismos de participación ciudadana, ya que, es en su relación con el poder político donde se identifica el grado de intensidad con el que opera la participación ciudadana, (mecanismos de conformación, mecanismos de ejercicio y mecanismos de control). Algunos de esos criterios son:

1. La función que efectúan los ciudadanos con el concerniente mecanismo.
2. La diferenciación en la función que ejercen los ciudadanos en el respectivo mecanismo de participación permitirá identificar el papel que cumple el derecho al voto en los mecanismos que lo prevén.
3. El tercer criterio de clasificación estará relacionado con la incidencia que poseen las autoridades públicas en el mecanismo de participación.
4. Si se combinaran los tres criterios anteriores, encontraríamos que en los mecanismos donde es más alta la participación son los que vaticinan la posibilidad de ejercer el derecho al voto, y donde se presupone una limitada mediación de las autoridades públicas en el proceso de desarrollo del mecanismo. .

Frente a los conceptos trabajados anteriormente, a la consagración de la participación ciudadana en la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991)

y la interpretación y los alcances que la Corte Constitucional ha realizado sobre el tema, se va a desarrollo a los capítulos III y IV de este proyecto de investigación.

CAPÍTULO III: CONSULTA POPULAR

Respecto a la consulta popular, es imperativo iniciar con lo mencionado por la Corte Constitucional (1994), quién afirma que:

La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social .

Por esto, para hablar de la consulta popular es necesario tener en cuenta desde el primer momento el papel que cumple el derecho al voto en la misma, puesto que, tiene por fin imponer una determinada decisión tomada, previamente consultada al pueblo.

Es importante retomar el artículo 316 de la Carta Política (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991), el cual detalla que “en las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio” .

Por tal razón, la Corte Constitucional (1994), afirma que

En los casos en que se realicen procesos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo quienes residan en la respectiva entidad territorial y estén inscritos en el correspondiente censo electoral .

Por su parte, en la ley 134 de 1994, el Congreso de Colombia (1994) presenta una definición de la consulta popular que tiene concordancia con la jurisprudencia constitucional. La cual predica que esta es:

La institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido 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.

Adicional a esto, es importante resaltar que la decisión que toma el pueblo es vinculante, obligatoria, forzosa para el Presidente de la Republica, el Gobernador o el Alcalde, salvo que durante su procedimiento de convocatoria y realización se hayan evidenciado vicios, los cuales deberán ser decretados por un juez de la república.

La Corte Constitucional (1994) también ha hecho su trabajo, definiendo en la sentencia C-180 de 1994 la Consulta Popular como “la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión”, lo que lleva a inferir que el pueblo a través del mecanismo le comisiona al ejecutivo desplegar una acción determinada frente a un tema específico.

Así, para entender los efectos que tendría la consulta popular en el sector minero, en cuanto es voluntad del pueblo aceptar la explotación del suelo en un determinado territorio, se debe inicialmente centrar la atención en la consulta popular territorial, encabezada por el alcalde y el concejo municipal.

Sin embargo, antes de llegar a esas facultades legales, discutidas ampliamente por la jurisprudencia y la doctrina, se debe de analizar si realmente está en las competencias de un alcalde elevar a consulta popular una decisión que pudiendo ser desfavorable para proyectos de interés nacional correspondientes al sector extractivo, pondría, así mismo, en aprietos al Ministerio de Minas, a la Agencia Nacional de Minería, y a las diferentes entidades encargadas de acuerdo a su creación y disposición legal a la concesión de títulos mineros en todo el territorio Colombiano.

Si bien, la consulta popular obliga a tomar decisiones futuras al ejecutivo, surge entonces la pregunta ¿Qué pasara con los derechos ya adquiridos? ¿El estado tendrá que indemnizar a las empresas mineras a las cuales les han concedido licencias mineras? Lo anterior, dado que el objetivo de la consulta popular no es generar una sensación de inseguridad jurídica y, mucho menos, ser usada como herramienta de oposición al desarrollo económico y social de un Municipio, de una Región, de un País.

Por otra parte, es importante destacar que el procedimiento que exige una consulta popular es el siguiente: el dignatario deberá antes de redactar la consulta, tener preliminarmente el concepto favorable del Senado, la Asamblea departamental y/o el Concejo según sea el caso,

para producir un texto que pueda ser contestado simplemente con un “sí” o un “no”. En este sentido, Echeverri (2007) indica que:

Dicho texto es examinado por el Tribunal Administrativo si es acorde con la Constitución, caso en el cual se procede a la respectiva votación; para que la decisión popular sea vinculante, se requiere que la determinación sea adoptada por la mitad más uno de los votos válidos siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral .

Pero, tener que presentar el texto ante el tribunal administrativo para que determine si es o no acorde con la Constitución, implica la creación de un control previo, situación que resulta contradictoria con el numeral 3, del artículo 241 de la Constitución Política Política (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991), el cual dispone que “a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo” , mencionando entre sus funciones “decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización” . Al respecto la Corte Constitucional (1994), por medio de la sentencia C180 de 1994, afirmó que debe de ejercer:

Un control posterior para las consultas populares del orden nacional, por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. Cosa diferente ocurre con la asignación de competencia que la norma en comento hace en cabeza del Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa competente respecto de la consulta de

carácter departamental, municipal o local, pues es claro que ella constituye cabal desarrollo de las que corresponden al legislador en virtud de la cláusula general de competencia”

Respecto a la consulta Popular hay que tener en cuenta tres aspectos:

1. Que la consulta en algunos casos es obligatoria, como señala la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991) como en la formación de nuevos departamentos (artículo 297), vinculación de municipios a áreas metropolitanas o para la conformación de éstas (artículo 319), ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321),
2. Que termina siendo facultativa en los casos donde no es un requisito *sine qua non* para la toma de una decisión, sino que el mandatario considera importante conocer la opinión ciudadana en torno a un asunto determinado,
3. Que su obligatoriedad dependerá del requisito cuantitativo exigido por la ley.

Cabe decir que en materia ambiental uno de los mecanismos de participación ciudadana más destacado es la consulta popular, ya que puede ser ejercida en los diferentes niveles territoriales, de acuerdo con lo plasmado por la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991), en el artículo 105 de la Constitución Política.

Por lo tanto, la participación y el derecho a gozar de un ambiente sano, hacen parte fundamental de la Constitución política, y están consagrados como derechos fundamentales,

pero no solo a nivel interno, pues a nivel internacional, según la UNESCO (2007) el derecho a la participación, se entiende como:

El derecho de toda persona y de los pueblos en que se integran a participar, mediante cauces ágiles y eficaces, en la adopción y control de decisiones públicas en las materias que les conciernan, así como a impugnar ante los tribunales aquellas decisiones respecto de las que aleguen un derecho o un interés directo o indirecto como fundamento de su legitimación .

Por su parte, la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991), por medio del artículo 79 de la Constitución Política señala que: *“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”* elevando a la categoría de derecho colectivo el goce de un medio ambiente sano.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional (2001), por medio de la Sentencia C-671 de 2001 respalda la elección del constituyente, resaltando la importancia del medio ambiente, y la necesidad de protección, ya que *“constituye garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras”*.

En esta misma vía, se encuentra que está inmerso en los fines del estado, el garantizar un ambiente sano y lo que esto implica en la calidad de vida de todos los ciudadanos. Por consiguiente, es preciso hablar de Sentencias como la T-411 de 1992 y T-046 de 1999, donde la Corte Constitucional (1992; 199) no escatima en la importancia del medio ambiente, al asegurar que *“hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y*

la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica” .

Por lo tanto, bajo la denominación de Constitución ecológica encontramos que todas las personas son titulares del derecho a vivir en un ambiente sano, y siendo titulares serán entonces las legitimadas a participar en todas las decisiones que tomen los gobernantes dependiendo del nivel territorial que puedan llegar afectar su entorno.

Al igual que los ciudadanos, en cuanto a la obligación correlativa de poner a disposición del Estado y de los demás ciudadanos toda la colaboración necesaria para la preservación del medio ambiente, el Estado también tiene el deber de proteger, salvaguardar, conservar y fomentar la diversidad e integridad de las riquezas naturales a través de programas y proyectos que tengan como resultado la creación de una conciencia colectiva para evitar el deterioro ambiental de la nación (Corte Constitucional, 1997). Así mismo, la Corte Constitucional (2013), afirma que “la conservación del ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho internacional y local de rango constitucional, del cual son titulares todos los seres humanos”.

CAPÍTULO IV: CONSULTA PREVIA

Luego de haber abordado en apartados anteriores sobre como es el desarrollo jurídico, jurisprudencial e internacional de la Consulta Popular, se puede inferir como se concibe y se ha adoptado la consulta previa en Colombia vista desde diferentes enfoques, a igual al profundizar en la Sentencia de Unificación 039 de 1997, donde la Corte Constitucional (1997) considera que la comunidad indígena es un sujeto de derechos fundamentales, y como tal, toda “la comunidad está dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace "a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”.

En este sentido, la Corte Constitucional (1997) en la Sentencia de Unificación mencionada en el párrafo anterior, afirma que:

La explotación de los recursos naturales no renovables en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales no renovables en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación.

En concordancia con lo anterior se traen a colación los artículos 1 y 2 del decreto 1320 de 1998 (Ministerio del Interior, 1998), el cual dicta

ARTICULO 1o. OBJETO. La consulta previa tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, conforme a la definición del artículo 2o. del presente decreto, y las medidas propuestas para proteger su integridad.

ARTICULO 2o. DETERMINACION DE TERRITORIO. La consulta previa se realizará cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas de resguardo o reservas indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras. Igualmente, se realizará consulta previa cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por dichas comunidades indígenas o negras, de conformidad con lo establecido en el siguiente.

Se entiende, entonces, que este tipo de consultas tiene como finalidad las comunidades indígenas o negras, tengan un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales no renovables en los territorios que ocupan o les pertenecen, así como los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución.

Así mismo, el decreto 1320 de 1998 (Ministerio del Interior, 1998), señala que el proceso para realizar la consulta previa es

ARTICULO 5o. PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS Y NEGRAS EN LA ELABORACION DE LOS ESTUDIOS AMBIENTALES. EI

responsable del proyecto, obra o actividad que deba realizar consulta previa, elaborará los estudios ambientales con la participación de los representantes de las comunidades indígenas o negras. Para el caso de las comunidades indígenas con la participación de los representantes legales o las autoridades tradicionales y frente a las comunidades negras con la participación de los miembros de la Junta del Consejo Comunitario o, en su defecto, con los líderes reconocidos por la comunidad de base. El responsable del proyecto, obra o actividad acreditará con la presentación de los estudios ambientales, la forma y procedimiento en que vinculó a los representantes de las comunidades indígenas y negras en la elaboración de los mismos, para lo cual deberá enviarles invitación escrita. Transcurridos veinte (20) días de enviada la invitación sin obtener respuesta de parte de los pueblos indígenas o comunidades negras, el responsable del proyecto, obra o actividad informará al Ministerio del Interior para que verifique dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación, si existe voluntad de participación de los representantes de dichas comunidades y lo informará al interesado. En caso que los representantes de las comunidades indígenas y/o negras se nieguen a participar, u omitan dar respuesta dentro de los términos antes previstos, el interesado elaborará el estudio ambiental prescindiendo de tal participación.

Lo anteriormente señalada, indica el procedimiento que deben de cumplir los interesados en realizar actividades extractivas en las tierras de comunidades que cuentan con protección especial. Al respecto, es importante traer a colación lo mencionado por Leyton (2017), quien manifiesta

que la consulta previa en Colombia, aplica no solo para las comunidades indígenas y tribales, teniendo en cuenta que comunidades como la Afrodescendientes y Rom o Gitana gozan de dicha protección, en el entendido que también se encuentra una diversidad con respecto a la población general y que se encuentran en plena identidad étnica y cultural que permite extender la protección, de la misma manera en que se establece el amparo para las comunidades indígenas (Romero, 2012)

Es de anotar que, pese a ser un instrumento habilitante que se aplica en el procedimiento, la Corte Constitucional ha definido la consulta previa como un derecho que permite la participación de las comunidades, que se manifiesta como fundamental, toda vez que resulta ser un mecanismo a través del cual preservan la integridad étnica, social, económica y política, que enriquece la multiculturalidad del Estado colombiano (Corte Constitucional. Sentencia SU-383, 2003). Es decir, que se presenta la consulta previa como un derecho de carácter fundamental, teniendo en cuenta que protege la integridad común del indígena, en un estado que respeta la multiculturalidad que lo compone, permitiéndole la participación en el desarrollo político del estado y sus actividades que están orientadas a satisfacer a los habitantes del territorio con respeto de la autonomía de las minorías étnicas. (p. 18).

Por lo cual, la consulta previa sería un instrumento que no solo debe ser aplicado con las comunidades indígenas y negras, sino que deben de ser llevada a cabo cuando se determine que el territorio en el cual se llevará a cabo la actividad extractiva sea habitado por una comunidad que tengan protección especial.

Igualmente, es indispensable que las comunidades tengan pleno conocimiento de la manera como la ejecución de estos proyectos puede alterar de manera superficial o sustancial el sustrato para su subsistencia, como grupo humano con características singulares.

Este modelo de consulta, al ser necesariamente previa a la realización de un proyecto, busca en gran parte que la decisión que adopten estas comunidades sea en lo posible acordada o concertada entre las partes interesadas. Cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena.

Lo anterior, ya que de acuerdo a lo mencionado por la UNESCO (2007) en la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergente:

El derecho a la pluriculturalidad, garantiza el derecho a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y respeto mutuo entre personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas. Todas las lenguas, religiones y culturas deben ser igualmente protegidas .

Es por esto, que es imperativo que se interiorice la necesidad de desplegar consultas previas antes del otorgamiento de las diferentes licencias conferidas en el sector extractivo, y no después de haberlas concedido en territorios indígenas o en territorios de comunidades tribales. Si no se tiene en cuenta este requisito de “previo”, se vulneran derechos fundamentales, tales como son, el desconocimiento de estas comunidades relacionado con

los proyectos a ejecutar, el de participación y el del debido proceso, entre otros; que además son de índole internacional. Así mismo, la Corte Constitucional (1994) por medio de la sentencia T-342/94, resalta que:

El reconocimiento de la referida diversidad obviamente implica que dentro del universo que ella comprende y es consustancial, se apliquen y logren efectivamente los derechos fundamentales de que son titulares los integrantes de las comunidades indígenas .

En consonancia con esto, la Corte constitucional (2018), por medio de la sentencia T-112-18, afirma

el derecho de consulta previa como estándar general del concepto de consentimiento libre, previo e informado, se manifiesta como una de las facetas excepcionales de participación, cuando la medida legislativa o administrativa ejerce una afectación tan grave que puede influir en la pervivencia del pueblo indígena o afrodescendiente, expresado por este tribunal en los siguientes términos:

Desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, que la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes se concreta en tres facetas del mismo derecho, que pueden sintetizarse así: (i) la simple participación, asociada a la intervención de las comunidades en los órganos decisorios de carácter nacional, así como en la incidencia que a través de sus organizaciones pueden ejercer en todos los escenarios que por cualquier motivo les interesen; (ii) la consulta previa frente a cualquier medida que los afecte directamente; y (iii) el consentimiento previo, libre e

informado cuando esa medida (norma, programa, proyecto, plan o política) produzca una afectación intensa de sus derechos, principalmente aquellos de carácter territorial.

Por lo cual, las comunidades indígenas o afro deben de tener información constante de la afectación que pueden sufrir sus territorios, procurando que esta no sea coercitiva y cuente con total transparencia.

En esta vía, la Corte Constitucional (1994) ha venido confirmando su postura, tal como se observa en la sentencia T-007/94, donde afirmó que:

La Constitución Política incorporó dentro de las preocupaciones, el reconocimiento y defensa de las minorías étnicas, y de manera muy significativa, reservó en favor de las comunidades indígenas una serie de prerrogativas que garantizan la prevalencia de la integridad cultural, social y económica, su capacidad de autodeterminación administrativa y judicial, la consagración de sus resguardos como propiedad colectiva de carácter inalienable, y, de los territorios indígenas como entidades territoriales al lado de los municipios, los distritos y los propios departamentos (C.P. arts. 7, 1671, 246, 286, 329, 330, etc.). .

Por esto, la explotación de los recursos naturales no renovables debe buscar un equilibrio entre el desarrollo económico del país que exige incentivar un sector extractivo y la preservación de la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas que ocupan dichos territorios.

Empero, lo mencionado hasta aquí, es de suma importancia traer a colación la sentencia C-068-13 (Corte Constitucional, 2013), la cual afirma que “el derecho a la consulta previa no es absoluto, y que tampoco las comunidades tradicionales tienen un poder de veto”. Entendiéndose, entonces, que no es obligatoria la aprobación por parte de las comunidades que cuentan con protección especial, pues como se afirma en dicha providencia “si no se llega a un acuerdo o el mismo se frustra por la decisión autónoma de dichos pueblos, no existe razón para frenar el proceso legislativo en asuntos que a la vez son de interés general”

Es importante, por tanto, concluir citando la resolución 1/2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020), quien manifiesta en el artículo 57:

Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia (p. 18).

Por lo tanto, con esta resolución la Corte Interamericana llama a considerar las condiciones especiales que puede atravesar el Estado en los momentos que se deben de realizar procesos extractivos en los diversos territorios de la geografía nacional y las consideraciones a tener en cuenta de acuerdo a la población que habite en el área a intervenir.

CAPITULO V: JURISPRUDENCIA

Luego de realizar una profundización respecto a la consulta previa y la consulta popular en Colombia es importante verificar la jurisprudencia que ha proferido frente a estos mecanismos de participación ciudadana, especialmente en actividades extractivas, puesto que, se pueden presentar manifestaciones de participación ciudadana e incidir directamente en la ejecución de proyectos del sector extractivo, por ende la validación de la jurisprudencia juega un papel importante con el propósito de evitar manifestaciones ciudadanas no solo en un sector determinado si no en todos los sectores de la economía

En este sentido, es importante iniciar reseñando lo indicado por las Naciones Unidas (1992), en el principio 10 de la Declaración de Río, donde se señala:

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.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional (2016), a través de la sentencia C389/16 indica que esta se ha:

Desarrollado un sólido cuerpo jurisprudencial, en el que se ha defendido la idea de que las decisiones ambientales de importancia, como aquellas relacionadas con el uso, explotación y aprovechamiento del subsuelo no pueden adoptarse de forma centralizada, sino que exigen la participación de los entes territoriales, en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, que definen el contenido de la autonomía territorial y su relación con el principio de unidad nacional.

Por lo tanto, el país ha buscado la manera de incentivar, promover y permitir la participación ciudadana en las actividades que pueden tener afectación en el medio ambiente, adhiriéndose conforme a las declaraciones internacionales de las cuales es partícipe el Estado Colombiano.

En este sentido, la Corte Constitucional (2016), señala que:

El componente participativo viene asegurado por el artículo 2º Superior, que consagra, entre los fines del Estado, el de ‘facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación’, y por el derecho fundamental a la participación recogido en el artículo 40 de la Carta Política. Pero además, el constituyente consagró de manera específica el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que puedan afectar el disfrute de un ambiente sano (art. 79 CP) y, para el caso específico de los grupos étnicos, a través del mecanismo de la consulta previa (art. 330 CP).

Es decir, que “la participación es un principio cardinal de la Carta Política, una visión de la democracia acogida por el Constituyente de 1991 y un derecho fundamental” (Corte Constitucional, 2016), buscando con este principio que lo público se construya desde la

ciudadanía, a través de los representantes en el Congreso de la República, involucrando a todos los posibles afectados por una decisión.

Lo anterior, de igual manera indica que es responsabilidad de “las entidades estatales suministrarle a las personas oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal; advirtiéndole sí, que esta información oficial debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna” (Corte constitucional, 2002). Por lo cual, no es posible desligar la participación ciudadana de la responsabilidad del estado de brindar información que lleve a los habitantes del país a desarrollar una participación clara y que no se sesgue en la falta de datos.

En este punto, se explorarán los pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional respecto a la consulta previa, puesto que como se mencionó con anterioridad, es el mecanismo por medio del cual las minorías pueden ejercer su derecho a la participación respecto a las actividades extractivas.

Inicialmente, es importante señalar lo dicho por la Corte Constitucional (2016), por medio de la sentencia C-389/16, en la cual indica que:

La organización de los pueblos indígenas en resguardos fue un recurso estratégico para el control de la población indígena durante el período colonial, que, paradójicamente, con el tiempo se convirtió en un mecanismo esencial para la defensa del derecho a la propiedad colectiva de sus territorios y en un eje de sus reivindicaciones sociales, políticas y jurídicas .

Por lo tanto, los resguardos indígenas se han convertido en un lugar con especial significado y relevancia para estos pueblos. En este sentido, es importante señalar que “la relevancia de la participación de los pueblos indígenas en relación con la explotación de recursos naturales no renovables yacientes en sus territorios está directamente vinculada con el trascendental significado que ellos le dan al territorio, según pasa a verse” (Corte Constitucional, 2002). Por lo tanto, es responsabilidad del estado impulsar mecanismos que permitan a las minorías, sujetos de especial protección, empoderarse de sus territorios, con el fin de que participen en asuntos que los afectan (Corte Constitucional, 2002).

En este sentido, es importante subrayar la sentencia del 31 de agosto de 2001, dada por la Corte Interamericana (2001, citada por Corte Constitucional, 2002), en la cual se sostiene lo siguiente

Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas, por el hecho de su propia existencia, tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.”

Por lo anterior, es importante entender que los resguardos indígenas, cumplen un rol fundamental en el desarrollo y sostenimiento de su estilo de vida. Sin embargo, el reconocimiento de estas cualidades especiales de los pueblos indígenas, indica la Corte Constitucional (2016), fueron reconocidos como derechos constitucionales:

A través de un conjunto de normas, de las que cabe destacar los artículos 329, 330, 58 y 63 de la Constitución Política, normas que confieren especial protección a los territorios habitados por los pueblos indígenas, bien como tierra de resguardo, bien al referirse a su potencial constitución en entidades territoriales indígenas; prevén la protección estatal a formas de propiedad diversas a la individual o privada; atribuyen el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de resguardo; proclaman el respeto por la autonomía de las comunidades en el ámbito territorial donde se desenvuelve su cultura y se definen sus intereses políticos, religiosos, económicos y jurídicos, así como los ámbitos en que se desenvuelve su autonomía para gobernar sus territorios.

Por lo anterior, la Corte Constitucional (2018) ha manifestado que la Consulta Previa tiene carácter de derecho fundamental, dado que la misma acopia mandatos constitucionales como la garantía de participación de grupos vulnerables y los compromisos adquiridos por el estado en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en lo referente a los pueblos étnicos y culturalmente diversos.

En este sentido la Corte Constitucional (2012) indica que la extracción minera en territorio indígena solo podrá desarrollarse con el consentimiento de los pueblos interesados. En

dicho sentido sostuvo que las extracciones solo podrán ser llevadas a cabo luego de la consulta previa, y luego de la:

Obtención de su consentimiento libre, previo e informado, siempre que se desarrollen procesos de exploración y explotación minera en sus territorios. Es decir, las normas son constitucionales únicamente si en su interpretación y aplicación se aplica el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, en los supuestos en que este es obligatorio .

Dichos consentimientos son necesarios para hacer efectiva la participación de la comunidad en las decisiones referentes a las actividades del sector extractivo en Colombia, con el propósito de que haya un adecuado manejo de los recursos y participación activa de las comunidades involucradas.

En síntesis, la Corte Constitucional es enfática en el hecho de que la extracción minera deberá contar con la aprobación de las minorías afectadas, dado que estos tienen arraigos y dependencia de sus tierras. De igual manera, la Corte Constitucional (2016), por medio de la sentencia C-389/16, indica que “desde el punto de vista jurídico, los resguardos, tierras y territorios de los pueblos indígenas y de las comunidades negras no pueden ser objeto de expropiación” .

Así mismo, la Corte Constitucional (2002) indicó que las “autoridades indígenas pueden señalar las áreas restringidas a más tardar en el momento en que la autoridad minera delimita la zona minera indígena que, como se ha visto, se desarrolla en el marco de un proceso de consulta” . Entendiéndose, que la consulta previa no solo debe aplicarse en el momento en el

cual se vaya a desarrollar un proceso extractivo, sino que la misma debe de adelantarse en el momento en que se definan los lugares en los cuales estos se van a dar.

Por su parte, en lo referente a la consulta previa, el cual es el segundo mecanismo de participación ciudadana abordada en el presente artículo, se encuentra un pronunciamiento de la Corte Constitucional (2018), en la sentencia SU095/18, en la cual inicialmente indica que el

Artículo 259 del Código de Minas tiene como objetivo asegurar la participación de las comunidades ubicadas en los territorios en los que se involucre el desarrollo del proyecto minero. En esta audiencia se invita a la comunidad en general a participar en el proceso previo a la titulación minera para que presente los diferentes argumentos, opiniones e inquietudes sobre la titulación minera en su territorio.

Lo anterior, indica que a las comunidades se les podría brindar la oportunidad de participar en una audiencia previa a la titulación minera, con el fin de dar sus puntos de vista y, con esto, demostrar que tan convenientes son estos proyectos en su territorio. Esta afirmación cobra relevancia dado que, en el artículo 18 de la Ley 1757 de 2015 (Congreso de Colombia, 2015), se delimitan los asuntos que pueden ser tratados bajo iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo, apuntando que:

Solo 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.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

- a). Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
- b). Presupuestales, fiscales o tributarias;
- c). Relaciones internacionales;
- d). Concesión de amnistías o indultos;
- e). Preservación y restablecimiento del orden público.

Como se pudo observar, entre los objetos que pueden ser competencia de las consultas populares, no se encuentra la expedición de títulos mineros ni la limitación de dichas actividades. Esto es importante aclararlo, dado que la Corte Constitucional (2018) mediante la sentencia SU095/18 señala que no es posible realizar consultas populares sobre “asuntos ajenos a las competencias de las autoridades territoriales o sobre aquellos que tengan incidencia en los asuntos nacionales o departamentales”. Dicha afirmación, tiene trascendental importancia en la determinación de la validez de la consulta popular, para delimitar la explotación minera de un territorio, puesto que como se ha mencionado anteriormente, y como lo menciona la Corte Constitucional (2018), la propiedad de los recursos de los subsuelos y de los recursos naturales no renovables son propiedad del estado.

Esta última afirmación, resalta que al ser propiedad del estado tanto el subsuelo como sus recursos, no es una competencia municipal ni departamental delimitar la explotación minera que se pueda llevar a cabo en su territorio.

DISCUSIÓN

Como se ha podido observar, la Consulta Previa tiene total validez en la posibilidad de limitar o no la expedición de un título minero, pero no ocurre lo mismo con la Consulta Popular.

Al respecto, se tomará lo planteado por la Corte Constitucional (2018), quien afirma que existe un déficit de protección constitucionalmente inadmisibles, respecto a una regulación definida de “mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre la nación y las entidades territoriales específicos para la explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables” .

Por lo tanto, la Corte insta al Estado a regular la manera en la cual las poblaciones puedan tener acceso y participación en la definición de los títulos mineros que se expedirán en su territorio. Siendo, de igual manera importante resaltar lo que sostiene la Corte Constitucional (2018), respecto a dicho tema, manifestando que no se han establecido “mecanismos de participación ciudadana en el que las comunidades ubicadas en las zonas de operaciones de exploración y explotación del subsuelo y de Recursos Naturales No Renovables puedan contar con información, presentar sus inquietudes o manifestar su oposición a proyectos del sector”.

Por ejemplo, la Corte Constitucional (2016), sostiene que:

No se realiza un análisis de la vocación minera del territorio nacional, de su interacción con otras actividades económicas y socialmente relevantes, como el fomento a la agricultura, el acceso a la tierra o la restitución de las tierras de las víctimas de la violencia y los derechos de los pueblos étnicamente diferenciados. No existen parámetros de racionalidad ambiental, en términos técnico científicos, que expliquen o estructuren un método de entrega de títulos destinado a concretar un concepto de país, rico en minerales, pero biodiverso, pluralista y multicultural. .

Por consiguiente, existe un vacío en los mecanismos de Participación Ciudadana que no permiten a la ciudadanía abordar temas referentes a los proyectos de extracción minera en sus territorios, sino que estos están limitados a la planeación que se desarrolle desde el gobierno central, siendo fundamental propender por el fortalecimiento de la institucionalidad en los territorios, de modo que, los ciudadanos tengan pleno conocimiento de los proyectos que se pretenden desarrollar en sus territorios y así subsanar las inquietudes, dudas o inconformidades generadas por este, siendo esto un pilar importante para la relación entre la comunidad y sus entes gubernamentales.

CONCLUSIONES

Entonces, responderse a la pregunta de investigación ¿Cómo se articulan los mecanismos de participación ciudadana y el sector extractivo en el orden jurídico colombiano?, lleva a determinar que los mecanismos de participación son transversales a todos los sectores de la economía, dado que al ser derechos fundamentales, establece que el pueblo es participe de las decisiones que puedan afectar el normal desarrollo de sus vidas o la vocación económica de su territorio.

Así mismo, como mecanismos de participación ciudadana, lo que se busca proteger es el derecho a participar de las decisiones económicas, sociales, jurídicas y políticas que de una u otra manera alteran el status quo de un determinado territorio, por lo que es necesario que el Estado en cabeza de sus jefes de gabinete, escuchen las necesidades y las reivindicaciones que exige las diferentes comunidades que han sido afectadas por una explotación desmedida e irresponsable, o el clamor de aquellas comunidades cuyo objetivo es no repetir los errores de las regiones más tradicionales en minería.

Por su parte, la consulta previa es introducida al ordenamiento interno, mediante la ratificación del Convenio 169 de la OIT, dando rango constitucional a todas sus disposiciones, es por esto, que su desarrollo legal y jurisprudencia, exige que como su nombre lo indica, esta consulta debe ser realizada antes de la ejecución del proyecto de extracción de los recursos naturales no renovables que se pretenda desplegar en un territorio donde existan asentamientos de comunidades indígenas y comunidades tribales.

Por lo anteriormente mencionado, se considera necesario que en Colombia se plantee la licencia social como requisito necesario para operar en un determinado territorio. Esta la Licencia Social para Operar (LSO) es relevante, puesto que busca que las compañías mineras y sus proyectos sean aceptados dentro de las comunidades locales. Exigiéndole a estas, desarrollar buenas relaciones con todas las partes interesadas, especialmente con las comunidades locales. Basando la credibilidad en el respeto mutuo, la honestidad, el diálogo abierto, la transparencia, el ofrecimiento de respuestas oportunas a las inquietudes de la comunidad, la divulgación de información y la constancia y el carácter predecible del comportamiento ético de las compañías (Bustillo-Castillejo y de la Espriella, 2018).

REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (2011). Comunidades Indígenas [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/2YF00LM>
- Agencia Nacional de Minería (2013). Resolución número 420 del 21 de junio de 2013 por medio de la cual se establece y adopta la minuta de contrato único de concesión minera. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2Ww8UZu>
- Aparisi, A (2013). El principio de la dignidad humana como fundamento de un bioderecho global. Cuadernos de Bioética, 24 (2): 201 - 221
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Bedoya, C. M (S. F). Del residuo al material minería a la inversa, Bogotá: DIKE
- Burgos, A. C. (2006). Petróleo e indígenas en Colombia: Una Mirada desde la seguridad humana,” Desafíos (15): 384-418.
- Bustillo-Castillejo, M., y de la Espriella, Y. (2018). Análisis comparativo de la licencia social para operar y los modelos de responsabilidad social empresarial en territorios de comunidades afrodescendientes- Estudio de casos Cartagena de Indias. Saber, Ciencia y Libertad 14 (1): 140-158

Comisión Interamericana De Derechos Humanos (2016). Resolución 53/2016, medida cautelar No. 548-15 Comunidades mineras tradicionales y ancestrales de Remedios y Segovia respecto de Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2YE5tTk>

Congreso de Colombia (1989). Ley 9 de 1989 por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2YCWpha>

Congreso de Colombia (1991). Ley 3 de 1991 por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2WxOuz1>

Congreso de Colombia (1991). Ley 21 de 1991 Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2Ww94QA>

Congreso de Colombia (1993). Ley 70 de 1993 Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2yz2dhh>

Congreso de Colombia (1994). Ley 131 de 1994 Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2SEynPe>

Congreso de Colombia (1994). Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2WvVHjd>

Congreso de Colombia (1994). Ley 136 de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/3disqiF>

Congreso de Colombia (1997). Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2L4Rvli>

Congreso de Colombia (2001). Ley 685 de 2001 por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/35z03u5>

Congreso de Colombia (2003). Ley 850 de 2003 Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/3bdP4aR>

Congreso de Colombia (2011). Ley 1437 de 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://cutt.ly/Qc4HzHm>

Congreso de Colombia (2015). Ley 1757 de 2015 Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2SGHBKG>

Contraloría General De La Republica (2013). Minería en Colombia: Derechos, políticas públicas y gobernanza, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Contraloría General De La Republica (2013). Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio paradójicos y conflictos, Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Corte Constitucional (1994). Sentencia No. C-180/94 [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2SEeLuy>

Corte Constitucional (1994). Sentencia No. T-007/94 [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/3fo8sFf>

Corte Constitucional (1994). Sentencia No. T-342/94 [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2W4d8bD>

Corte Constitucional (1997). Sentencia SU-039/97 [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2SD6187>

Corte Constitucional (1998). Sentencia T652/98 [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/3c6X0M1>

Corte Constitucional (2001). Sentencia C-671/01.[en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/3dh785d>

Corte Constitucional (2002). Sentencia C-179/02. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/3dvn9aW>

Corte Constitucional (2010). Sentencia T-1045A/10 [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2WJlfd1>

Corte Constitucional (2011). Respuesta a tutela de Benigno Perilla, Anexo 4. Escrito ACIYA. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional (2012). Sentencia C-395/12 [en línea]. Bogotá Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2zceYhO>

Corte Constitucional (2013). Sentencia C-123/14 [en línea]. Bogotá Colombia. Disponible en: <https://cutt.ly/Wc7wOqC>

Corte Constitucional (2013). Sentencia T-154/13 [en línea]. Bogotá Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2WxPhjt>

Corte Constitucional (2013). Sentencia C-068/13 [en línea]. Bogotá Colombia. Disponible en: <https://cutt.ly/7c7RkkV>

Corte Constitucional (2015). Sentencia C-150/15 [en línea]. Bogotá Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2W4dcYV>

Corte Constitucional (2015). Sentencia de Tutela n° 114/15 [en línea]. Bogotá. Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/2SCH8t0>

Corte Constitucional (2016). Sentencia T-445/16 [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/3c8YEgi>

Corte Constitucional (2016). Sentencia C389/16 [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en:

<https://n9.cl/cmw3>

Corte Constitucional (2018). Sentencia SU123/18. Bogotá, Colombia. Disponible en:

<https://cutt.ly/xc7wEiO>

Corte Constitucional (2018). Sentencia SU 095/18. Bogotá, Colombia. Disponible en:

<https://cutt.ly/kc7g46y>

Corte Constitucional (2018). Sentencia T-112/18. Bogotá, Colombia. Disponible en:

<https://cutt.ly/Cc7Rby5>

Corte Constitucional (2019). Sentencia C-053/19. Bogotá, Colombia. Disponible en:

<https://n9.cl/es0f8>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). Resolución no. 1/2020: Pandemia y derechos humanos en las américas. San José, Costa Rica.

Dejusticia; Observatorio de Discriminación Racial y Universidad de Los Andes (2011). La Disputa por los Recursos Naturales en los Territorios Afrocolombianos. Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del plan nacional de desarrollo 2018 – 2022: pacto por colombia, pacto por la equidad [en línea]. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <https://cutt.ly/PfXF5SZ>

- Echeverri, A., J (2007). La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria. Medellín. Universidad de Antioquia.
- El Espectador. (2013). Conozca la realidad minera de algunas regiones colombianas y su demanda contra el Estado [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/2WqJ0WW>
- Figueroa, R (2008). Concepto de derecho a la vida. *Ius et Praxis*, 14 (1): 261 - 300
- Fundación para la educación superior y el desarrollo (2008). La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal, Bogotá: FEDESARROLLO.
- García, F. J.; Pulido, R. A.; & Montes, A (1993). La educación multicultural y el concepto de cultura. Una visión desde la antropología social y cultural. *Revista de educación*, 302: 83 – 110.
- González, A., C (2013). Los retos de la gobernanza minero- energético, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- International Council of Mining & Metal (2012). Human rights, social development and the mining industry [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3dqosVz>
- Kant, e (1989). Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Barcelona: Ariel.
- Landa, C (2002). Dignidad de la persona humana. *Cuestiones Constitucionales*, 7: 109 – 138.

- Leyton Arenas, N. E. (2017). La consulta previa para comunidades campesinas: una oportunidad para el ordenamiento jurídico colombiano. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia
- Medina, C (2003). La convención americana: vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial [En línea]. San José: Mundo gráfico. Disponible en: <https://cutt.ly/Rjb2KX6>
- Minería panamericana (2013). Minería ilegal en Colombia: obstáculo a la industrialización [En Línea]. Disponible en: <https://bit.ly/35yFga5>
- Ministerio del Interior (1998). Decreto 1320 de 1998 Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/3c3fEo6>
- Ministerio del Interior (1998). Decreto 1320 de 1998 Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio. [en línea]. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://cutt.ly/ec7RplZ>
- Ministerio de minas y energía de la república de Colombia. (2013). Desde la Colombia Minera. Boletín N°23 [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/2YE6sTw>
- Naciones Unidas (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro: Naciones Unidas [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/2Wu0hP4>

- Naciones Unidas (2015). Declaración Universal de Derechos Humanos (edición ilustrada) [en línea]. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/2zgb7Qx>
- Norberto Bobbio. El futuro de la democracia. México. Fondo de la cultura económica. 2001.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2004). Carta de derechos humanos emergentes [en línea]. Valores y principios. México. Disponible en: <https://bit.ly/2YyPVQF>
- Organización Internacional del Trabajo (1991). Convenio No. 169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/2YBpN7z>
- Ortiz, F. E. (2017) “Legalización de Minería de oro en Colombia”
- Pardo, M. D. P (2013). Minería informal, ilegal y criminal en el gobierno de Santos [en Linea]. Disponible en: <https://bit.ly/2ymtEef>
- Pelé, L (S.F). Una aproximación al concepto de dignidad humana. Universitas: 9 – 13.
- Perry, G., y Olivera, M (2012). Petroleo y minería: ¿bendicion o maldicion? Bogotá: la imprenta editores s.a.
- Ricaurte, M (2014). Código de minas comentado. Bogotá: Universidad externado de Colombia.
- Semana. (2013). Oro y crimen: minería ilegal [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/2L5yQWl>

Territorio Indígena y gobernanza (s.f). Apaporis: un territorio donde los indígenas eligen la figura de Área Protegida [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3b9agyo>

Sánchez, E (2003). Los pueblos indígenas en Colombia: derechos, políticas y desafíos. UNICEF.

urosario.edu.co. Obtenido de <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/pueblos-indigenas-1-.pdf>

Universidad Pontificia Bolivariana (2013). Informes y análisis del problema minero en Colombia. Bogotá: Facultad de comunicación social-periodismo.

Utopía La Palabra. (2013). Minería informal en Colombia [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/2W7VHHI>

Uribe, M., T (1995). Lo viejo y lo nuevo en la crisis política Colombiana. Medellín. Universidad de Antioquia editores.

Sanchez, O., A (2013). Buriticá: sitiado por el auge de la minería informal de oro [en línea]. El Tiempo. Disponible en: <https://bit.ly/2WsCEGF>

Tubino, F (2002). Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva [En línea]. Lima: Editorial Norma Fuller. Disponible en: <https://cutt.ly/Ajb8QFZ>

- Vélez, R., y Varela (2012). Cartografía social como metodología participativa y colaborativa de investigación en el territorio afrodescendiente de la cuenca alta del río Cauca [en línea]. Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía, 21 (2).
- World Bank (1991). Work Bank Operational Manual, Operational Directive 4.10. World Bank [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/2SI7R7I>
- Zapata, F. (1977). Enclaves y sistemas de relaciones industriales en America Latina. Revista Mexicana de Sociología, 39 (2), 719-731.
- Zuluaga Guerra, A. D. y Monterroza Villalba, R. I. (2019). Licencia social como mecanismo de desarrollo de yacimientos de hidrocarburos no convencionales en el departamento del Cesar-Colombia. Revista Fuentes: El reventón energético, 17(2), 101-110.