

Andrés Eduardo Salcedo Camacho* (Colombia)

La participación ciudadana como principal mecanismo de protección del medio ambiente**

RESUMEN

El presente artículo evalúa los estándares de protección del medio ambiente existentes en los contextos latinoamericano y colombiano, y resalta las herramientas que ha utilizado la participación ciudadana como única alternativa efectiva para solventar las deficiencias institucionales halladas, cuyo principal apoyo son los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales.

Palabras clave: participación ciudadana, medio ambiente.

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Beitrag evaluiert die zur Zeit in Lateinamerika und Kolumbien gültigen Umweltschutznormen und arbeitet die Instrumente heraus, die im Rahmen der Bürgerpartizipation als wirksame Alternativen zur Lösung der aufgedeckten institutionellen Defizite zur Anwendung gekommen sind und die sich vor allem auf gerichtliche Entscheidungen stützen.

Schlagwörter: Bürgerpartizipation, Umwelt.

SUMMARY

This article evaluates the environmental protection standards existing in the Latin American and Colombian context, and it highlights the tools that citizen participation

* Abogado, especialista en Derecho Procesal de la Universidad Libre. Miembro de la Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional. andressc94@gmail.com

** El presente artículo busca aportar soluciones para la protección del medio ambiente, en procura de erradicar la pobreza y las condiciones infrahumanas en las que son obligadas a vivir las personas asentadas en territorios cercanos a proyectos de explotación minera y petrolera.

has used as the only effective alternative for addressing the institutional deficiencies found, finding the pronouncements of the courts as the main support.

Key words: Citizen participation, environment.

Introducción

*No se puede pasar un solo día sin tener un impacto
en el mundo que nos rodea. Lo que hacemos marca la diferencia,
y tenemos que decidir qué tipo de diferencia queremos hacer.*

JANE GOODALL

La explotación de recursos naturales no renovables ha generado una serie de discusiones de índole social, económica, jurídica y política debido a los intereses variados y contrapuestos que se han evidenciado. Los gobiernos generalmente abogan por la explotación de recursos, y tienen como principal argumento dinamizar la economía a través del fortalecimiento de la industria y la generación de empleo, mientras que la mayoría de la población considera que la explotación indiscriminada de recursos naturales conlleva efectos nocivos a corto, mediano y largo plazo que nunca se verán compensados con las ganancias económicas que se perciban.¹²

El análisis de esta dicotomía de posturas se realizará con base en las experiencias de Colombia, dado que es uno de los países con la mayor biodiversidad y, al mismo tiempo, con ideales económicos neoliberales que promueven la inversión extranjera. No obstante, este análisis será precedido por una reseña del contexto latinoamericano y de las decisiones jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), dado que ello permite subrayar la importancia de abordar esta temática en toda la región y, además, pretende indagar si en otras latitudes se han encontrado soluciones intermedias que benefician a todos los actores involucrados.

Expuesto el panorama latinoamericano, se señalarán brevemente los inconvenientes que se han presentado en las comunidades aledañas a los proyectos de explotación de recursos naturales no renovables en Colombia, y las vías que ha encontrado la ciudadanía para proteger sus derechos fundamentales, bien sea promoviendo mecanismos de participación o a través de la instauración de acciones judiciales, planteando las ventajas y deficiencias de cada uno de estos mecanismos.

¹ Según la encuesta Brújula Minera del año 2017, solo el 36% de las personas tienen una opinión favorable de las empresas mineras y sus instituciones. Al respecto, ver Santiago Urdinola, “#MineríaBienHecha, única opción para Colombia”, *Ruta Minera: un camino a la minería bien hecha*, vol. 1, 2018, pp. 24-25.

² El rechazo generalizado frente a los proyectos de explotación de recursos naturales no renovables también se evidencia en los resultados de las consultas populares, resumidos en el numeral 2.3 de este escrito.

1. Contexto internacional

1.1. Criterios a nivel latinoamericano: impotencia de la ciudadanía protectora del medio ambiente

Aunque en Latinoamérica hay una tendencia jurídica que procura por el bienestar ecológico y el respeto a los recursos naturales, enmarcada en un “constitucionalismo social”, lo cierto es que el marcado antropocentrismo ha permitido que la economía extractivista siga teniendo un gran impacto negativo en el medio ambiente.³

Por ejemplo, en Ecuador se puede participar en decisiones del medio ambiente a través de tres mecanismos: a) la consulta prelegislativa, como requisito que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida legislativa; b) la consulta previa, cuando exista la posibilidad de actividades de exploración y explotación, y c) la consulta ambiental, la cual se convoca cuando se expide cualquier decisión de una autoridad estatal que pueda afectar el medio ambiente.⁴

Dentro de este marco se demandó la Ley de Minería ecuatoriana, dado que no se realizó una consulta prelegislativa para su expedición; pese a que la autoridad constitucional no accedió a la demanda, se destaca que en el pronunciamiento judicial se estableció que los resultados de mecanismos como la consulta previa no son vinculantes, aunque aboga por la búsqueda del consenso entre autoridades y ciudadanos, lo cual se puede interpretar como la creación de un acto administrativo consensual.⁵

En Chile se permite la participación de indígenas o de la comunidad en general frente a las decisiones y consideraciones plasmadas en estudios de impacto ambiental. Esta participación comprende la consulta del expediente administrativo, la posibilidad de formular observaciones y el derecho a obtener una respuesta frente a las mismas; vale aclarar que aunque los procedimientos pueden variar entre sí, es válido que respecto de un mismo estudio de impacto ambiental participen tanto los indígenas como la comunidad en general.⁶

Pese a la promoción de la participación ciudadana, en Chile se ha aplicado la llamada doctrina Frei, que subordina la regulación ambiental al modelo económico

³ David Esborraz, “El modelo ecológico alternativo latinoamericano entre protección del derecho humano al medio ambiente y reconocimiento de los derechos de la naturaleza”, *Derecho del Estado*, núm. 36, enero-junio, 2016, pp. 93-129.

⁴ Santiago Machuca, “Análisis de la sentencia n.º 001-10-SIN-CC. Casos n.º 0008-09-IN y 0011-09-IN sobre acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Minería y efectos posteriores”, *Revista de Derecho*, núm. 21, 2014, pp. 129-149.

⁵ *Idem*.

⁶ Juan Leppe, “Consulta indígena y procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Análisis de una relación normativa”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. XLIV, 2015, pp. 369-384.

extractivista y se tiene como consigna que “ninguna inversión puede detenerse por motivos ambientales”, relegando a la ciudadanía a un papel de mero observador.⁷

En México, la minería ha traído diversos inconvenientes ambientales, lo cual se agrava por normatividades laxas con las empresas mineras, un Gobierno que no es estricto con dichas empresas y mecanismos deficientes de participación popular, pues, en la práctica, la participación de los indígenas no siempre es tenida en cuenta, y no hay un mecanismo que garantice la participación de campesinos u otros grupos de ciudadanos, lo cual ha llevado a que la comunidad se entere de los proyectos cuando observan el establecimiento de empresas mineras en el sector, sin importar que se trate de territorios sagrados o áreas protegidas.⁸

El papel de las comunidades en Perú también ha sido limitado, pues a pesar de que las consultas tienen un desarrollo legal en virtud del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esta ley también sirvió para brindar validez a licencias preexistentes, sin que importaran las falencias jurídicas de las mismas.⁹

En resumen, el panorama latinoamericano no es muy alentador, pues la protección normativa es insuficiente y los pronunciamientos populares, si bien tienen cierta importancia formal, materialmente son muy limitados, lo cual lleva a que existan numerosos daños al medio ambiente.

1.2. Pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: protección del medio ambiente como derecho conexo

Aunque la Corte IDH no ha proferido sentencias numerosas en torno a la protección del medio ambiente y la necesidad de consultas previas, sí ha emitido providencias que resultan relevantes para el objeto de estudio, aunque las mismas, generalmente, han protegido el medio ambiente como consecuencia de garantizar los derechos de las comunidades indígenas.

La postura jurisprudencial en torno a los derechos de los indígenas se puede ver resumida en la sentencia de la comunidad garífuna, donde la Corte IDH hizo un recuento de los derechos de las comunidades indígenas, señalando que la tradición de estas comunidades y su sentido de pertenencia se centra en el grupo y no en el individuo,¹⁰ recalcando su concepción diferencial acerca del derecho a la propiedad

⁷ Alejandro Pelfini y Rodrigo Mena, “Oligarquización y extractivismo. Cerrojos a la democratización de la política ambiental en Chile”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 25, núm. 49, 2017, pp. 251-276.

⁸ Luisa Paré, “La megaminería tóxica y el derecho a consulta. Caballo Blanco y la experiencia latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, núm. 244, 2013, pp. 97-112.

⁹ *Idem.*

¹⁰ Cfr. Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 79, párr. 148; Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros vs.

y posesión, y la posibilidad de proteger este derecho en el marco de la Convención.¹¹ La interpretación diferencial de estos derechos es lo que ha suscitado pronunciamientos en torno a la protección del medio ambiente, en especial por el significado de la propiedad para los pueblos indígenas.

Ciertamente, muchas comunidades indígenas, debido a sus costumbres ancestrales, le otorgan a la propiedad un alcance distinto al convencional, dado que para ellos la tierra es sagrada, símbolo de vida y mecanismo de comunicación con la naturaleza; ello explica por qué actividades como la expropiación, el desplazamiento forzado y daños medioambientales provocan en estas comunidades un profundo malestar, que no puede ser resarcido con la entrega de dinero o viviendas, motivando a la Corte IDH a pronunciarse para requerirles a los Estados mayores herramientas de protección para estas comunidades.

Justamente, esta es una de las razones por las cuales la consulta que se les debe realizar a los pueblos indígenas por actividades industriales que les puedan afectar es previa y no posterior o concomitante, dado que realizar el restablecimiento del derecho de daños que hayan sufrido estas comunidades es una tarea que reviste gran complejidad.

Retomando el caso de la comunidad garífuna, en el mismo la Corte recalcó que los planes de desarrollo, inversión, exploración o extracción en territorios de comunidades indígenas debían respetar el derecho a la consulta previa, la cual debe realizarse desde las primeras medidas de planificación de la providencia propuesta, de forma conjunta con el estudio previo de impacto ambiental y social, aspecto que fue incumplido por el Gobierno de Honduras, al tener una legislación carente de precisión respecto de las etapas de la consulta.¹²

La Corte IDH ha resaltado, en casos como el de la Comunidad Mayagna Awas Tingni *vs.* Nicaragua (2001),¹³ y la Comunidad Indígena Xákmok Kásek *vs.* Paraguay (2010),¹⁴ que los proyectos de desarrollo estatales deben ceder a los derechos de las comunidades indígenas, para proteger su supervivencia cultural.

Los pronunciamientos específicos en torno al medio ambiente no son numerosos, sin embargo, a través de una opinión consultiva indicó que los derechos a la vida y la integridad personal pueden ser afectados por daños al medio ambiente, por lo cual

Panamá, Sentencia de 14 de octubre de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 284, párr. 111.

¹¹ Cfr. Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya *vs.* Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 146, párr. 120; Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros, *supra*, párr. 111.

¹² Corte IDH, Caso Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros *vs.* Honduras, Sentencia del 8 de octubre de 2015, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 211 a 224.

¹³ Corte IDH, Caso Comunidad Mayagna Awas Tingni *vs.* Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas.

¹⁴ Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek *vs.* Paraguay, Sentencia del 24 de agosto de 2010.

los Estados deben adoptar medidas de prevención a través de una adecuada regulación, supervisión y fiscalización, de conformidad con el principio de precaución.¹⁵ En este pronunciamiento también se destacó la importancia de la participación pública derivada del derecho de acceso a la información “relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente”.¹⁶

En suma, la protección del medio ambiente por parte de la Corte IDH ha sido por vía refleja o indirecta, a través de interconexión con la garantía de otros derechos fundamentales,¹⁷ especialmente los derivados de las comunidades indígenas, cuando se demuestra la vulneración de los derechos de propiedad, vida, integridad personal, acceso a la información, entre otros. Empero, se considera que todavía hay carencias en el sistema de protección interamericano respecto de decisiones que protejan el medio ambiente de forma autónoma, sin que las consideraciones sobre otros derechos sean el pilar fundamental para emitir órdenes a los Estados.

2. Contexto colombiano

2.1. Efectos nocivos de la explotación de recursos naturales no renovables en Colombia

El rechazo generalizado de los ciudadanos a proyectos extractivistas, evidenciado a través de medios de comunicación, redes sociales, entrevistas, entre otros,¹⁸ no es producto de ideologías políticas, sesgos informativos u oposiciones sin fundamento; por el contrario, las mismas se deben a la experiencia comprobada en torno a los efectos negativos de la explotación de recursos naturales no renovables, dado que altera la economía y las costumbres del municipio en donde se encuentran los recursos, sin contar con la afectación a otro tipo de recursos, como el agua.

¹⁵ Con base en el principio de precaución, los Estados deben adoptar medidas eficaces para prevenir daños graves o irreversibles al medio ambiente, aun cuando no exista certeza científica. Al respecto, ver la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992, principio 15.

¹⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia.

¹⁷ Gustavo Moreira y Valerio Mazzuoli, “Protección jurídica del medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm 5, 2015, pp. 19-50.

¹⁸ Sobre el rechazo a los proyectos mineros, ver Nubia González, “La concesión minera en Colombia: un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de seguridad y estabilidad jurídica”. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8987/52378961-2014.pdf?sequence=1>. En diversas comunidades también se han rechazado proyectos extractivistas, como se establece en Diana Murcia, *Mecanismos de participación ciudadana en defensa del ambiente y los territorios*, Bogotá, Censat Agua Viva, Amigos de la Tierra-Colombia, 2014.

La población nota que la pasividad del Estado en torno al uso indiscriminado del agua y los daños a los ecosistemas se debe a que dentro de las políticas de explotación nunca se le ha dado un papel predominante al valor económico del medio ambiente, entendiéndolo que el mismo proporciona el entorno en el cual se desarrollan las actividades humanas, y contiene un valor intrínseco que es incalculable,¹⁹ lo cual implica que cualquier afectación del mismo redunde automáticamente en un daño, también incalculable, y en muchas ocasiones irreversible, al ser humano.

A modo de ilustración de lo expuesto, en el barrio Potosí, en la ciudad de Bogotá D.C., se observan los impactos negativos de la minería debido al aumento de afectaciones respiratorias por parte de los habitantes,²⁰ sin que se hayan tomado medidas efectivas para remediar la situación.

Asimismo, en muchos de los municipios donde se realiza la explotación de recursos naturales no renovables, especialmente el oro, no se ha evidenciado un aumento significativo de la calidad de vida de la población aledaña; por el contrario, además de las afectaciones a la salud de los habitantes, los recursos obtenidos con las actividades de extracción no se invierten en el bienestar del municipio, por lo cual no se generan nuevas empresas, otras oportunidades de empleo, ni se construyen colegios u hospitales.²¹

En suma, la explotación de recursos naturales no renovables, a pesar de aumentar los ingresos de la nación, no traen consigo un adecuado plan de compensación para la población aledaña, quien es la víctima directa de las enfermedades y el estancamiento económico y social del municipio.²²

2.2. Problemas ecológicos derivados de la legislación y la debilidad institucional

Vistos de forma sucinta los daños a la población generados por la explotación de recursos naturales, se pensaría que cualquier Estado social de derecho buscaría la

¹⁹ Uclés Aguilera, “El valor económico del medio ambiente”, *Ecosistemas*, vol. 15, núm. 2, 2006, pp. 1-6.

²⁰ Ángela La Rotta y Mauricio Torres, “Explotación minera y sus impactos ambientales y en salud. El caso de Potosí en Bogotá”, *Saude Debate, Rio de Janeiro*, vol. 41, núm. 112, 2017, pp. 77-91.

²¹ Ana Ibáñez y Mariana Laverde, “Los municipios mineros en Colombia: características e impactos sobre el desarrollo”, en *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*, 2014, pp. 203-297.

²² Varios autores concuerdan con una disminución de la calidad de vida de la población cercana a actividades mineras. Por ejemplo, sobre las afectaciones al tejido social, ver Andrés Idárraga, “Exploración en La Colosa: entre ingenuidades e insinuaciones”. Disponible en: <http://censat.org/es/analisis/exploracion-en-la-colosa-entre-ingenuidades-e-insinuaciones-179>; en el mismo sentido, sobre la disminución de la calidad de vida en poblaciones mineras de Boyacá se puede consultar José Cely, Juan García y Fred Manrique, “Calidad de vida relacionada con la salud en población minera de Boyacá”, *Revista de Salud Pública*, vol. 19, núm. V, 2017, pp. 362-367.

forma de evitar las consecuencias de este tipo de actividades económicas a través de legislaciones completas y suficientes, acompasadas con procedimientos administrativos eficaces y garantistas, pero la realidad es que ello no es así.

En lo que respecta a la legislación, aunque se han establecido limitantes a la explotación en zonas neurálgicas y de suma relevancia ambiental, como los páramos, dicha previsión legal tiene un problema fundamental en su aplicación, porque no se ha podido establecer a ciencia cierta qué es un páramo.²³ A través de un pronunciamiento judicial, la Corte Constitucional puso de manifiesto que hay un déficit de protección de los páramos, lo cual no solo vulnera el derecho al ambiente sano, sino también el derecho fundamental al agua.

La Ley 685²⁴ no fue la legislación más afortunada, pues “prácticamente coloca al Estado como un observador en cuanto a la actividad minera, mientras que incentiva la inversión privada, lo cual se ratifica en los Planes de Desarrollo Minero desde el año 2002 hasta la actualidad”.²⁵

El proceso de obtención de licencia tampoco escapa de las críticas de los expertos; se ha establecido, por ejemplo, que con el Decreto 2820 de 2010 los métodos de evaluación de impacto ambiental son sesgados y, por tanto, no consiguen la eficacia deseada, aunado a que algunas actividades productivas que podrían generar impactos negativos al medio ambiente no requieren un proceso de licencia y evaluación de impacto ambiental.²⁶ Aunque se han expedido nuevas normas al respecto, como el Decreto 2041 de 2014, las críticas al proceso de obtención de licencia continúan.

A todo esto se suma la dificultad de una coordinación institucional –evidenciada en documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y otros informes institucionales– para el establecimiento de directrices en torno a la explotación de recursos no renovables, la planeación del desarrollo sostenible y las dificultades para conciliar los intereses económicos con los parámetros constitucionales de protección del medio ambiente.²⁷

Lo expuesto permite constatar que las instituciones colombianas no han sido las más idóneas para proteger el derecho al medio ambiente; por el contrario, los vacíos normativos y la debilidad de los procesos administrativos que evalúan el impacto ambiental parecen ir en contravía de las prerrogativas constitucionales plasmadas en la Carta Política.

²³ Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-035/2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁴ Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

²⁵ La Rotta y Torres, *op. cit.*, pp. 77-91.

²⁶ Javier Toro, Renson Martínez y Gabriela Arrieta, “Métodos de evaluación de impacto ambiental en Colombia”, *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*, vol. 4, núm. 2, pp. 43-53.

²⁷ Carlos Uribe, “De la minería, la consulta pública, el medio ambiente, el desarrollo y el derecho”, *Vniversitas*, núm. 134, 2017, pp. 11-19.

2.3. Experiencias de la participación ciudadana respecto de la explotación de recursos naturales en Colombia

Ante la debilidad normativa y la ineficacia de los procesos administrativos, la ciudadanía ha encontrado dos mecanismos para proteger el medio ambiente: el primero, la interposición de acciones judiciales y, el segundo, la manifestación de su opinión a través de eventos electorales. El primer mecanismo será objeto de análisis en el próximo numeral, dado que para su adecuada comprensión es menester conocer cómo han sido los pronunciamientos populares respecto de la temática objeto de estudio.

La mejor forma de examinar la participación ciudadana en torno a la explotación de recursos en Colombia es a través de las consultas populares. Si bien la Constitución y las leyes consagran otras formas de participación, las consultas populares han tenido un mayor impacto a nivel mediático, lo cual ha popularizado su uso en los últimos años.

El mayor uso de las consultas populares también se debe a la entrada en vigencia de la Ley 1757 de 2015, dado que se crea la posibilidad de realizar dichas consultas por medio de una iniciativa ciudadana y no a través de los alcaldes. Aun así, la consulta debe ser avalada por el Concejo Municipal, por lo cual la participación de políticos no es eliminada del todo.

Aunque teóricamente las consultas populares pueden tener inconvenientes si se identifican con una participación democrática de tipo plebiscitario, donde por lo general hay una ausencia de debate y se presentan dificultades operativas,²⁸ lo cierto es que si se complementan con un modelo de participación deliberativa y la ampliación de mecanismos donde los ciudadanos puedan ejercer controles efectivos respecto de las actividades mineras.

Las consultas populares efectuadas permiten evidenciar el rechazo generalizado a actividades extractivas en diversos municipios, como se observa en la tabla 1. Pese a que los contundentes resultados de las consultas no dejan lugar a duda respecto de la postura del constituyente primario, el efecto vinculante de las mismas ha sido puesto en duda por el mismo Gobierno y por empresas del sector minero,²⁹ lo cual genera gran malestar en los ciudadanos que participan en estos eventos electorales.

La actitud del Gobierno nacional, que muchas veces respalda a las empresas mineras por encima de la voluntad del constituyente primario, parece ir en contravía de los preceptos constitucionales, no solo porque el mandato del pueblo soberano es

²⁸ Mario Montoya, Ana Vásquez y Nataly Montoya, “Coexistencia y uso estratégico de los modelos de participación política en los procesos de transformación urbana en Colombia. El caso de Medellín”, *Estudios de Derecho*, núm. 72, 2016, pp. 217-242.

²⁹ Kristina Dietz, “Consultas populares mineras en Colombia: condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa”, *Colombia Internacional*, núm. 93, 2018, pp. 93-117.

Tabla 1. Consultas populares

Municipio	Temática consultada	Resultado
Piedras	Proyecto minero	No se permitió el proyecto, por decisión del 98,8% de la población
Tauramena	Proyecto minero	No se permitió el proyecto, por decisión del 96% de la población
Cabrera	Proyecto hidroeléctrico	No se permitió el proyecto, por decisión del 97,2% de la población
Cajamarca	Proyecto minero	No se permitió el proyecto, por decisión del 97,9% de la población
Cumaral	Proyecto de explotación petrolera	No se permitió el proyecto, por decisión del 97% de la población
Arbeláez	Proyecto de explotación petrolera	No se permitió el proyecto, por decisión del 98,5% de la población
Pijao	Proyecto minero	No se permitió el proyecto, por decisión del 98% de la población
Jesús María	Proyecto de explotación petrolera y minera	No se permitió el proyecto, por decisión del 97% de la población
Sucre	Proyecto de explotación petrolera y minera	No se permitió el proyecto, por decisión del 98% de la población

Fuente: elaboración propia.

obligatorio, sino también por la “Constitución verde”³⁰ y las obligaciones que tiene el Estado en torno al medio ambiente sano.

Esta ambivalencia de posturas, matizada por criterios medianamente uniformes de la Corte Constitucional, no deja de crear un clima de incertidumbre entre empresarios, inversionistas, ciudadanos, comunidades indígenas, afrodescendientes, ONG, entre otros, lo cual puede conllevar efectos económicos, políticos y sociales adversos.

No se puede dejar de lado que la preferencia por las consultas populares como forma de participación no es una situación aislada respecto del tema de la minería en particular, o que solo corresponda a Colombia por su contexto político y social específico.

³⁰ La Corte Constitucional colombiana ha señalado que la Carta de 1991 es una Constitución verde, dado que la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el ordenamiento jurídico, otorgando a los ciudadanos el derecho a un medio ambiente sano y al Estado deberes calificados de protección. Al respecto se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-245/2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-622/2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Al respecto, se subraya que la preferencia por las consultas populares se enmarca en una crisis de la democracia representativa, originada por la pérdida de credibilidad de los gobernantes y congresistas –en gran medida por la corrupción–, y de los mismos partidos políticos, lo cual lleva a que sea la misma ciudadanía la que prefiera tomar sus decisiones, aunque se advierte que en determinados casos esta participación directa es promovida por un gobernante en búsqueda de legitimación de una decisión particular,³¹ o de la rama ejecutiva, en general, en cumplimiento de los objetivos de transparencia y acceso a la información³² o en busca de que la ciudadanía se acerque a los espacios democráticos establecidos institucionalmente.³³

Europa tampoco fue ajena a este fenómeno, por lo cual se vio obligada a emitir lineamientos comunitarios que sirvieran para incentivar la participación directa, con la creación de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), la cual, a pesar de ser positiva, ha tenido dificultades, como la heterogeneidad de intereses del votante, la “sobrerrepresentación”, el idioma, entre otros.³⁴

Esta crisis de la democracia se ve agravada con el fenómeno de la “desciudadanización”, consistente en la apatía de las personas por la política,³⁵ principalmente por la creencia de que la participación individual no trae consigo una modificación sustancial del sistema político. La “desciudadanización” también tiene lugar en Colombia, donde los resultados electorales, por lo general, indican una abstención de más del 50% del censo electoral.

En suma, el uso de consultas populares, por oposición a la representación a través de los órganos legislativos y deliberativos establecidos en el marco de la democracia representativa, responde a una crisis de dicha democracia que se evidencia a nivel mundial.

³¹ María Eberhardt, “Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción”, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 33, 2015, p. 83-106.

³² José Ruano, “Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana”, *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, pp. 93-108. En Colombia se han adoptado diversas iniciativas para procurar la participación ciudadana y el acceso a la información, como las plasmadas en el programa de “Gobierno en Línea”.

³³ Juana Ruiloba, “¿Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes. El caso español”, *Estudios Políticos*, núm. 44, 2014, pp. 55-73.

³⁴ Isabel Báez, “Disfunciones de la democracia directa en la Unión Europea: corporativismo y ausencia de ciudadanía. El caso particular de la iniciativa ciudadana europea”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 18, 2016, pp. 151-189.

³⁵ Carlos Piedra, “Crisis de partidos políticos en la Argentina: aproximación a un diagnóstico de su situación actual”, en Gerardo Ancarola *et al.*, *Calidad institucional o decadencia republicana*, Buenos Aires, Lajouane, 2007.

2.4. Decisiones judiciales sobre la explotación de recursos: la conciliación entre el Gobierno nacional y las estructuras locales

Con base en los anteriores apartados se pudo concluir que la explotación de recursos naturales en Colombia ha traído problemas sociales y sanitarios a la población, y que dicha problemática no ha podido ser solucionada a través de las estructuras de participación indirecta, hecho que ha producido un gran malestar en la población, y provocado que ella misma busque la forma de manifestar su inconformidad a través de un procedimiento electoral como la consulta popular.

Pese a los resultados contundentes de las consultas populares, lo cierto es que la discusión, lejos de finalizarse, se ahonda, pues el Gobierno se ve obligado a enfrentarse a los entes territoriales en los cuales se realizaron dichas consultas, debido a que requiere que se permita la explotación de recursos, no solo para favorecer la economía, sino también para garantizar la inversión extranjera a largo plazo.

La inconformidad del Gobierno lleva a que muchas veces ignore tanto a los alcaldes de los municipios donde se va a realizar la explotación de recursos, como a los contundentes resultados de las consultas populares. Ante ello, la ciudadanía, agotada de ver cómo su objetivo fracasa en otras instancias institucionales, acude a la rama judicial.

Cuando los ciudadanos colombianos requieren un pronunciamiento judicial para procurar la protección del medio ambiente, generalmente optan por una de las siguientes alternativas: la acción popular, la acción de tutela o la acción de inconstitucionalidad; respecto de la primera, en la mayoría de las ocasiones la decisión final la toma el Consejo de Estado, mientras que las otras dos alternativas tienen como órgano de cierre la Corte Constitucional.

En torno a las acciones populares se debe mencionar que las mismas no han sido tan utilizadas desde que el Congreso de la República, en una decisión no exenta de críticas,³⁶ decidió eliminar el incentivo para los actores.³⁷ Respecto del objeto de litigio en estas acciones, muchas se enfocaban en salubridad pública, contaminación visual, entre otros.

Pese a que el Consejo de Estado ha tenido importantes pronunciamientos, para efectos de este escrito se enfatizará en las providencias de la Corte Constitucional, por tres razones: i) es la intérprete auténtica de la Constitución,³⁸ ii) sus decisiones

³⁶ Cfr. Ángela Páez, Everaldo Lamprea y Catalina Piedrahíta, “Medio ambiente y acciones populares en Colombia: un estudio empírico”, *Vniversitas*, núm. 134, 2017, pp. 209-248.

³⁷ Si bien las acciones populares se siguen utilizando por parte de los ciudadanos, su uso fue menor cuando se eliminó el incentivo. Al respecto se puede consultar: Luz Vega, “Eliminación del incentivo económico de las acciones populares: constitucional pero inconveniente”, *Iter Ad Veritatem*, núm. 13, 2015, pp. 199-227.

³⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-386/1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

son vinculantes para todas las autoridades, lo cual genera un mayor impacto, tanto mediático como jurídico, y iii) en la parte resolutive de sus sentencias propende a la adopción de soluciones definitivas a la problemática planteada, es decir, que no solo sean para el caso en concreto, sino que se puedan extender a situaciones análogas.

La Corte Constitucional, en constante jurisprudencia, ha tomado decisiones en procura de la defensa del medio ambiente y, en general, los derechos colectivos, por medio de sentencias de control de constitucionalidad y de tutela, donde además se ha exhortado a entidades del orden ejecutivo a tomar medidas en procura de proteger el medio ambiente.

En tratándose del control de constitucionalidad, los pronunciamientos de la Corte han sido motivados por demandas en contra del Código Minero y los planes nacionales de desarrollo, debido a que algunos de los lineamientos estipulados en dichas legislaciones no son acordes con la llamada “Constitución ecológica”³⁹ establecida en 1991.

A partir de esta Constitución ecológica se han definido principios, derechos y deberes que garantizan un desarrollo sostenible, y la figura del medio ambiente sano como un derecho del ciudadano y un deber del Estado. No obstante, la Corte ha aclarado que la protección del medio ambiente no es absoluta, toda vez que no se adopta una posición “puramente conservacionista respecto del medio ambiente”, lo cual obliga a conciliar, en cada caso particular, este derecho con derechos como la libertad económica.

Los deberes del Estado en torno al medio ambiente se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- i) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución;
- ii) igualmente se le asigna la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados; y como mandato final, iii) se le impone el deber de cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas.⁴⁰

De la lectura de la Constitución, la Corte también ha establecido como deberes la prevención (evitar factores de deterioro ambiental, fomentar la educación ambiental y la participación de la comunidad), la mitigación (control de los factores de deterioro ambiental), la indemnización o reparación (por ejemplo, a través de medidas

³⁹ La Corte Constitucional de Colombia utiliza la expresión “Constitución ecológica” como sinónimo de “Constitución verde”.

⁴⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-259/2016, M. S. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

compensatorias por daños causados al medio ambiente) y la punición (imposición de sanciones administrativas y penales).⁴¹

Cabe resaltar que este amparo al medio ambiente no se concibe desde una visión puramente antropocéntrica, de tal forma que es procedente su protección sin que para ello importe la afectación particular que pueda sufrir determinado individuo, pues el medio ambiente comporta tres criterios con aristas diferenciales: a) el criterio económico, basado en la conciencia de recursos limitados y la necesidad de una explotación sostenible a largo plazo; b) el criterio biocéntrico, donde se concibe al hombre como parte de la naturaleza, y c) el criterio jurídico, a partir del cual se buscan las técnicas adecuadas para proteger los recursos naturales.⁴²

En la Sentencia C-035/2016, anteriormente citada, se indicó que la posibilidad de que las empresas pudieran seguir explotando los recursos mineros en los páramos hasta que se venciera el término de su licencia era inconstitucional, debido a que la fragilidad de este tipo de ecosistemas impone el deber de detener de manera inmediata toda actividad extractiva, so pena de consecuencias irreparables.

Esta sentencia fue más allá, pues no solo declaró la inexequibilidad de la norma, sino que estableció criterios para la delimitación de los páramos, en aras de que la indeterminación conceptual establecida anteriormente en torno a dicho vocablo no lleve a que se tomen decisiones administrativas que contraríen los criterios científicos al respecto.

Pese a que el criterio adoptado fue positivo, la sentencia evadió temáticas importantes, como lo correspondiente a la democracia participativa y la contraposición de la minería con la seguridad alimentaria y la distribución de la tierra, aduciendo defectos de la demanda que impedían un análisis de fondo. Esta falencia fue indicada en el salvamento de voto y, sin duda, no se acompasa con el principio *pro actione*,⁴³ figura que poco a poco ha sido matizada por la misma Corte, estableciendo requisitos cada vez más rigurosos para estudiar cuestiones de fondo.

Además de ello, el salvamento de voto evidencia que la conciliación entre las autoridades locales y nacionales no es la solución adecuada, dado que surgen muchas inquietudes en torno a este diálogo coordinado entre autoridades, como la manera en la cual se articularán posturas contrapuestas y el papel de la participación ciudadana.

En relación con las discusiones entre el Gobierno nacional y los entes territoriales, se advierte que la organización unitaria del Estado indica, *prima facie*, que las políticas encaminadas a la regulación de la exploración y explotación minera

⁴¹ *Idem.*

⁴² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-666/2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁴³ El principio *pro actione* es una figura jurídica utilizada en las acciones de inconstitucionalidad colombianas, el cual establece que en caso de duda en torno al cumplimiento de los requisitos legales de la demanda, se debe resolver a favor del accionante, procurando un fallo de fondo respecto de la demanda referida. Ver Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-346/2017, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

se deben adoptar a nivel central, en aras de establecer condiciones uniformes en la realización de estas actividades.

Fundamentados en los parámetros anteriores, el Gobierno nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y las empresas mineras han enfatizado en que los entes territoriales no tienen autonomía para decidir respecto de los recursos del subsuelo. Pese a esto, los alcaldes municipales, las ONG y la misma Corte Constitucional indican que los entes territoriales sí tienen potestad para disponer de sus recursos.⁴⁴ A continuación se observarán los argumentos jurídicos de la Corte para defender la autonomía de los entes territoriales.

La Corte empieza su análisis indicando que si bien Colombia es una república unitaria, la descentralización y el principio de autonomía territorial no pueden ser ignorados en la toma de decisiones relativas a la explotación de recursos naturales.

En lo tocante a la autonomía territorial, la Corte manifestó que los concejos municipales y distritales eran competentes para regular los usos del suelo, pues de lo contrario se vulnerarían los principios de concurrencia y coordinación derivados del artículo 288 de la Carta Política (Sentencia C-123/2014). Con base en estos razonamientos, la Corte manifestó que si bien las autoridades de nivel nacional pueden determinar las políticas de explotación de recursos naturales, cualquier política en este sentido debe realizarse de común acuerdo con “las autoridades territoriales concernidas”.

Con base en esta conciliación entre la república unitaria y la descentralización, se estableció que las licencias ambientales deben expedirse con autorización de la entidad del orden central designada por el Gobierno nacional y las corporaciones autónomas regionales (CAR), aunque el Gobierno nacional podrá expedir licencias ambientales de competencia de la CAR cuando se trate de un proyecto de incidencia nacional y no se vulnere el núcleo de autonomía de las CAR.⁴⁵

Debido a esta decisión, la Corte Constitucional señaló que no era acorde con la carta política el hecho de que el Ministerio de Medio Ambiente pudiese revisar las decisiones de la CAR y revocarlas, si era del caso, toda vez que no se encontraba dentro de esta facultad un mayor nivel de protección de los derechos.⁴⁶

En línea con lo expuesto, y en aras de comprender de una manera más completa la postura de la Corte respecto del eje temático expuesto, se revisarán otras decisiones de este tribunal en torno a la temática objeto de estudio. Por ejemplo, en la Sentencia C-035/2016 se promueve la demanda debido a que las Áreas de Reserva Estratégica Minera atentan contra los derechos colectivos, desconocen la protección

⁴⁴ Sandra Hincapié, “Extractivismo, consultas populares y derechos políticos. ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia?”, *Reflexión Política*, vol. 19, núm. 37, 2017, pp. 86-99.

⁴⁵ Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-894/2003, C-554/2007, C-462/2008.

⁴⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-894/2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

de trabajadores agropecuarios y pretermiten los estudios de impacto ambiental, además de vulnerar el principio de democracia representativa por coartar la participación de las entidades territoriales respecto de los proyectos mineros.

Al resolver el caso, la Corte enfatizó en que las políticas extractivas afectan la autonomía de los entes territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial, puesto que se modifica la vocación general del suelo, y concluye que si bien se podrán seguir realizando actividades mineras, ello solo se podrá efectuar luego de una participación “activa y eficaz” del municipio, de tal forma que las corporaciones autónomas regionales podrán expedir licencias ambientales siempre y cuando se trate de proyectos con incidencia nacional y no local, y no se vulnere el núcleo de autonomía de dichas corporaciones.

La preponderancia que han adquirido los entes territoriales encuentra su origen en el deber de realizar consultas previas a los pueblos indígenas, figura que no solamente se encuentra en la Constitución, sino también en la normatividad internacional, realidad reflejada en las decisiones de la Corte IDH citadas precedentemente.

Para proteger la consulta previa, la Corte ha dejado sin validez actuaciones administrativas que se han efectuado sin este requisito, como se resolvió en la Sentencia T-652/1998, donde se vulneraron los derechos fundamentales del pueblo indígena embera katío al no ser consultado respecto de la construcción de una hidroeléctrica.

Siguiendo la misma línea, en la Sentencia T-769/2009⁴⁷ se tuteló el derecho fundamental a la consulta previa de la comunidad bachidubi, Resguardo Río Murindó, dado que no se les consultó sobre una autorización otorgada a la compañía Muriel Mining Corporation para la exploración y explotación minera; asimismo, en la Sentencia T-1045A/2010,⁴⁸ la Corte también amparó el derecho a la consulta previa debido a que no se le brindó información a la comunidad afrocolombiana perteneciente al Consejo Comunitario del corregimiento La Toma en torno a una concesión para la explotación aurífera.

En ocasiones la omisión de la consulta previa se debe a la negligencia de los órganos estatales, como aconteció en el caso estudiado en la Sentencia T-547/2010, donde a pesar de que en el área donde se iba a realizar la construcción de un puerto multipropósito existían asentamientos de comunidades indígenas y afrodescendientes, el Ministerio del Interior emitió una certificación donde indicaba que no existía presencia de estos pueblos. Este dislate provocó que la Corte Constitucional suspendiera el proyecto, hasta tanto no se realizara la consulta previa con los respectivos estudios de impacto. En esta decisión también se concluyó que si existen dudas en torno al deber de realizar una consulta previa, se debe adelantar un escrutinio, “preliminar pero formal”, con las comunidades.

Estos casos permitieron crear una línea jurisprudencial que, a la postre, sirvió para que otras comunidades que no fueran indígenas o afrodescendientes también

⁴⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-769/2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁴⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-1045A/2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

podiesen acudir a acciones de tutela por hechos similares, como los expuestos a través de la Sentencia T-348/2012,⁴⁹ donde una comunidad de pescadores se vio afectada por la construcción de una obra pública que se inició sin previo aviso, o la plataforma fáctica mostrada en la Sentencia T-294/2014,⁵⁰ donde varias comunidades protestaron por la imposición de un relleno sanitario cerca a sus viviendas sin que mediara un adecuado espacio informativo. En ambos casos, la Corte amparó los derechos fundamentales de los accionantes.

En la Sentencia T-361/2017⁵¹ se abordó la temática tratada, pero desde una óptica distinta, pues en este caso la tutela se interpuso debido a que para la elaboración del acto administrativo que delimitaba el páramo de Santurbán (y, en consecuencia, señalaba las áreas en las cuales no se podía realizar la minería) no se realizaron audiencias públicas para escuchar a las comunidades. Este páramo tiene una extensión aproximada de 142.000 hectáreas y es uno de los más reconocidos en el país, lo cual genera un interés de toda la ciudadanía por la posible afectación de los recursos naturales que de él dependen.

De este proceso se destaca la posición de las empresas mineras: la empresa Eco oro Mineral Corp, directamente interesada por el resultado del acto administrativo demandado, notificó al Estado colombiano que iba a realizar una reclamación de arbitraje por la vulneración del Acuerdo de Libre Comercio suscrito con Canadá, mientras que la Sociedad Minera La Elsy señaló que las actividades mineras generan un impacto ambiental mínimo.

En ese caso la Corte amparó el derecho a la participación pública de los accionantes y dejó sin efectos el acto administrativo demandado, aunque dicha declaratoria solo entró a regir un año después de la decisión judicial, ordenando que se delimitara nuevamente el páramo de Santurbán, a fin de garantizar la participación de la comunidad.

La Corte también tuvo la posibilidad de decidir sobre la constitucionalidad de las preguntas que se les formulaban a los ciudadanos en el marco de una consulta popular. En la Sentencia T-445/2016,⁵² la Corte recalcó la importancia de la participación y la protección del medio ambiente, así como la autonomía de los entes territoriales para regular el uso del suelo, pero consideró que la pregunta era inconstitucional, por cuanto inducía al votante a señalar una respuesta determinada,⁵³ lo cual impidió que se realizara la consulta popular programada.

⁴⁹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-348/2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-294/2014, M. P. María Victoria Calle Correa.

⁵¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-361/2017, M. P. Alberto Rojas Ríos.

⁵² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-445/2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵³ La pregunta puesta a consideración era la siguiente: “¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Pijao se ejecuten actividades que impliquen contaminación del

Para terminar el recuento jurisprudencial, se destaca la Sentencia T-622/2016,⁵⁴ la cual, si bien no tiene origen en la vulneración de la consulta previa, sí fue trascendental para la protección del medio ambiente. En esta decisión se reconoce que el departamento del Chocó, que tiene una gran riqueza natural, se encuentra gravemente afectado por la actividad minera, entre otras cosas, por la contaminación de fuentes hídricas, hecho que no es nuevo en la región.⁵⁵

La gravedad de lo comentado llevó a la Corte a declarar que el río Atrato, su cuenca y sus afluentes son una “entidad sujeta de derechos”, paradigma que sirve de fundamento para ordenar al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal del río y, en general, para señalar determinadas órdenes a órganos administrativos con la finalidad de protegerlo.

Pese a que las decisiones jurisprudenciales citadas son positivas para la protección del medio ambiente, en ocasiones no abarcan todos los aspectos necesarios para garantizar la preservación de los recursos naturales y el derecho constitucional fundamental de la consulta previa, como lo hizo notar el magistrado Jorge Iván Palacio en una aclaración de voto a la Sentencia C-389/2016, donde señaló que los procedimientos de licencias ambientales y participación eficaz de la ciudadanía en materia minera deben extenderse a la fase exploratoria y no solo a la fase de explotación, en concordancia con las manifestaciones de la Corte IDH reseñadas en este escrito.

El mismo magistrado, anteriormente, en la Sentencia C-395/2012,⁵⁶ había aclarado su voto recalcando que existe un déficit de protección de la consulta previa, originado en la omisión legislativa de la regulación de esta figura, pues actualmente no hay una normatividad adecuada que determine las características, los procedimientos y los efectos que produce este mecanismo de participación.

Las decisiones judiciales comentadas, si bien no protegen de forma completa el derecho al medio ambiente, sí otorgan una protección mucho más robusta a los ciudadanos, con lo cual se podría pensar que, ahora sí, la discusión planteada encontró una respuesta consistente. Sin embargo, la determinación de suspender o revocar licencias ambientales para proyectos en curso trae otro interrogante: ¿qué pasa con las empresas privadas que, con base en el principio de confianza legítima, invirtieron recursos considerables en la ejecución de proyectos que no podrán llevar a cabo?

suelo, pérdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación a la salubridad de la población, o afectación de la vocación agropecuaria del municipio, con motivo de proyectos mineros?”.

⁵⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-622/2016, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵⁵ Por ejemplo, el Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna, en carta enviada en octubre de 2011 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) informó sobre las vulneraciones de derechos humanos que estaban sufriendo las comunidades de la cuenca del río Quito. Disponible en: <http://tierradigna.net/attachments/article/19/Comunicacion%CC%81n%20CIDH%20Mineri%CC%81a%20ilegal%20Ri%CC%81o%20Quito.pdf>

⁵⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-395/2012, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Si bien esta inquietud, por su complejidad, amerita un escrito posterior, puede tener una respuesta preliminar, con base en las decisiones que ha tomado la Corte Constitucional, toda vez que dicho tribunal menciona que el Estado puede limitar, condicionar o prohibir los contratos de concesión –los cuales son los que normalmente se utilizan para ejecutar la explotación de recursos naturales–.

Con fundamento en esta idea, la Sentencia C-035/2016⁵⁷ recalcó la prohibición de realizar minería en páramos, sin importar que hubiese contratos de concesión previamente en curso, acudiendo a los siguientes argumentos: i) la limitación o prohibición del contrato de concesión busca proteger bienes jurídicos de mayor importancia; ii) no se puede sujetar la actividad legislativa a intereses particulares, pues se invertiría la regla constitucional de prevalencia del interés general.

En ese tenor, aunque las autoridades judiciales son enfáticas en que es posible suspender contratos de concesión que afecten al medio ambiente, todavía no hay claridad respecto de las consecuencias que pueda sufrir el Estado, tanto en el ámbito nacional como internacional, por este tipo de decisiones, dado que las empresas mineras afectadas iniciarán demandas para recuperar los recursos invertidos y percibir las ganancias proyectadas.

Conclusiones

Tanto en el contexto latinoamericano como en el colombiano se han encontrado problemas en torno al manejo de recursos naturales, originados en los diversos intereses que rodean dicha actividad. Asimismo, en los dos contextos se encuentra un déficit de protección desde el punto de vista normativo que genera daños medioambientales y a la salud humana irreparables, el cual trata de compensarse con escasas decisiones de la Corte IDH.

En el contexto colombiano, la ciudadanía, al comprobar la debilidad institucional para la protección del medio ambiente, optó por pronunciarse en ámbitos locales, a través de las consultas populares, las cuales sirvieron para corroborar la animadversión por los proyectos de explotación de recursos naturales no renovables.

La contundencia de estos resultados originó que el Gobierno nacional o central hiciera caso omiso a esas consultas, por motivos de inconveniencia política y económica, lo que, a su vez, obligó a la ciudadanía a manifestar nuevamente su inconformidad, esta vez por medio de demandas ante órganos jurisdiccionales.

Aunque los pronunciamientos de la Corte Constitucional procuran la protección del medio ambiente, en ocasiones lucen insuficientes debido a que los efectos nocivos de la explotación de recursos naturales y los intereses contrapuestos son

⁵⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-035/2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

hechos cuya ocurrencia y permanencia en el tiempo son de difícil control, aun para la autoridad encargada de interpretar y proteger la carta política.

En resumen, la discusión, lejos de agotarse, está a la espera de nuevos capítulos y escenarios donde los interesados manifiesten sus puntos de vista y lleguen a puntos de encuentro, más aún cuando se evidencia que una postura radical sobre la protección del medio ambiente puede implicar un estancamiento económico y demandas de las empresas privadas que ejecutan este tipo de actividades.

Naturalmente, la solución no será fácil de encontrar, pues depende de cambios estructurales, como un compendio normativo acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, procedimientos administrativos que le brinden seguridad a la ciudadanía sobre la veracidad de los estudios de impacto ambiental efectuados, organismos de vigilancia y supervisión competentes y con herramientas para proteger eficazmente el medio ambiente, y la búsqueda de formas alternativas de producción que le permitan al Estado dejar de lado la explotación de recursos no renovables para acudir a otras fuentes de ingreso, igual o más rentables.

Bibliografía

- AGUILERA, Uclés, “El valor económico del medio ambiente”, *Ecosistemas*, vol. 15, núm. 2, 2006, pp. 1-6.
- BÁEZ, Isabel, “Disfunciones de la democracia directa en la Unión Europea: corporativismo y ausencia de ciudadanía. El caso particular de la iniciativa ciudadana europea”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 18, 2016, pp. 151-189.
- CELY, José, Juan GARCÍA y Fred MANRIQUE, “Calidad de vida relacionada con la salud en población minera de Boyacá”, *Revista de Salud Pública*, vol. 19, núm. V, 2017, pp. 362-367.
- DIETZ, Kristina, “Consultas populares mineras en Colombia: condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa”, *Colombia Internacional*, núm. 93, 2018, pp. 93-117.
- EBERHARDT, María, “Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción”, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, núm. 33, 2015, pp. 83-106.
- ESBORRAZ, David, “El modelo ecológico alternativo latinoamericano entre protección del derecho humano al medio ambiente y reconocimiento de los derechos de la naturaleza”, *Derecho del Estado*, núm. 36, enero-junio, 2016, pp. 93-129.
- GONZÁLEZ, Nubia, “La concesión minera en Colombia: un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de seguridad y estabilidad jurídica”. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8987/52378961-2014.pdf?sequence=1>
- HINCAPIÉ, Sandra, “Extractivismo, consultas populares y derechos políticos. ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia?”, *Reflexión Política*, vol. 19, núm. 37, 2017, pp. 86-99.

- IBÁÑEZ, Ana y Mariana Laverde, “Los municipios mineros en Colombia: características e impactos sobre el desarrollo”, en *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*, 2014, pp. 203-297.
- IDÁRRAGA, Andrés, “Exploración en La Colosa: entre ingenuidades e insinuaciones”. Disponible en: <http://censat.org/es/analisis/exploracion-en-la-colosa-entre-ingenuidades-e-insinuaciones-179>
- LA ROTTA, Ángela y Mauricio TORRES, “Explotación minera y sus impactos ambientales y en salud. El caso de Potosí en Bogotá”, *Saude Debate*, Rio de Janeiro, vol. 41, núm. 112, 2017, pp. 77-91.
- LEPPE, Juan, “Consulta indígena y procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Análisis de una relación normativa”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. XLIV, 2015, pp. 369-384.
- MACHUCA, Santiago, “Análisis de la sentencia n.º 001-10-SIN-CC. Casos n.º 0008-09-IN y 0011-09-IN sobre acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Minería y efectos posteriores”, *Revista de Derecho*, núm. 21, 2014, pp. 129-149.
- MONTOYA, Mario, Ana VÁSQUEZ y Nataly MONTOYA, “Coexistencia y uso estratégico de los modelos de participación política en los procesos de transformación urbana en Colombia. El caso de Medellín”, *Estudios de Derecho*, núm. 72, 2016, pp. 217-242.
- MOREIRA, Gustavo y Valerio MAZZUOLI, “Protección jurídica del medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 5, 2015, pp. 19-50.
- MURCIA, Diana, *Mecanismos de participación ciudadana en defensa del ambiente y los territorios*, Bogotá, Censa Agua Viva. Amigos de la tierra-Colombia, 2014.
- PÁEZ, Ángela, Everaldo LAMPREA y Catalina PIEDRAHÍTA, “Medio ambiente y acciones populares en Colombia: un estudio empírico”, *Vniversitas*, núm. 134, 2017, pp. 209-248.
- PARÉ, Luisa, “La megaminería tóxica y el derecho a consulta. Caballo Blanco y la experiencia latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, núm. 244, 2013, pp. 97-112.
- PELFINI, Alejandro y Rodrigo MENA, “Oligarquización y extractivismo. Cerrojos a la democratización de la política ambiental en Chile”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 25, núm. 49, 2017, pp. 251-276.
- PIEDRA, Carlos, “Crisis de partidos políticos en la Argentina: aproximación a un diagnóstico de su situación actual”, en Gerardo Ancarola *et al.*, *Calidad institucional o decadencia republicana*, Buenos Aires, Lajouane, 2007.
- RUANO, José, “Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana”, *Política y sociedad*, vol. 47, núm. 3, 2010, pp. 93-108.
- RUILOBA, Juana, “¿Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes. El caso español”, *Estudios Políticos*, núm. 44, 2014, pp. 55-73.
- TORO, Javier, Renson MARTÍNEZ y Gabriela ARRIETA, “Métodos de evaluación de impacto ambiental en Colombia”, *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*, vol. 4, núm. 2, 2013, pp. 43-53.

URIBE, Carlos, “De la minería, la consulta pública, el medio ambiente, el desarrollo y el derecho”, *Vniversitas*, núm. 134, 2017, pp. 11-19.

URDINOLA, Santiago, “#MineríaBienHecha, única opción para Colombia”, *Ruta Minera: un camino a la minería bien hecha*, vol. 1, 2018, pp. 24-25.

VEGA, Luz, “Eliminación del incentivo económico de las acciones populares: constitucional pero inconveniente”, *Iter Ad Veritatem*, núm. 13, 2015, pp. 199-227.