

**CONSULTA POPULAR EN COLOMBIA Y LA EXCLUSIÓN DE TERRITORIOS  
DE PROYECTOS PETROLEROS.**

Departamento de Casanare años 1991-2014.

ELIZABETH GONZÁLEZ ROA  
Código 3400945

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
DIRECCIÓN DE POSGRADOS FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN  
BOGOTÁ D.C.  
2015

**CONSULTA POPULAR EN COLOMBIA Y LA EXCLUSIÓN DE TERRITORIOS  
DE PROYECTOS PETROLEROS.**

Departamento de Casanare años 1991-2014.

Artículo de Investigación

Presentado por:  
ELIZABETH GONZÁLEZ ROA  
Código 3400945

Presentado a:  
Dr. Diego Escobar

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
DIRECCIÓN DE POSGRADOS FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN  
BOGOTÁ D.C.  
2015

## **CONSULTA POPULAR EN COLOMBIA Y LA EXCLUSIÓN DE TERRITORIOS DE PROYECTOS PETROLEROS.** Departamento de Casanare años 1991-2014.

Elizabeth González Roa<sup>1</sup>

### Resumen

El presente artículo tiene como objetivo describir la dimensión de la Consulta Popular en Colombia y su relación con la exclusión de determinados territorios de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos, por razones ambientales, tomando como muestra los procesos de participación ciudadana desarrollados en el departamento de Casanare, para establecer si se vulnera el derecho fundamental a la participación ciudadana cuando una autoridad administrativa otorga una licencia ambiental, que autoriza el desarrollo de un proyecto frente al cual los ciudadanos en ejercicio de La Consulta Popular han decidido que NO se lleve a cabo en su territorio.

### Palabras clave

Consulta popular, democracia, medio ambiente, autoridad administrativa.

### Abstract

This article analyzes the extent of the referendum in Colombia and its relationship to the exclusion of certain territories in exploration and oil exploration, for environmental reasons, taking as example the citizen participation processes developed in the department of Casanare, to establish if the fundamental right of citizen participation is violated when an administrative authority granted an environmental license authorizing the development of a project against which citizens exercise Popular Consultation have decided not to take place on its territory.

### Key words

Referendum, democracy, environment, administrative authority.

---

<sup>1</sup> Abogada Universidad Libre de Colombia, Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada, e-mail: elizabethgroa@gmail.com

## Introducción

Problema de investigación. La Constitución Política de 1991, establece como principio constitucional la democracia participativa, la cual se pretende hacer efectiva a través de los denominados Mecanismos de Participación Ciudadana. La Consulta popular hace parte de estos mecanismos y ha sido la herramienta utilizada por las comunidades de ciertos sectores, como el Departamento de Casanare, para pretender excluir determinados territorios de proyectos de exploración y explotación de petróleo, en razón de las afectaciones que se pueden dar al medio ambiente y el agua en la región.

Hipótesis. La Consulta popular como principio de orden constitucional, por regla general, debía ser una herramienta idónea mediante la cual la comunidad en ejercicio de la democracia, determinara si dichos proyectos se llevan a cabo en su territorio.

Enfoque metodológico. El presente estudio tiene un “*enfoque cualitativo*” (Hernandez, Fernandez & Baptista, 2010, pp.13) se encuentra relacionado con la Línea de Investigación de la facultad de derecho de la Universidad Militar Nueva Granada denominada: Derecho y Estado, por cuanto enfoca su estudio en uno de los elementos fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, a partir del análisis de los procesos de participación desarrollados en el departamento de Casanare se busca describir dichos fenómenos y como se consolida el concepto de consulta popular dentro del marco de las dimensiones de la democracia en Colombia y su relación con el poder del estado manifestado a través de los actos administrativos de exclusión de territorios de los proyectos de explotación y explotación de petróleo en el país.

### 1. Antecedentes históricos de la Consulta Popular

En Colombia la Consulta Popular es integrada al ordenamiento jurídico por primera vez en vigencia de la Constitución Política de 1886, mediante el Acto Legislativo Número 1 de 1986, que establecía:

ARTÍCULO 6. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal. (Congreso de Colombia, 1986)

El artículo 6° Constitucional es desarrollado tres años después de su entrada en vigencia mediante la Ley 42 de 1989, que en su primer artículo define la consulta popular como “*una institución que garantiza la efectiva intervención de la comunidad para que decida directamente sobre asuntos del orden local*” (Congreso de Colombia, 1989), es decir que hace una limitación taxativa para el ejercicio de la consulta en el orden nacional

En vigencia de esta ley, la consulta debía ser convocada por el concejo municipal y el alcalde del municipio o distrito, solo podía ser negada por razones de ilegalidad e inconstitucionalidad (artículo 3 Literal C), el texto de la consulta debía ser de fácil comprensión y susceptible de responderse con un SI o NO (artículo 9), control de legalidad y constitucionalidad por parte del tribunal administrativo para los actos administrativos de niegan u ordenan la consulta(artículo 10) y prohibiciones taxativas para el objeto de la consulta(artículo 4), condiciones que se mantuvieron de manera general en la Constitución de 1991.

Respecto de la obligatoriedad de las decisiones adoptadas, en el artículo 20 nos indicaba que:

El resultado de la consulta popular será obligatorio para todas las autoridades municipales en la órbita de su competencia, debiendo expedir los actos y disponer las medidas conducentes para el cabal cumplimiento y ejecución del objeto materia de la consulta, a partir de la publicación del resultado.

En igual sentido, y para asegurar el cumplimiento de los objetivos de este mecanismo la norma disponía una sanción realmente fuerte en caso desconocimiento de los resultados de la consulta, inciso segundo del artículo 20:

El funcionario que retarde u omite su cabal ejecución o por cualquier medio pretenda desconocer la voluntad ciudadana expresada en el acto de consulta, incurrirá en causal de mala conducta que se sancionará con la destitución del cargo.

Dentro de las grandes diferencias que podemos encontrar con la actual norma que regula los mecanismos de participación ciudadana, se encuentra la obligatoriedad para las demás autoridades administrativas que no siendo parte de la jurisdicción territorial donde se realizaba la consulta, debían dar cumplimiento a los resultados:

El resultado de la consulta igualmente compromete a autoridades diferentes de la administración local que tengan competencia en asuntos municipales y en relación con aquellas materias que hubieren sido objeto del pronunciamiento ciudadano.

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia, que establece un modelo de Estado Social de Derecho, se desarrollan de manera más clara la Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana.

## 2. Desarrollo de la Consulta popular en vigencia de la Constitución Política de 1991

La consulta popular es contemplada en los artículos 104 y 105 de la Constitución Política de 1991 y desarrollada por la Ley estatutaria 134 de 1994 en el Título V dentro de los artículos 50 y 57, a partir de esta ley la consulta popular se puede definir como:

Un mecanismo de participación ciudadana y una de las manifestaciones más amplias de la democracia participativa, mediante la cual pueden someterse asuntos de interés nacional, departamental, municipal o distrital, para que la ciudadanía defina directamente el destino colectivo de su territorio (REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, 2013).

De igual manera la doctrina la define como una institución a partir de la cual determinado conglomerado puede decidir sobre las decisiones que los afectan:

Es la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. (Suárez, 2000, pág. 119)

Desde la expedición de la ley 134 de 1994, que desarrolla los mecanismos de participación ciudadana y dentro de ellos la Consulta Popular se han realizado un total de treinta y cinco (35) consultas populares en todo el territorio nacional.

Durante el periodo 1995-2011 según Histórico de Consultas Populares de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se llevaron a cabo 27 consultas populares (2011) de las cuales procedieron catorce (14) consultas y en trece (13) casos no procedió, por falta de participación de la comunidad; dichas consultas versaron sobre temas como la creación de municipios, proyección de plaza, manejo de residuos sólidos, realización de rellenos sanitarios, funcionamiento de juegos a la suerte y azar, pertenencia de sectores a municipios, realización de día sin carro, modelos de convivencia pacífica, días de mercado, retiro de empresa sanitaria, construcción de Colegios, establecimiento de patrimonio común.

Frente a las consultas en las áreas metropolitanas (2013), que cuentan con reglamentación especial, la misma entidad registra que se iniciaron cinco procesos (5) procesos, de los cuales procedieron tres (3) correspondientes a la creación del Área Metropolitana de Valledupar, respecto de la integración del municipio de Galapa al área Metropolitana de Barranquilla y sobre el área metropolitana de Cartagena, un proceso está pendiente el Proyecto de constitución de área metropolitana Bogotá- Soacha, y un proyecto de consulta no procedió, éste buscaba la inclusión de los municipios de Balboa y Risaralda al área metropolitana de Centro Occidente.

En el periodo 2013-2014 se adelantaron tres procesos de consultas populares, correspondientes a los municipios de Monterrey y Tauramena en el departamento de Casanare y al municipio de Piedras en el departamento del Tolima, con un punto en común, exclusión del desarrollo de proyectos de minería e hidrocarburos en determinados territorios, por razones de protección de los recursos naturales, como lo presenta el cuadro 1.

<b>Histórico consultas populares</b>
<b>2013 – 2014</b>

No.	Fecha	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
1	27 de abril	Casanare	Monterrey	<i>¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos en las veredas Cacical, Guayabal, Piñalera y Guadualito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Monterrey?</i>		Suspendida por el Consejo de Estado
2	15 de diciembre	Casanare	Tauramena	<i>“Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?”</i>	No: 4.426 - Sí: 151	Procedió la consulta
3	28 de julio	Tolima	Piedras	<i>¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?</i>	No: 2.971 - Sí: 24	Procedió la consulta

Cuadro 1. Histórico de Consultas Populares 2013-2014. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015)

3. El departamento de Casanare, los proyectos de Exploración y Explotación de Petróleo y la Consulta popular



El departamento de Casanare<sup>2</sup> (Martinez, 2015, pág. 1) hace parte de la región de la Orinoquia y desde los años 60 ha sido objeto de distintos procesos de exploración y explotación petrolera siendo para el año 2011, según el Ministerio de Minas, el segundo departamento con mayor producción de petróleo en el país, alcanzando una producción de hasta 159.913 barriles por día. (Revista dinero, 2012)

Sin embargo, para comprender la trascendencia que puede tener la producción de petróleo del departamento de Casanare para la economía nacional, es necesario indicar que para el año 2014 la industria petrolera aportó “*una décima parte del Producto Interno Bruto (PIB) agregado*” (Acosta, 2014, p. 18), por lo que se establece como un gran generador de recursos y que para el año 2013 los resultados indicaban que “*los ingresos provenientes del sector, entre impuestos, regalías y dividendos le significaron al Estado \$29.8 billones, equivalentes al 32% de los ingresos corrientes de la Nación.*” (Acosta, 2014, p. 19), por lo que el gobierno nacional ha mantenido políticas de Estado para el desarrollo de dicho sector económico, como lo indican las manifestaciones del Ministro de Minas y Energía:

Teniendo en cuenta lo anterior, una buena parte de la gestión del Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas se ha concentrado en continuar promoviendo la exploración de las cuencas hidrocarburíferas ya exploradas, pero más importante aún, la búsqueda de recursos no convencionales y costa afuera, donde sin lugar a dudas tenemos un futuro promisorio. Los desarrollos que se hagan en estos dos frentes contribuirán significativamente a incrementar las reservas de crudo y gas del país, amén de la explotación del gas metano asociado a los mantos de carbón (CBM). Al hacer posible la superación de las diferencias entre las empresas Cerrejón y Drumond, estamos ad portas del desarrollo del CBM a gran escala, al tiempo que se avanza a través de la Ronda Colombia 2014 en la asignación de 8 bloques adicionales para explorar y explotar el CBM. (Ministerio de Minas y Energía, 2014, p. 24)

La ANH posicionó la actividad exploratoria como una de las más relevantes para el sector durante este gobierno, esto teniendo en cuenta que con la adquisición de sísmica y la realización de estudios geológicos se identifica el potencial hidrocarburífero de Colombia. (Ministerio de Minas y Energía, 2014, p. 25)

---

<sup>2</sup> El **Departamento del Casanare** está situado en el oriente del país la región de la Orinoquía, localizado entre los **04°17'25"** y **06°20'45"** de latitud norte y los **69°50'22"** y **73°04'33"** de longitud oeste. Cuenta con una superficie de 44.640 km<sup>2</sup> lo que representa el 3.91 % del territorio nacional. Limita por el Norte con el río Casanare, que lo separa del departamento de Arauca; por el Este con el río Meta que lo separa del departamento de Vichada; por el Sur con los ríos Upía y Meta, el último de los cuales lo separa del departamento del Meta, y por el Oeste con los departamentos de Boyacá y Cundinamarca.

El sector durante el periodo de Gobierno suscribió 140 nuevos contratos de exploración y explotación petrolera, 122 de ellos corresponden a contratos de Exploración y Producción de Hidrocarburos, E&P, y 18 de Evaluación Técnica, TEA. (Ministerio de Minas y Energía, 2014, p. 26)

El total de pozos exploratorios (A3, A2) perforados durante el periodo 2010-2014 ha sido de 441 como resultado de los compromisos de los contratos de E&P. Es importante destacar que del total de pozos perforados en 2010 y 2011, 63 y 35, respectivamente, resultaron productores. Por su parte, de la perforación de 2012, 45 pozos han dado aviso de descubrimiento y otros 28 están en pruebas; para 2013, estos indicadores ascienden a 32 y 39, respectivamente (Ministerio de Minas y Energía, 2014, p. 26)

Debido a esta importancia económica, el gobierno nacional “requirió de una reestructuración institucional”, como lo indica el Ministro de Minas y Energía, quien también refiere los principales logros del sector para el año 2013:

El Gobierno Nacional, identificando la necesidad de fortalecer las instituciones, incentivó una reforma de la administración pública, y en particular del sector de hidrocarburos, que requirió de una reestructuración institucional para responder de manera eficiente a las demandas de los distintos agentes. Entre los principales avances que se realizaron durante este cuatrienio se destacan los siguientes: • Asignación de funciones de control y seguimiento E&P, y delegación de funciones de fiscalización a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, en 2012. • Reestructuración de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG. • Creación de la oficina de Asuntos Regulatorios del Ministerio de Minas y Energía. (Ministerio de Minas y Energía, 2014, p. 24)

A partir de estos indicadores económicos, resulta paradójico pensar que un Departamento que, como productor de petróleo, participa de estos recursos por concepto de regalías, haga resistencia al desarrollo de estos procesos en su territorio; pues bien, la discusión nace a partir del cambio en las condiciones medio ambientales que perciben los residentes de estas regiones.

Fruto de estas percepciones comunitarias, más que de evidencia científica, es que se generan acciones directas e institucionales en contra de esta industria; dentro de las principales acciones institucionales adelantadas se encuentra la consulta popular como mecanismo de democracia semi-directa.

El objetivo de los ciudadanos de estas regiones, al querer desarrollar una consulta popular, era preservar sus fuentes hídricas y los recursos naturales, es decir, conservar el medio ambiente, que desde su conocimiento ancestral se estaba afectando por la producción de petróleo en sus territorios.

Coinciden con dicho postulado, algunos científicos como Herrera y Castilla (2013, pág. 10), quienes en el fundamento de un marco jurídico especial para el desarrollo de actividades de minería e hidrocarburos, recalcan la importancia económica de estos sectores para el Estado y establecen unas características especiales de estos procesos:

Carácter no renovable de las materias primas no renovables.

La consideración de la existencia de materias primas minerales en el territorio nacional como una riqueza y que ha motivado que se les denomine recursos.

El que esa consideración de “riqueza nacional” es lo que hace que los recursos minerales hayan sido considerados siempre como de titularidad del Estado.

El que el Estado aplique el “principio de regalía”, que limita la propiedad a la superficie del terreno, dando al subsuelo la condición de dominio público.

Las operaciones extractivas afectan inevitablemente al medio ambiente y el paisaje.

La ubicación de la industria extractiva depende de la presencia de yacimientos minerales y geológicos cuyo aprovechamiento sea viable.

Las industrias mineras producen una contribución al PIB y al empleo, tanto por si mismas como por la industrial y de transformación.

Las afectaciones inevitables al medio ambiente, planteada por estos autores, producto de las operaciones extractivas se han manifestado, según los residentes de estos sectores, en disminución de las fuentes hídricas con las que se surten tanto las personas como los cultivos y los animales de la región.

Los ciudadanos han recurrido a una serie de acciones directas, lo denominado para algunos como vías de hecho, traducidas básicamente en cortes o bloqueos al desarrollo de las labores de las empresas en los territorios, asunto este que también tiene relevancia para el estudio, pero que no es su objetivo principal.

Sin embargo, como herramienta de ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones que los afectan, en el departamento de Casanare por proyectos de petróleo y en el departamento del Tolima por explotación de oro a cielo abierto, se iniciaron los tres procesos de consulta popular (tabla 1), correspondientes a los municipios de Piedras, Tauramena y Monterrey, de los

que en los dos primeros se dijo mayoritariamente NO a los procesos extractivos en esos territorios y para el caso de Monterrey, se suspendió por decisión del Consejo de Estado.

La difusión de dichos procesos a Nivel Nacional, llevo a otros municipios a pensar en realizar los mismos procesos para suspender las labores extractivas, son el caso de los municipios ocho municipios en todo el país, con manifestaciones concretas:

Recientemente, el 18 de Julio de 2013, en una consulta popular realizada en Piedras, Tolima: el 99.2% de los votantes dijo “NO” a la explotación de la mina. A partir de este caso, otros municipios como Cajamarca, Ibagué y el Espinal, han buscado expresar su inconformismo y buscar soluciones a través de este mismo proceso democrático. (Páez

& Rey, 2014, p. 1)

Hace cerca de un mes, cuando en Paz de Ariporo los chigüiros comenzaban a extinguirse, el alcalde recibía una advertencia de la Procuraduría: o desistía de convocar a la consulta que pedían los lugareños preocupados por los efectos del petróleo sobre el agua, o se arriesgaba a una investigación disciplinaria que podría terminar en destitución. Lo mismo le pasó al alcalde de Tauramena por una consulta que organizó en diciembre, en la que ganaron los defensores del agua. También al de Yopal, que completa tres años sin el líquido. Y a los de Monterrey, Recetor, Nunchía, Aguazul y Hato Corozal, que están pensando en consultas similares. (Rodríguez, 2014, p. 1)

Por la mayor importancia que tiene el petróleo en la economía nacional, las consultas populares generaron contraposición entre el Gobierno y las comunidades de estos territorios por cuanto, como lo afirma el mismo autor “*Los recursos del subsuelo son propiedad del Estado nacional y su regulación compete al gobierno central. Pero en la práctica la minería afecta tanto el suelo como el subsuelo, el agua tanto como el oro y el petróleo*” (Rodríguez, 2014, pag. 1), argumento este, que es totalmente concordante con los mecanismos de extracción masiva que se desarrollan en estas regiones del país.

En atención a la contraposición generada entre el Gobierno y los ciudadanos de los territorios donde se llevan a cabo los procesos extractivos, debe considerarse si la Consulta Popular constituye una herramienta idónea a través

de la cual es Constitucional y legalmente permitido, excluir territorios de los proyectos de petróleo<sup>3</sup>. Para ello abordaremos la sentencia T-123(Corte Constitucional,2009) que constituye, desde la teoría de análisis jurisprudencial del profesor Lopez Medina, “*punto arquimedico*” (2006, p. 168) del problema jurídico planteado.

La Corte Constitucional en la sentencia de referencia analiza el siguiente escenario constitucional:

El alcance y límites de los mecanismos de participación ciudadana frente a actuaciones de las autoridades administrativas. En este caso particular, es preciso determinar si la decisión ciudadana, expresada en una consulta popular de nivel municipal, es imperativa y obliga a una Corporación Autónoma Regional para la expedición de licencias ambientales en los asuntos de su competencia. (Corte Constitucional, 2009, p. 10)

Dentro de este escenario se formula el siguiente problema jurídico planteado es: ¿Se vulnera el derecho fundamental a la participación ciudadana cuando una autoridad administrativa otorga una licencia ambiental, que autoriza el desarrollo de un proyecto frente al cual los ciudadanos en ejercicio de La Consulta Popular han decidido que NO se lleve a cabo en su territorio?

Retomemos algunos de los planteamientos de la Corte Constitucional en esta sentencia, para poder comprender la decisión adoptada por la corporación, como primer punto la participación democrática:

Uno de los pilares de la Constitución de 1991 es el reconocimiento del principio de participación democrática, que inspira no sólo el ejercicio del control político sino que irradia transversalmente diferentes esferas de la sociedad. Erigido sobre la base del pluralismo, de la tolerancia, de la vigencia de los derechos y libertades, este principio

---

<sup>3</sup> *El petróleo crudo y las fracciones que provienen de él están conformados de moléculas denominadas hidrocarburos y por una combinación de átomos de carbono tetravalentes con átomos de hidrógeno monovalentes. Pero en el petróleo crudo no existen determinados tipos de estructuras moleculares; mientras que otras como las formas olefínicas inestables, se ha formado, se transforman de manera total e íntegra, en moléculas estables en los propios yacimientos durante el transcurso de los siglos.* (Secretaría de Energía, 2003)

revaloriza el papel del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, a la vez que le impone nuevas responsabilidades como miembro activo de la comunidad. (Corte Constitucional, 2009, p. 10)

En referencia al carácter universal y expansivo del principio democrático cita la Sentencia C-522 de 2002, con Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño:

[D]e otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción. (Corte Constitucional, 2009, p. 12)

De igual forma, para la Corte es claro la naturaleza de derecho fundamental de la participación ciudadana y por ende, la procedencia de la acción de tutela como mecanismos idóneos para su protección:

La participación ciudadana se proyecta no sólo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental, según lo ha explicado de manera insistente la jurisprudencia constitucional. En este sentido la Corte ha precisado que “uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten, como se desprende de la preceptiva de los arts. 2, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución”, entre otros. (Corte Constitucional, 2009, p. 12)

Para la corporación la naturaleza de derecho fundamental de la participación ciudadana no es absoluto, y por el contrario jurisprudencialmente se le han establecido límites, citando la Sentencia C-127 de 2004, MP. Alfredo Beltrán Sierra, precisó:

[R]esulta relevante recordar que la participación, así como el resto de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, no es un derecho absoluto, pues el mismo admite modulaciones cuya precisión le corresponde al legislador, a

quien le compete a través de instrumentos democráticos seleccionar entre las opciones normativas que surgen de la Carta Política, las que desarrollen de mejor manera el derecho en cuestión, sin que resulten irrazonables o desproporcionadas. (Corte Constitucional, 2009, p. 13)

La Sentencia, hace una recopilación de los principales límites de la consulta popular dentro de los que se presenta:

1. Competencia. En atención al artículo 105 y el artículo 51 de la Ley Estatutaria, el desarrollo de la consulta estará limitado a la circunscripción territorial de la entidad convocante, la Corte aclara:

La primera restricción relacionada con la consulta popular, como mecanismo de participación democrática, tiene que ver con la esfera dentro de la cual se desarrolla. Al respecto, el artículo 104 de la Constitución permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado, consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. (Corte Constitucional, 2009, p. 13)

2. Prohibición de modificar la Constitución. Esta restricción aplica en caso de ser convocada por el Gobierno Nacional, en razón del ámbito de aplicación de la Constitución, es desarrollado en el artículo 50 de la Ley Estatutaria referida. La Corte Constitucional puntualizó en la Sentencia C-551 de 2003, MP. Eduardo Montealegre Lynett:

Conforme a lo anterior, si el Gobierno considera que cuando una determinada política económica, incluso si ésta es transitoria, requiere reforma constitucional, es lógico que se escoja el camino de la reforma constitucional, incluso por vía de referendo, y no de la consulta, puesto que expresamente está prohibido intentar modificar la Carta por medio de consultas populares.

Para el caso de consultas de orden territorial, deben tener en cuenta que no se pueden desconocer principios y derechos de rango constitucional, es decir, no se pueden poner a consideración consultas que impliquen el desconocimiento de la Constitución haciendo uso de este mecanismo de participación ciudadana.

3. La Prohibición de consultar normas o convocatorias a Asamblea Constituyente. Esta prohibición tiene su base normativa en el artículo 58 de la Ley Estatutaria.

De acuerdo con estas tres prohibiciones, es acertado indicar que el alcance de la consulta popular y su carácter imperativo en Colombia, se encuentra supeditado

al respeto de los preceptos constitucionales y a la observancia de las reglas establecidas en la ley que las regula.

Para el problema jurídico en concreto, debe tomarse en cuenta que el derecho de propiedad del subsuelo que tiene el Estado, es de orden nacional, en otras palabras, no está circunscrito a una jurisdicción territorial específica, por lo cual la jurisprudencia a establecido que la facultad exclusiva de determinadas entidades administrativas para prohibir el desarrollo de ciertos proyectos, no desconoce el derecho de participación ciudadana, por cuanto a este derecho no se le han asignado ni por la Constitución ni por la ley esas facultades.

Tomando como base el Estado actual de la Consulta popular en Colombia, daremos paso a ubicar doctrinariamente el concepto de democracia, para lo cual tomaremos como referente inicial al Profesor Gustavo Cajica, quien citando a Bobbio, plantea el siguiente concepto de democracia en el sentido formal:

La democracia es el conjunto de reglas que permite al mayor número de personas de un país participar en la toma de decisiones colectivas vinculantes. Estas reglas establecen <quién> y <cómo> se han de tomar las decisiones colectivas, es decir, aquellas decisiones que afectan a una comunidad. Establecen ellas, con toda claridad, qué sujetos tienen derecho a participar en la toma de decisiones y también señalan procedimientos para la toma de las mismas. (Cajica, 2007, p. 128)

Para el autor, este concepto es estrictamente formal y las reglas que señala Bobbio, *“son estrictamente formales, no hacen referencia expresa y directa a los valores que persigue la democracia pero son suficientes para distinguir un gobierno democrático de uno no democrático”*.(Cajica, 2007, p. 129) , las reglas señaladas son:

1. La regla del sufragio Universal: “todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica, de sexo, etc., deben gozar de los derechos políticos, o sea, del derecho a expresar con el voto su propia opinión y/o de elegir a quien la exprese por él”;
2. La regla de la igualdad: “el voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso ( o sea, debe contar por uno)”;



3. La regla de la libertad: “todos los ciudadanos que gozan de los derechos políticos deben ser libres de votar según su propia opinión, formada lo más libremente posible, o sea, en una libre porfía entre los grupos políticos organizados, que compiten entre sí para acumular las peticiones y transformarlas en deliberaciones colectivas”;
4. La regla del pluralismo: “deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en condiciones de tener alternativas reales, o sea, escoger entre diversas soluciones”;
5. La regla del consenso o de la mayoría: “tanto para las deliberaciones colectivas como para las elecciones de los representantes vale el principio de la mayoría numérica, si bien pueden establecerse diversas formas de la mayoría (...), en determinadas circunstancias, previamente establecidas”;
6. La regla del disenso: “ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse, en paridad de condiciones, en mayoría”.

En consecuencia, desde el punto de vista formal, limitar las facultades de la consulta popular como uno de los mecanismos de expresión de la democracia no implica, a priori, que Colombia deje de ser un Estado democrático. De otro modo, encontramos también la Teoría de derecho garantista general, que nos remite también al concepto de democracia.

La Teoría del derecho garantista general del profesor Luigi Ferrajoli, para Rodolfo Moreno se encuentra fundamentada por tres pilares: “La ciencia jurídica, la filosofía política y la teoría del derecho”. (Moreno Cruz, 2006, p. 7). De esta teoría tomaremos de forma principal el segundo pilar, correspondiente a la filosofía política, para a partir de dichos conceptos, determinar el alcance de la Consulta Popular en Colombia.

En este punto, Ferrajoli busca una elaboración de la dimensión de la democracia impresa por los derechos fundamentales, que pueda dar una limitación al poder del Estado, para el autor “Las normas formales tiene como límite a la democracia sustancial y la democracia sustancial descansa en los derechos fundamentales que al

ser de “todos” ninguna mayoría puede cambiar” (1995, p. 864), desde esta teoría, a la Consulta Popular no podría darsele un alcance absoluto por cuanto, como anota el autor y precisa la Corte Constitucional Colombia, esta militada por los demás derechos fundamentales que hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano.

#### 4. Derecho comparado

Argentina, es un país con “*una estructura representativa, republicana y Federal, sobre la base de un régimen presidencialista*” (Sagües, 2004) y aunque, este país no comparte la misma forma de Gobierno de Colombia, es importante el estudio de la Consulta Popular a partir de los procesos de democracia directa llevados a cabo en este territorio para la protección de los recursos naturales y como se logró a través de acciones institucionales la exclusión de territorios de proyectos mineros y de hidrocarburos.

La Constitución de esta nación fue promulgada en 1853 y mediante reforma constitucional de 1994, se incluyó un nuevo título denominado *Derechos Políticos*, mediante el cual se incluye en el artículo 6to de la reforma, el concepto de Consulta Popular al ordenamiento Jurídico Argentino:

*La reforma de 1994 ha adicionado derechos de tercera generación (posteriores al constitucionalismo liberal y a la social, como los referentes a la ecología y a los usuarios), y acentuó el tramo social de la Constitución. Otra nota de democracia social –v.gr., las reformas semi-directas de actuación popular, a través de referendos o consultas tuvo recepción, como se advirtió, en los arts. 39 y 40. (Sagües, 2004, pg. 26)*

De igual forma, el autor refiere que “*el texto de 1853 no incluía categóricamente el concepto de democracia expreso ahora*” (2004, p. 46), refiriéndose a la reforma de 1994. A continuación transcribimos los dos artículos que la regula:

**Art. 39.** - *Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.*

*El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.*

*No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.*

**Art. 40.-** *El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular. (Nación Argentina, 1994)*

Esta disposición constitucional es desarrollada por la ley 25.432 (Congreso de Argentina, 2001), en la cual a nivel nacional se regula la Consulta Popular y en la que se diferencia La Consulta Popular Vinculante, cuya característica principal es que de llegarse a obtener una vocación mayoritariamente favorable de un proyecto de ley, se convertirá en ley automáticamente; este proyecto podrá ser convocado por el Congreso a solicitud de la Cámara de diputados y el voto será obligatorio. La Consulta Popular no vinculante, someterá a consideración de los ciudadanos asuntos de interés general para la nación, proyecto de ley o decreto, los cuales de obtenerse votación mayoritaria, darán paso a la incorporación directa dentro del plan de decisión del Congreso y el voto no será obligatorio.

En común con el ordenamiento jurídico colombiano encontramos los límites competenciales establecidos a la Consulta Popular, puesto que en ese país también se limita al alcance dado por la Constitución y la Ley, de manera que no cuenta con un carácter absoluto.

Dentro de este marco normativo en la década de los 90s se presentaron conflictos socio-ambientales similares a los que se presentan en el Departamento

de Casanare, por la explotación de minerales a cielo abierto y que repercutieron en *“acciones directas e institucionales de las comunidades afectadas que se concretaron en la Consulta Popular en las que se lograron excluir determinados territorios de los procesos de exploración y explotación minera en el año 2003”* (Bottaro & Sola Alvarez, 2012)

Estos procesos nacen a partir de movimientos sociales, que bajo el establecimiento Constitucional de Mecanismos de Participación ciudadana, vieron en la Acción Popular un medio institucional efectivo para la conservación del medio ambiente, dentro de los casos más relevantes encontramos la Consulta Popular contra el desarrollo del *“Proyecto minero Cordón de Esquel para la explotación de oro a cielo abierto, en el cual los vecinos autoconvocados”* (Bottaro & Sola, 2012, p. 162), organizaron la realización de un plebiscito en marzo de 2003, como práctica de democracia directa. Como referente también están otros procesos de participación:

Asimismo, organizaciones ciudadanas de distintas provincias se han expresado en contra de esta actividad. Estos grupos han logrado -en algunos casos- detener la actividad minera metalífera en sus localidades, como ocurrió en la ciudad de Esquel, o incluso en sus provincias, como sucedió en Mendoza (Wagner 2008). Otros ejemplos menos conocidos son los movimientos populares de La Rioja, Córdoba y San Luis, los cuales han logrado, con diversa suerte, la aprobación de leyes que impiden o limitan la minería metalífera en el nivel local o en el provincial. (Donadio, 2009, p. 5)

Perú también ha incluido dentro de su ordenamiento jurídico la Consulta Popular, con una organización distinta pero que guarda el objetivo que fungir como mecanismo de participación ciudadana en las decisiones del gobierno. La Constitución Política de Perú (Congreso Constituyente Democrático, 1993, pág. 13) establece lo siguiente:

**Artículo 32.- Consulta popular por referéndum. Excepciones**

Pueden ser sometidas a referéndum:

1. La reforma total o parcial de la Constitución;
2. La aprobación de normas con rango de ley;
3. Las ordenanzas municipales; y

#### 4. Las materias relativas al proceso de descentralización.

No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos Fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los Tratados internacionales en vigor. (El Congreso Constituyente Democrático, 1994)

En la República de Ecuador también establece la Consulta Popular como mecanismo de participación democrático, desarrollado dentro del título IV. Participación y organización del poder. Capítulo Primero. Participación en Democracia- Sección Cuarta. Que trata sobre la Democracia directa, establece:

Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente. Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.

Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de Democracia directa SECCIÓN CUARTA 72 la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción. La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre

cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial. Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p.71-72)

## 5. Estado del arte

El estudio denominado Estrategias de Control Ciudadano: Una aproximación a la intervención Megaminera en Cajamarca, Tolima. 2007-2013 (Corredor Gil, 2014). Busca a partir de los conceptos de resistencia Civil y Acción Colectiva, evidenciar como a partir de movilizaciones sociales en el departamento del Tolima se ha logrado modificar el modo de operar de la transnacional Anglo Gold Ashanti en la mina la Colosa, proyecto de explotación de oro a cielo abierto con influencia territorial en distintos municipios del departamento del Tolima y sobre el cual se adelantó la consulta popular en el municipio de Piedras- Tolima.

Este estudio al realizarse a partir de entrevistas directas nos permite hacer un acercamiento próximo al funcionamiento de las organizaciones sociales y ambientales que dieron origen al ejercicio de acciones de democracia directa, la cual es objeto de estudio en el presente trabajo.

Otro estudio que ha abordado esta problemática es el denominado: Organización territorial, desarrollo sostenible Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991-2010) (Gutierrez Rey, 2010), en él se analizan los

antecedentes legislativos de la organización territorial en Colombia desde la la Constitución de 1991 hasta la propuesta de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2010, y busca para explicar desde una perspectiva geográfica el desarrollo y avance de las políticas sobre ordenamiento territorial, el desarrollo sostenible y la inclusión de nuevas visiones sobre el territorio, como la gobernanza y la cohesión social y territorial, fundamentales hoy por su significado, contenidos y aporte a la organización del territorio. Tomando como aporte principal para la investigación el análisis sobre el desarrollo sostenible sobre la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la prevención y control de los factores de deterioro ambiental.

El estudio “Consulta popular en Piedras, Tolima: un mecanismo alternativo para restringir la actividad minera”, permite identificar que durante los últimos años a través de políticas estatales se ha dado prioridad al sector extractivo y pretende explicar cómo fue el proceso de participación en este municipio donde a partir de una consulta popular y otras acciones se logró restringir las actividades mineras por parte de AngloGold Ashanti. (Velandia Perilla, 2015, p. 5)

## Conclusiones

La Consulta popular es una institución de la democracia participativa, que le permite a la comunidad participar de las decisiones que los afectan, dentro del marco de las facultades asignadas por la Constitución y la ley.

Los procesos de Consulta Popular adelantados en el departamento de Casanare no constituyen una herramienta idónea para restringir el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de petróleo por cuanto la ley limita el desarrollo de la consulta a los asuntos de competencia del ente territorial donde se pretende adelantar y la competencia para excluir o avalar proyectos de exploración y explotación de petróleo está asignada por la ley al gobierno nacional.

La democracia sustancial, basada en los derechos fundamentales, restringe la actuación de las autoridades administrativas, por lo tanto aunque la Consulta Popular no sea la herramienta idónea, existen en el ordenamiento otras alternativas para la protección de los derechos fundamentales que puedan llegarse a afectar por el desarrollo de los proyectos de exploración y explotación de Petróleo en el Casanare.

#### Referencias bibliográficas

1. Acosta, A. 2014. [www.minminas.gov.co](http://www.minminas.gov.co). Ministerio de Minas y Energía. [En línea] 2014. [Citado el: 23 de septiembre de 2015.] Recuperado de: <http://www.minminas.gov.co/documents/10180/614096/MemoriasCongreso2014.pdf/f47744ac-9e21-4e61-b970-e22377ffec1d>. Pág. 18-19.
2. Aldana, R. 2014. El Salmon. [En línea] 30 de Abril de 2014. [Citado el: 16 de marzo de 2015.]. Recuperado de: <http://elsalmonurbano.blogspot.com/2014/05/alcance-de-las-consultas-populares-en.html>.
3. Asamblea Nacional Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República de Ecuador. Registro oficial No. 449. Pág., 71-72. Recuperado de: [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf).
4. Bottaro, L & Sola, M. 2012. Conflictividad socioambiental en América Latina. El escenario Post crisis de 2001 en Argentina. Número 37, Buenos Aires: s.n., 07 de 03 de 2012, Política y Cultura, Vol. Primavera de 2012, págs. 159-184.
5. Congreso Constituyente Democrático. 1993. Superintendencia Nacional de Migraciones. [En línea] 1993. [Citado el: 14 de 10 de 2015.] Recuperado de: [https://www.migraciones.gob.pe/documentos/constitucion\\_1993.pdf](https://www.migraciones.gob.pe/documentos/constitucion_1993.pdf).
6. Congreso de Argentina. 2001. InfoLEG. Información legislativa. [En línea] 21 de junio de 2001. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67518/norma.htm>.
7. Congreso de Colombia. 1994. Alcaldía de Bogotá. [En línea] 31 de Mayo de 1994. [Citado el: 25 de febrero de 2015.] Por la cual se dictan normas sobre



- mecanismos de participación ciudadana. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>. Diario Oficial No. 41373.
8. Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D, C. —. 1989 [En línea] 8 de septiembre de 1989. [Citado el: 23 de septiembre de 2015.] "Por la cual se desarrolla el artículo 6° del Acto Legislativo número 1 de 1986 sobre consultas populares". Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/norma1.jsp?i=9421#0>.
  9. Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D,C. —. 1986 [En línea] 09 de enero de 1986. [Citado el: 22 de septiembre de 2015.] "Por medio de la cual se reforma la Constitución Política de 1886". Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440>. 37304.
  10. Corredor, D. 2014. Estrategias de Control Ciudadano: Una aproximación a la intervención Megaminera en Cajamarca Tolima. 2007-2013. [En línea] 18 de mayo de 2014. Recuperado de: <http://ssm.com/abstract=2499772>.
  11. Corte Constitucional. 2009. Sentencia T-123. Bogotá-Colombia: Corte Constitucional, 24 de 02 de 2009. MP: Clara Inés Vargas Hernández.
  12. Moreno, R. (marzo 2006). Democracia y derechos fundamentales en la obra de Luigi Ferrajoli., España: s.n., 2006, Universitas, Vols. ISSN 1698-7950-3, págs. 3-39. Revista de Filosofía, Derecho y Política. No. 3.
  13. Donadio, E. 2009. Ecológicos y mega-minería, reflexiones sobre por qué y cómo involucrarse en el conflicto minero-ambiental. [PDF]. Wyoming, USA: Ecología Austral, 16 de noviembre de 2009. Vols. 19:247-254. Program in Ecology & Department of Zoology and Physiology, University of Wyoming, Laramie, Wyoming, USA..
  14. El Congreso Constituyente Democrático. 1994. La Base de Datos Políticos de las Américas. Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown. [En línea] 18 de 04 de 1994. [Citado el: 14 de 10 de 2015.] Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/participycontrol.pdf>. Ley N° 26300.

15. Cajica, G. 2007. 2Estado constitucional de derecho y legitimidad democrática. Comentarios a un texto de Ferrajoli., Puebla: Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 04 de junio de 2007, Revista de la E. L. de D. de Puebla, págs. 127-144. [www.juridicas.una.mx](http://www.juridicas.una.mx).
16. Ferrajoli, Luigi. 1995. Derecho y Razón. Madrid: Trotta, 1995. pág. 864.
17. Hernández R, Fernández & Baptista. 2010. Metodología de la Investigación. [ed.] Jesús Mares Chacón. 5ta. México: Mac Graw Hill, 2010. págs. 13-14.
18. Herrera, J & Castilla, J. 2013. Universidad Politécnica de Madrid. [En línea] 2013. [Citado el: 24 de septiembre de 2015.] Recuperado de: [http://oa.upm.es/14547/1/20130209\\_Derechos\\_mineros\\_y\\_de\\_hidrocarburos.pdf](http://oa.upm.es/14547/1/20130209_Derechos_mineros_y_de_hidrocarburos.pdf).
19. Universidad Politécnica de Madrid. [En línea] 2013. [Citado el: 24 de septiembre de 2015.] P.10. Recuperado de: [http://oa.upm.es/14547/1/20130209\\_Derechos\\_mineros\\_y\\_de\\_hidrocarburos.pdf](http://oa.upm.es/14547/1/20130209_Derechos_mineros_y_de_hidrocarburos.pdf).
20. López, D. 2006. El derecho de los Jueces. Segunda. Bogotá: Legis S.A., 2006. pág. 168. Vol. 1, Octava reimpresión, julio 2009.
21. Martínez, A. 2015. Toda Colombia. [En línea] 2015. [Citado el: 21 de septiembre de 2015.] Recuperado de: <http://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/casanare.html>.
22. Ministerio de Minas y Energía. 2014. [www.minminas.gov.co](http://www.minminas.gov.co). Ministerio de Minas y Energía. [En línea] 2014. [Citado el: 24 de septiembre de 2015.] Recuperado de: <http://www.minminas.gov.co/documents/10180/614096/memoriascongreso2014.pdf/f47744ac-9e21-4e61-b970-e22377fec1d>.
23. Nación Argentina. 1994. Senado de la Nación Argentina. [En línea] 15 de diciembre de 1994. [Citado el: 23 de septiembre de 2015.] Artículos 39 y 40. Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/Constitucion/capitulo2>.
24. Gutiérrez, F. 2010. Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia. 1991-2010. ISSN 0123-3769, Tunja: s.n., 2010, Perspectiva Geográfica, Vol. 15, págs. 239-260.

25. Páez, J & Andia ,T. 2014. Dejusticia. [En línea] 17 de Septiembre de 2014. [Citado el: 20 de febrero de 2015.] Publicado en la Silla Vacía. Recuperado de: [www.dejusticia.org/#!/actividad/2319](http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2319). 1.
26. Prud'humme, J. 2001. Consulta popular y democracia directa. [ed.] Claudia González Pérez. [prod.] Instituto Federal Electoral. 2da, Colonia Arenal Tepepan, México D,F, México : Cuadernos de la cultura democrática, Editorial Juridica Virtual, 2001. 15.
27. Registraduría general del Estado Civil. 2013. Consultas populares: mecanismo de participación creado por la Ley 134 de 1994. [En línea] 04 de Febrero de 2013. [Citado el: 10 de marzo de 2015.] Recuperado de: <http://www.registraduria.gov.co/Consultas-populares-mecanismo-de.html>.
28. Registraduría general del Estado Civil. 2013. Consultas populares: mecanismo de participación creado por la Ley 134 de 1994. [En línea] 04 de Febrero de 2013. [Citado el: 10 de marzo de 2015.] Recuperado de: <http://www.registraduria.gov.co/Consultas-populares-mecanismo-de.html>.
29. Registraduría Nacional del Estado Civil. 2015. Registraduría Nacional del Estado Civil. [En línea] 2015. [Citado el: 23 de septiembre de 2015.] Recuperado de: <http://www.registraduria.gov.co/-Consulta-popular-.html#&panel1-2>.
30. Registraduría Nacional del Estado Civil. 2011. [En línea] 2011. [Citado el: 20 de septiembre de 2015.] Recuperado de: <http://www.registraduria.gov.co/-Consultas-Populares,2411-.html>.
31. Revista dinero. 2012. DINERO. [En línea] 4 de 02 de 2012. [Citado el: 27 de 08 de 2015.] Recuperado de: <http://www.dinero.com/pais/articulo/los-diez-departamentos-mas-productores-petroleo-colombia/147927>.
32. Rodríguez, C. 2014. Dejusticia. [En línea] Publicado en El Espectador, 2014 de agosto de 2014. [Citado el: 20 de septiembre de 2015.] Recuperado de: <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2291>.

33. El Espectador. [En línea] 07 de abril de 2014. [Citado el: 20 de septiembre de 2015.] Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/el-agua-y-procuraduria-columna-485517>.
34. Sagües, N. 2004. Constitución de la Nación Argentina. [En línea] 2004. [Citado el: 23 de septiembre de 2015.] Texto oficial de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. Estudio comparativo con el articulado anterior. Tratados internacionales con jerarquía constitucional. Introducción y comentarios a la Reforma Constitucional de 1994. Recuperado de: <http://www.astrea.com.ar/book/0046000/>. 950-508-424-2.
35. Secretaría de Energía. 2003. Secretaría de Energía. República de Argentina. [En línea] 2003. [Citado el: 24 de septiembre de 2015.] Recuperado de: [http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/contenidos\\_didacticos/publicaciones/hidrocarburos.pdf](http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/contenidos_didacticos/publicaciones/hidrocarburos.pdf).
36. Suárez, A. 2000. Cultura Política. Para crecer en democracia y bienestar. Bogotá: Albercam, 2000. pág. 119.
37. Velandia, R. 2015. Universidad del Valle. [En línea] 2015. Recuperado de: <file:///C:/Users/ELIZABETH%20GONZALEZ%20R/Downloads/301-1873-1-SM.pdf>.