

---

**Estudio de caso: Auge y decadencia de las  
consultas populares como mecanismo de  
participación y refrendación de la voz ciudadana  
en el sector extractivo en Colombia**

---

María Teresa Muñoz  
Juliana Peña Niño

---

## **Estudio de caso: Auge y decadencia de las consultas populares como mecanismo de participación y refrendación de la voz ciudadana en el sector extractivo en Colombia**

---

María Teresa Muñoz  
Juliana Peña Niño  
Bogotá, 2019

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA  
Cra. 4 A #27-62 Tel: (57-1) 282 2550 Bogotá D. C. Colombia  
info@foro.org.co / [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

## Auge y decadencia de las Consultas Populares como mecanismo de participación y refrendación de la voz ciudadana en el sector extractivo en Colombia<sup>1</sup>

### Introducción

Las consultas populares en Colombia han pasado por un proceso cambiante desde su creación previa a la constitución de 1991 -cuyo alcance era solo municipal- y sobre los temas tratados, que han variado de acuerdo con los intereses y demandas de la ciudadanía e incluso de las autoridades locales. A partir de su puesta en práctica y aprendizajes, se logra avanzar de un enfoque meramente local referido a las problemáticas de la ordenación del territorio o a los asuntos de exclusiva competencia municipal, a una comprensión quizá más estratégica, del uso de este mecanismo de participación tras la búsqueda por lograr incidir directamente en decisiones públicas que incluyen reclamos por sus derechos.

El curso que tomó la consulta popular en los últimos años deja ver el potencial de un mecanismo de participación directa para contribuir al fortalecimiento de la democracia pues se erigió como el principal instrumento para la protección del medio ambiente frente a cuestionamientos por el uso y abuso de las actividades extractivas sobre los recursos naturales y la imposición de un modelo de desarrollo que no corresponde con las vocaciones y visiones de los territorios, hasta convertirse en un masivo reclamo ciudadano contra la corrupción. Sin embargo, para el caso del sector extractivo, este mecanismo sufrió una serie de obstáculos impuestos por el gobierno nacional para frenar la voluntad y opinión de los municipios hasta que la Corte Constitucional terminó zanjando esta discusión, anulando la viabilidad del uso de este canal institucional para la participación de las poblaciones en territorios directamente afectados por estos proyectos.

En este informe se hace un análisis de los inicios del uso de la consulta popular, sus desarrollos a partir de la Constitución de 1991, así como los obstáculos que ha sorteado y los límites que se le imponen especialmente en los últimos tiempos. Esta lectura deja ver la constante pugna en la que se encuentran imbuidos los mecanismos democráticos de participación ciudadana; oscila entre una tensión entre mayores libertades y garantías democráticas para la intervención ciudadana en los asuntos públicos y las restricciones que impone la disputa entre este modelo –democrático participativo– y un modelo en el que prima lo meramente instrumental y formal detrás del cual parece estar es un único afán por mantener inamovible al actual equilibrio de poder económico, social y político que termina por arriesgar la democracia y ampliar las brechas de la desigualdad.

En la primera sección se revisan los cambios normativos de la consulta popular desde 1989, y a través de ellos, se analiza su alcance en términos de los temas y ámbito territorial

---

<sup>1</sup> Estudio realizado en el marco de la investigación ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia, 2003-2018?, de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

de aplicación; luego se realiza un balance general de su implementación en la práctica desde 1991 hasta 2018 con el propósito de tener un paneo general sobre el uso de este mecanismo en el periodo estudiado. En la tercera parte se presenta un análisis del contexto económico en la apuesta por el impulso del modelo extractivo y su relación con la vinculación de la participación ciudadana en el esquema de la gestión de los recursos naturales no renovables.

En la primera sección se revisan los cambios normativos de la consulta popular desde 1989, y a través de ellos, se analiza su alcance en términos de los temas y ámbito territorial de aplicación; luego se realiza un balance general de su implementación en la práctica desde 1991 hasta 2018 con el propósito de tener un paneo general sobre el uso de este mecanismo en el periodo estudiado. En la tercera parte se presenta un análisis del contexto económico en la apuesta por el impulso del modelo extractivo y su relación con la vinculación de la participación ciudadana en el esquema de la gestión de los recursos naturales no renovables.

Posteriormente, se revisa el uso de la consulta popular desde el sector extractivo, para demostrar el hito que marcó en la historia de este mecanismo; y además se presenta la consulta popular en Cajamarca como estudio de caso, para investigar no solo los obstáculos y oportunidades que experimentaron los promotores para sacar adelante la votación sino también para indagar sobre los actores de la participación, sus estrategias, repertorios y sus conductas frente a los cambios que se dieron en su contexto. Finalmente, se presenta una reflexión en la perspectiva de plantear los efectos de este fenómeno reciente en el país -uso de las consultas populares-sobre los actores y el sistema político concebido en nuestra Constitución de 1991.

## **Marco conceptual y normativo**

A partir de 1991, la Constitución nacional consagró un conjunto de mecanismos de participación ciudadana, cuya principal característica estaba centrada en avanzar en el marco de actuación de la ciudadanía para incidir en los asuntos públicos que le atañen o le afectan, mediante la consagración constitucional de mecanismos de democracia directa, como el referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa, el cabildo abierto y la consulta popular (Art. 103 CP). Estos mecanismos, junto con el voto y la revocatoria del mandato, son el pilar del ejercicio democrático y soberano del pueblo de participar y deliberar en los espacios públicos y sobre los asuntos de interés colectivo, incluyendo la vigilancia del ejercicio de gobierno.

Desde esta perspectiva, se trataría de inaugurar un proyecto político de corte democrático-participativo, abierto al debate, la decisión y la vigilancia ciudadana de las políticas y la gestión públicas en los distintos niveles de gobierno, pero, no obstante, aún inscrito en la disputa de dos proyectos políticos: de un lado, el democrático-participativo y, de otro, el neoliberal. La diferencia de ambos proyectos con referencia a la participación se basa en que mientras para el ideal democrático-participativo la participación es el eje de una práctica política que propicia la intervención ciudadana en los asuntos de interés público, para el proyecto neoliberal, la participación es meramente un instrumento funcional y formal para la eficiencia de la política pública. Con el modelo democrático-participativo se profundiza la democracia en tanto la ciudadanía interviene en los asuntos públicos. El modelo neoliberal conduce a la terciarización de la política social, mediante su ejecución por agentes privados, con la consecuente pérdida de responsabilidad del Estado frente

a los derechos de la ciudadanía y, en especial, los derechos sociales (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006; Olvera, 2009)

Esta aspiración democrático-participativa, al menos en su diseño formal, podría rastrearse en Colombia hasta el periodo de las reformas político – administrativas que se llevaron a cabo en la década de los 80 del pasado siglo que introdujo, entre otros aspectos, la elección popular de alcaldes en un marco normativo que dotó a las autoridades locales de competencias y recursos. Se trató así de acercar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos de su incumbencia en el ámbito municipal, en un contexto de inconformidad ciudadana frente a las respuestas estatales centralizadas y poco efectivas para atender sus necesidades y demandas en pro de mejoras en su calidad de vida. De hecho, el periodo previo a las reformas político – administrativas estuvo marcado por una creciente ola de protestas ciudadanas por condiciones básicas de vida (servicios públicos, empleo, vivienda, infraestructura vial y de transporte, y equipamientos sociales) que dejaban ver el descontento social y la demanda por democratizar las decisiones públicas. Pero también hicieron ver la ausencia del Estado en regiones periféricas del país; el tratamiento autoritario del Estado a los conflictos sociales; la falta de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones; y la crisis de representatividad del sistema político, y la violencia armada (Velásquez F., 1986:17-21).

Como advirtió Velásquez (2009), con las reformas político – administrativas se trató de “darle un nuevo aire al régimen político y restablecer la confianza en las instituciones” dando mayor poder a los entes territoriales para la definición de las políticas públicas, mejorar la prestación de los servicios a su cargo y democratizar las decisiones a través de la participación ciudadana. Pero, sin lugar a dudas tales reformas también recibieron el influjo del debate internacional que, en este caso, se reflejó en la presión de los organismos internacionales que impulsaban la descentralización como forma de democratizar y de mejorar la eficiencia de la gestión pública (Barberena N, 2013).

Durante este periodo reformista, la consulta popular fue incluida en el ordenamiento jurídico colombiano mediante el Acto legislativo 01 de 1986 que estableció la posibilidad de realizar consultas populares “para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal” (Art. 6), disposición que fue posteriormente regulada por la Ley 42 de 1989, que sentó las bases normativas de la consulta popular, aunque en ese momento restringida al ámbito municipal. En primer lugar, la definió como “una institución que garantiza la efectiva intervención de la comunidad para que decida directamente sobre asuntos del orden local” (Art. 1). La iniciativa podía ser del alcalde, la tercera parte de sus respectivos concejales, el 5% del censo electoral municipal, o la mitad de las juntas directivas de Acción Comunal del ámbito territorial correspondiente y su convocatoria correspondía al concejo municipal o distrital (Art. 3), siempre que los asuntos en cuestión fueran competencia atribuible al concejo municipal o distrital (Art. 4).

De igual modo se indicaron taxativamente los temas excluidos para consultas municipales o distritales: votar impuestos, tasas o contribuciones locales, lo cual no excluye que se ordene o niegue la construcción de obras por el sistema de valorización o con cargo a recursos propios; determinar la estructura de la respectiva administración; expedir el presupuesto de rentas y gastos; ordenar la cesión de las rentas municipales o distritales, o la transferencia de las mismas; nombrar o remover funcionarios y fijar salarios o prestaciones; decretar exenciones de impuestos, contribuciones, multas o tasas municipales o suprimirlos; expedir o revocar normas en materia de orden público; decretar actos de proscripción o

persecución contra personas o corporaciones; dar voto de aplauso o censura respecto de actos oficiales (Art. 5). Asimismo, se establecía un límite en el tiempo, pues solo se podrían realizar dos veces al año (el primer domingo de los meses de abril y octubre) (Art. 13).

Esta misma Ley introduce la importancia de que el texto del tema en cuestión fuera breve y de fácil comprensión de los votantes para responder Si o NO a la pregunta que se somete a consulta (Art. 9). El asunto sometido a pronunciamiento se consideraba aprobado si así lo expresaba la mitad más uno de los votos depositados, sin fijar ningún umbral de participación (Art. 16). El resultado de la consulta popular se consideró “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” (Art. 20). El mismo artículo señala que tal resultado sólo podría ser impugnado por vicios de trámite y los funcionarios públicos que pretendieran desconocer la voluntad ciudadana expresada en el acto de consulta, incurrirían en causal de mala conducta y destitución del cargo. Pero además, se establecía una relación vinculante pues el resultado de la consulta involucraba también a otras autoridades con atribución en asuntos municipales respecto a las “materias que hubieren sido objeto del pronunciamiento ciudadano”, de forma tal que la intensión de la norma era dar mayor seguridad al cumplimiento de los resultados de los acuerdos populares. Finalmente, disponía que estos acuerdos sólo podrían ser modificados o derogados mediante una nueva consulta popular (Art. 21).

Conforme a las fuentes disponibles (principalmente la Registraduría Nacional del Estado Civil, y estudios de la MOE) estas innovaciones de corte democrático – aunque circunscritas al ámbito local – no tuvieron efecto notable en la práctica, toda vez que sólo se registran dos consultas populares entre 1991 y 1994<sup>2</sup>. Es decir, los propósitos democratizantes que marcaron el espíritu reformista de los años 80 quedaron, al menos en lo que respecta a las consultas, en el papel.

**Tabla 1. Condiciones de la consulta popular incluidas en la Ley 42 de 1989**



Fuente: Elaboración propia.



No obstante, algunos aspectos se retomaron en la legislación posterior a la promulgación de la nueva carta política. En efecto, la Constitución Política de 1991 extiende, en algunos aspectos, el alcance de la consulta popular. Por un lado, la órbita de realización se amplifica: puede ser nacional, departamental o municipal. El presidente de la República, con la firma de todos sus ministros y previo concepto favorable del Senado, puede convocar a la ciudadanía para consultarle sobre asuntos de trascendencia nacional, en una fecha que no puede coincidir con otra elección. Gobernadores y alcaldes también pueden convocar a consultas populares para decidir, según sea el caso, sobre asuntos de su competencia (Art. 105. CP).

La norma constitucional establece que la decisión ciudadana resultante de una consulta popular es obligatoria (Art. 104, CP) y amplía su ámbito de aplicación, pero no menciona que pueda ser convocada por la ciudadanía<sup>3</sup>. No obstante, se abre esta posibilidad cuando se trata de temas que tienen que ver con la organización del territorio. En adelante, es obligatorio realizar consultas populares para decidir sobre la conformación de nuevos departamentos (Art. 297 CP), para que un conjunto de municipios decida organizarse como área metropolitana (Art. 319 CP) y para constituir una provincia o integrarse a una ya existente. En estos casos la iniciativa puede ser del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios, o del número de ciudadanos que determine la ley. Finalmente, para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados (Art. 321 CP). La Corte Constitucional deberá decidir sobre la constitucionalidad de las consultas populares del orden nacional, sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización (Art. 241 CP).

También se avanza el rango de la consulta al ámbito constitucional, pues el Congreso de la República podrá convocar una consulta popular para decidir sobre la oportunidad o no de convocar “una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine” (Art. 376 CP) mediante ley aprobada por mayoría de los miembros del Senado y la Cámara de Representantes, en la que se defina la competencia, el periodo y su composición. La decisión de convocar a la Asamblea Constituyente se adopta con la aprobación de la tercera parte de la ciudadanía que integra el censo electoral. En este caso la Corte Constitucional debe decidir previamente al pronunciamiento popular sobre la constitucionalidad de esta convocatoria, sólo por vicios de procedimiento (Art. 241 CP). Los requisitos, condiciones y oportunidad para concretar esta ampliación en el horizonte de posibilidades de las consultas populares quedaron delegadas al legislador, a quien le correspondió formular las respectivas leyes para hacerlas una realidad. El balance, como se verá, no necesariamente condujo a fortalecer este mecanismo de participación ciudadana; más bien se incluyeron restricciones que dificultaron su aplicación e, incluso, se evidencia un retroceso en su alcance con respecto a la ley 42 de 1989, pese a ser únicamente una disposición aplicable en el ámbito municipal. En particular, en la ley 42 la

<sup>2</sup> La MOE da cuenta de dos consultas populares por temas de valorización, realizadas en Pereira en 1991, y en Armenia en 1992. De acuerdo con Óscar Arango, la consulta en Pereira se obtuvo un poco más del 60% de los votos por el no, frente a la pregunta que era ¿Está usted de acuerdo con la ejecución del Plan Bienal 90-90 por el sistema de valorización? Ver Democracia local: La participación político-electoral en Pereira. Revista Gestión y Región. No.15. Universidad Católica de Pereira. Enero - Junio 2013, p 77.

<sup>3</sup> A pesar de esta ausencia, posteriormente la Corte Constitucional no halló contrario a la carta el origen ciudadano de las consultas populares que se establece claramente en la Ley Estatutaria 1757 de 2016, al hacer el análisis de constitucionalidad a esta norma. Al respecto ver: Juan Fernando Londoño (2015). Análisis y perspectivas de la nueva Ley Estatutaria de Participación Ciudadana. Centro de Estudios en Democracia (CEDAE), Registraduría Nacional del Estado Civil.

consulta popular podría ser convocada por la ciudadanía representada por el 5% del censo electoral respectivo; no existía un umbral de participación para que la consulta fuera efectiva y la decisión tomada por la mayoría tenía la categoría de acuerdo popular que adquiría la decisión adoptada, de obligatorio cumplimiento para las autoridades del orden municipal, a quienes les correspondía expedir los actos administrativos y fijar las medidas correspondientes para cumplir con lo decidido en la consulta. Estos atisbos de ampliación y profundización de la calidad de la democracia, bien pronto se enfrentaron a una serie de obstáculos que truncaron ese propósito.

**Tabla 2. Condiciones de la consulta popular incluidas en la Constitución Política 1991**

ORIGEN DE LA CONSULTA POPULAR	CARÁCTER DE LA CONSULTA POPULAR	OBLIGATORIEDAD DE LA DECISIÓN
<p>El Presidente con la firma de todos sus ministros, sobre asuntos de trascendencia nacional.</p> <p>Gobernadores sobre temas de su competencia.</p>	<p>Nacional</p> <p>Departamental</p>	<p>La decisión ciudadana resultante de una consulta popular es obligatoria.</p>
<p>Alcaldes sobre temas de su competencia.</p> <p>Sobre ordenación del territorio: por iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios, o del número de ciudadanos que determine la ley.</p>	<p>Municipal</p> <p>Es obligatoria para decidir sobre la conformación de nuevos departamentos; que un conjunto de municipios decidan organizarse como área metropolitana y para constituir una provincia o integrarse a una ya existente. Para el ingreso a una provincia ya constituida se deberá realizar una consulta popular en los municipios interesados.</p>	
<p>El Congreso de la República para decidir sobre la oportunidad o no de convocar una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.</p>	<p>La decisión de convocar a la A. C. se adopta con la aprobación de la tercera parte de la ciudadanía que integra el censo electoral. Esta ley deberá pasar por el control formal de la Corte Constitucional.</p>	

Fuente: Elaboración propia.



Por su parte, la Ley 134 de 1994 se ocupó de regular los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución Nacional, con el establecimiento de reglas más precisas para su realización que, a la larga, resultaron ser restricciones para el ejercicio de los mecanismos de participación. Esta ley define la consulta popular como una “la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometido por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria” (Art. 8).

La ley distingue varios tipos de consulta: nacional (convocada por el presidente), territorial (convocada por gobernadores y alcaldes), y consulta para convocar a una asamblea nacional constituyente. Define también los requisitos para que la decisión tomada por el pueblo mediante consulta sea obligatoria, pues sólo aplica cuando la pregunta respectiva “ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral” (Artículo 55).

En el caso de consulta sobre la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, mediante la cual el Congreso de la República la convoca, la ley adopta el texto constitucional para su procedimiento (el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su período - Art. 59), indicando que las reglas que allí se definan no podrán ser posteriormente variadas (Art. 62). La consulta para convocar la asamblea y la elección de delegatarios se realizan en fechas diferentes y no pueden coincidir con ningún otro acto electoral (Art. 63).

Como norma general, además de indicar que el texto que se someterá a votación en una consulta popular, debe ser mediante preguntas claras que permitan responder con un “SI” o un “NO” (Art. 52), las consultas de carácter nacional tendrán un control previo del Senado, pero las de carácter departamental, municipal o local, que también necesitan un control previo sobre su conveniencia de la asamblea, el consejo o la junta administradora local, tendrán que remitirse también al “tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad” (Art. 53). Esta ley también estableció límites al plazo para la realización de las consultas: “La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso de las consultas populares celebradas en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades, el término será de dos meses” (Art. 54).

No podrán ser objeto de consulta, los temas que impliquen modificación a la Constitución Política (salvo cuando se convoca específicamente una asamblea nacional constituyente); ni proyectos de articulado (Art. 52).

Una vez sea adoptada la decisión obligatoria, los procedimientos para hacerla efectiva, ya sea mediante ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, que no deberá exceder para la respectiva corporación el período de sesiones siguiente a la adopción de la decisión, o en caso contrario será adoptada mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según corresponda al ámbito de la consulta en cuestión (Art.56).

Finalmente, esta misma ley 134 establece condiciones en las que podría ser suspendida la votación para la consulta popular (Art. 57): lo podrá hacer el Presidente con la firma de todos sus ministros, “durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción si su celebración pudiere afectar el orden público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes” y deberá enviar un informe para explicar las razones al Congreso, dentro de los tres días siguientes, así como a la Corte Constitucional, para que decida sobre la constitucionalidad del decreto de suspensión. De todas formas, la Corte Constitucional deberá hacer de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

**Tabla 3. Condiciones de la consulta popular incluidas en la Ley 134 de 1994**



Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente, se expedieron otras leyes que dieron nuevas condiciones al uso de las consultas populares. La primera de ellas, la Ley 136 de 1994 (Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios) que desarrolla algunos aspectos de este mecanismo de participación que tienen que ver con la ordenación del territorio, en este caso con la creación de municipios, la modificación de límites existentes, así como con los usos del suelo municipal. En todos los casos señalados se adopta la decisión aprobada en la consulta popular con el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes siempre que haya participado la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral, tal como se dispuso en la Ley 134 de 1994.

**Tabla 4. Condiciones de la consulta popular incluidas en la Ley 136 de 1994**

ORIGEN DE LA CONSULTA POPULAR	UMBRAL MÍNIMO DE PARTICIPACIÓN PARA LA DECISIÓN	OBLIGATORIEDAD DE LA DECISIÓN
Para la creación de municipios y modificación de límites municipales: El Gobernador estará obligado a presentar el proyecto de ordenanza, cuando así lo decida, por medio de consulta popular a la mayoría de ciudadanos residentes en el respectivo territorio.	(L.134/94) La tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.	Con el voto afirmativo de la mayoría de ciudadanos residentes en el territorio en conflicto.
Usos del suelo: Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley.	(L.134/94) La tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.	(L.134/94) Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos

**Fuente:** Elaboración propia.

En ese mismo año se expidió la Ley 128 (Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas) que establece la necesidad de realizar una consulta popular como requisito para la conformación de un área metropolitana. Para la anexión de uno o más municipios vecinos a un Área Metropolitana ya existentes, los requisitos eran distintos: en este caso se trata de la mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, y la participación de por lo menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral (art. 5).

La expedición de estas tres leyes en 1994 marca una particularidad de las consultas populares que se han realizado: 19 consultas –40% de las 48 registradas entre 1991 a 2017– se han referido a temas sobre ordenamiento territorial: límites municipales, áreas metropolitanas y creación de municipios. De hecho, en un lapso de cinco años (1995 a 2000) se realizaron 24 consultas populares y 10 (el 42%) se refirieron a temas de ordenamiento territorial; posteriormente, de 2001 a 2017 se realizaron también 24 consultas –en un lapso de 16 años– de las cuales nueve (el 38%) tuvieron que ver también sobre estos mismos temas<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> En el punto siguiente se podrá observar más en detalle los temas que abordaron las consultas populares, así como cuántas de ellas lograron el resultado que se buscaba en todo el periodo de referencia.

En el año 2011 se expiden otras normas adicionales que tocan aspectos de la ordenación del territorio. La primera de ellas, Ley 1454 de 2011 dicta normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial y se refiere específicamente a la consulta popular para la creación de departamentos (Art. 23) que debe convocarse de acuerdo con los lineamientos legales establecidos en la Ley 134 de 1994. No obstante, y de acuerdo con un concepto del Concejo de Estado, esta ley no fijó con claridad las etapas y los procedimientos para realizar consultas que involucren a municipios de distintos departamentos, ni la autoridad que debe convocar a la consulta; además, la Ley 134 solo regula las consultas populares de carácter municipal o departamental; en consecuencia, se conceptúa que existe un vacío legal al respecto (Concepto 2117, C.P. Augusto Hernández, 2013: 6).

Posteriormente, la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, mantiene lo estipulado en la Ley 136 de 1994: el Gobernador estará obligado a presentar el proyecto de ordenanza para la creación de un municipio, “cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio” (Art. 11).

Finalmente, con la Ley 1625 de 2013 se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas. En lo que respecta a las consultas populares, esta nueva Ley orgánica, aumenta la exigencia de requisitos para la aprobación de la consulta que contenía la Ley 128: en adelante, para que sea aprobada la creación de un área metropolitana o la anexión a una ya existente mediante consulta popular, se debe obtener el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes siempre que haya participado al menos la cuarta parte de la población que integra el censo electoral de cada uno de los municipios que intervienen en este proceso (Art. 8, L.1625/2013)<sup>5</sup>.

La Ley 1625 también reguló la conversión de áreas metropolitanas a distritos mediante consulta popular con la decisión adoptada por la mayoría de votos ciudadanos, en cada uno de los municipios que la conforman, y con la participación de al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral de cada municipio participante (Art. 35).

A modo de balance preliminar, de acuerdo con el marco normativo que reguló las consultas populares, la inclusión de requisitos y condiciones para hacer viable este mecanismo de democracia directa, en la práctica, fueron obstáculo para su uso. La excesiva reglamentación de los procesos participativos, en este caso, de los mecanismos de democracia directa establecidos en la Ley 134 y las otras leyes que regularon las consultas en materia de ordenamiento territorial, incluye tal cantidad de requisitos y condiciones para su realización que termina por desestimular el uso de estos mecanismos ante la dificultad de cumplir con los requisitos para que sean realmente efectivos y, especialmente, el umbral requerido para hacerlos válidos (Velásquez, 2011:169-170). Debieron pasar 25 años, luego de proclamada la Constitución de 1991, para que se dieran nuevas condiciones de oportunidad política que permitieran proponer una nueva ley que superara los obstáculos observados no solo para la consulta popular sino para la generalidad de los mecanismos de participación ciudadana directa y diera un papel preponderante a formas de participación ciudadana.

---

<sup>5</sup> La derogada ley 128 incluía esta exigencia de mayor de participación sólo para la anexión de un municipio a un área metropolitana ya existente.

La **Ley 1757 de 2015**, Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, trató de ordenar y simplificar los requisitos para la utilización de los mecanismos de democracia directa, entre ellos, la consulta popular, aunque conservó varios de los principales elementos ya establecidos en la Ley 134. Al respecto se mantuvieron los siguientes aspectos:

- La decisión tomada por el pueblo en una consulta es obligatoria, cuando se haya obtenido “el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral” (Arts.8 y 55 L.134 y Art.41 L.1757).
- La decisión obligatoria impone al órgano correspondiente adoptar las medidas para hacerla efectiva. Si para ello se requiere “una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente” (Art.56 L.134 y Art.42 L.1757).
- El presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá convocar una consulta popular nacional. Gobernadores y alcaldes podrán convocar a consultas sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales, previo concepto de las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate en las respectivas entidades territoriales. (Arts. 50, 51 y 53 L.134 y Art.31 L.1757). La ley 1757 agrega para este último caso también la necesidad de contar con la firma de los secretarios del despacho (Art. 31)
- Las preguntas que se formulen deben redactarse en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no (Art.52/L.134 y Art.38/L.1757). La ley 1757 enfatiza en garantizar la posibilidad de que los ciudadanos manifiesten libremente su decisión sobre la pregunta sometida a consulta popular (Art. 37).
- No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado (Art. 52/L.134 y Art.38/L.1757). En realidad, porque de ser así se debe tramitar como iniciativa popular legislativa o normativa.
- La consulta popular sobre la conveniencia de convocar a un Asamblea Constituyente para reformar la constitución se deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional. Estos mismos términos rigen también para la elección de los delegatarios a la Asamblea, contados a partir de la fecha de promulgación de los resultados por el Consejo Nacional Electoral (Art.63/L.134 y Art.33/L.1757).

Por otra parte, los principales cambios que se observan respecto a la consulta popular, aunque en la mayoría de los casos, especialmente en lo que tiene que ver con los procedimientos comunes, aplicables a los demás mecanismos de democracia directa que habían ya sido regulados con la Ley 134, ahora incluidos en la Ley 1757, son:



- Las consultas populares pueden ser de origen popular (Art.3), nacional o territorial. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá ser promotor de una consulta popular de origen ciudadano y ser su vocero (Art.5). Si es de carácter nacional, puede ser convocada con el apoyo del 5% de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional; si es de competencia de las entidades territoriales, se tendrá que alcanzar el 10% de apoyos ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito (Art.31). En este último caso incrementa el porcentaje necesario para que la ciudadanía pueda convocar una consulta popular respecto a la proporción establecida en la Ley 42, que era del 5%.
- Cuando el número de apoyos para una consulta popular de origen ciudadano sea superior al 20% del respectivo censo electoral, se debe convocar directamente a la consulta en un término de 20 días (parágrafo Art.9).
- Se podrán desarrollar campañas para la recolección de apoyos ciudadanos a una iniciativa de consulta popular, de acuerdo con los topes anuales que fije el Consejo Nacional Electoral, como monto máximo de aporte que cada ciudadano u organización podrá hacer, de acuerdo con el ámbito de realización de la consulta – nacional, departamental, municipal o local – (Art. 12).
- Se delimitan más claramente los temas que pueden ser objeto de consulta popular: sólo puede realizarse sobre asuntos de competencia de la respectiva corporación pública o entidad territorial, y se excluyen las siguientes materias: a) las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; b) presupuestales, fiscales o tributarias; c) relaciones internacionales; d) concesión de amnistías o indultos; y e) preservación y restablecimiento del orden público (Art. 18).
- Se amplía a un mes el plazo que tiene el Senado para emitir su concepto sobre la conveniencia de convocar a la consulta popular de carácter nacional. Si es territorial, se mantiene el término de 20 días para el pronunciamiento de la corporación pública respectiva, quien, según se expresa taxativamente, “podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla” (Art.32). En la Ley 134 si el concepto era desfavorable, el gobernador o el alcalde no podía convocarla y no se establecía una regla de mayoría.
- Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad de las consultas en el ámbito territorial (Art.21).
- Las consultas populares – nacional o del ámbito territorial – se realizarán en un plazo de tres meses. El presidente, el gobernador o el alcalde, según sea el caso, deberán fijar la fecha de la jornada de votación, luego del pronunciamiento de la Corte Constitucional o del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Concepto de la corporación pública que correspondan (Art. 33).



- Se podrá desarrollar campaña a favor, en contra, o por la abstención a una consulta popular, así como en los demás mecanismos de participación ciudadana, desde la fecha en la que la autoridad competente determine el día de la votación hasta el día anterior a su realización. La organización política o social que así lo haya notificado al Consejo Nacional Electoral “podrá acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado” (Art. 34). También el CNE fijará anualmente los topes máximos de dinero que se podrán destinar a estas campañas, así como las sumas máximas de los aportes que puede hacer cada ciudadano u organización (Art.35).
- Se amplía la facultad del presidente para suspender la realización de la votación de un mecanismo de participación ciudadana –antes solo para la consulta popular o el referendo como lo estipulaba la Ley 134– “durante los estados de conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica” (Art. 40).
- La decisión obligatoria deberá ser adoptada por el órgano correspondiente para hacerla efectiva, es decir, mediante una ley o una norma de carácter territorial, “dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente”. Si esto no sucede, “el presidente de la República, el gobernador, el alcalde dentro de los quince (15) días siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses” (Art. 42). Se reduce en un mes el plazo para que el ejecutivo haga efectiva la decisión adoptada en la consulta popular.

**Tabla 5. Condiciones de la consulta popular incluidas en la Ley 1757 de 2015**

ORIGEN DE LA CONSULTA POPULAR	UMBRAL MÍNIMO DE PARTICIPACIÓN PARA LA DECISIÓN	OBLIGATORIEDAD DE LA DECISIÓN
<p>Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho.</p> <p>El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito.</p> <p>El 5% de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional cuando es de carácter nacional.</p> <p>Cuando una iniciativa de consulta popular de origen ciudadano tenga el apoyo de más del 20% del respectivo censo electoral, se debe convocar directamente.</p>	<p>(L.134/94) La tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.</p>	<p>(L.134/94) Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, el trasegar normativo de la consulta popular ha conducido a cambios y reformas que si bien le han dado mayor alcance, especialmente porque con la ley 1757 se recupera la potestad de que su origen sea popular y se reducen algunos requisitos para la consecución de apoyos para su convocatoria, aun así una corporación popular puede rechazar esa convocatoria por mayoría simple, con lo cual se estaría truncando la intención de ampliar la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos mediante este mecanismo de participación.

En cuanto al alcance que pueden tener respecto a los temas y el acatamiento de la voluntad popular que se expresa en las consultas, el debate ha sido de otro tenor, por cuenta de las demandas ante los tribunales administrativos y las tutelas que han llegado a ser dirimidas en última instancia por la Corte Constitucional, especialmente cuando involucra decisiones sobre usos del suelo y actividades extractivas.

### La trayectoria de la Consulta Popular

En un rango de 27 años, comprendido entre 1991 y 2018, se han llevado a cabo, efectivamente, 50 consultas populares en el país –una de ellas, la primera consulta popular de carácter nacional realizada en agosto de 2018– de acuerdo con la información disponible en la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este periodo de tiempo se destacan los años 1999 y 2017 con siete consultas realizadas respectivamente en cada uno de esos años. De manera especial, en 1999 se realizaron tres consultas populares en la Guajira, todas con referencia a la convivencia pacífica, y cuya pregunta se refirió específicamente al siguiente texto, que se repitió en los tres municipios: Fonseca, San Juan del Cesar y Villanueva: “¿Rechaza usted que sigan involucrando a la población civil en la guerra, y está de acuerdo en hacer de [el respectivo municipio] un modelo de convivencia pacífica?”. En los tres casos ganó el Si pero solo en Fonseca se alcanzó el umbral necesario para hacer válida la consulta, siendo en todo los casos el nivel de abstención mayor del 63%.

**Gráfico 1. Colombia. Consultas populares realizadas 1991-2018**



**Fuente:** cálculos propios a partir de información de la RNEC y prensa.

En la década de los noventa, múltiples y variadas iniciativas de paz, se desarrollaron en el país buscando principalmente una salida negociada al conflicto armado y como rechazo a que la población se viera afectada por la confrontación armada. Algunas de esas manifestaciones vieron en la consulta popular un mecanismo de expresión ciudadana que permitiría generar un hecho político, siempre que se superara el umbral necesario para que la consulta tuviera un efecto que buscaba ser vinculante o, por lo menos, dejar clara una voluntad de paz que tendría que ser atendida por las autoridades públicas como gesto

simbólico que pretendía impactar a los actores del conflicto armado. Ya se habían realizado las primeras consultas populares para que la ciudadanía se pronunciara a favor de declarar a sus respectivos municipios como territorios y modelos de paz en 1995 (Aguachica y Santa Marta) que tampoco alcanzaron el umbral necesario, pese a que mayoritariamente ganó el Sí. En 2007, el municipio de Caicedo (Antioquia), también realizó una consulta popular y fue proclamado como el primer municipio no violento del departamento, al lograr una participación ciudadana que superó el umbral de votación necesario para que fuera aprobada la consulta.

En el año 2017 se presentó un hecho significativo, que se trabajará en detalle en el punto 4 sobre las consultas populares en el sector extractivo, que se refiere a la realización de siete consultas populares en oposición a las actividades extractivas en el territorio y a la consecuente afectación sobre otros recursos vitales como el agua. Se trataba de proyectos mineros, hidroeléctricos y actividades aledañas como exploración sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos, lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala. La respuesta ciudadana fue contundente, pues en todos los casos se superó el umbral y ganó ampliamente el NO. La abstención se comportó cerca a los niveles históricos, es decir alrededor del 53% en promedio.

Estos dos casos de consultas populares referidos a temas de interés de la población, la paz, por un lado, y la protección de los recursos vitales, por otro, se realizaron en dos marcos normativos particulares: las consultas por la paz realizadas en 1995 y 1999 que se rigieron por las prescripciones establecidas en la Ley 134 que atribuía únicamente a la autoridad pública el origen de la consulta popular y las consultas que se orientaron en 2017 hacia actividades extractivas, operaron con la Ley 1757 que abrió la posibilidad que sean iniciativas también de origen ciudadano. Si bien, en términos de la consulta popular no hubo cambios en cuanto al umbral y a la regla de la mayoría, sí había ya nuevas condiciones y garantías para la realización de la consulta popular, como se indicó en páginas anteriores. ¿Este cambio tuvo que ver con el mayor número de consultas populares realizadas en 2007? ¿Qué otros factores pudieron incidir?

Antes de aventurar cualquier hipótesis, es necesario ver el panorama de las consultas realizadas en el marco de referencia de este estudio respecto a los temas tratados, la ubicación geográfica de las consultas, y la participación electoral que suscitaron estas consultas para, posteriormente, hacer un breve balance general del alcance de estas decisiones.

**Tabla 6. Consultas populares realizadas según el umbral de participación**

CONSULTAS REALIZADAS		UMBRAL
Municipales	Pasó el umbral	32
	No Pasó el umbral	17
Nacional	No Pasó el umbral	1
<b>TOTAL</b>		<b>50</b>

**Fuente:** cálculos propios a partir de información de la RNEC y prensa.

De acuerdo con los datos consignados en la Tabla 6, el 64% de las consultas populares realizadas superaron el umbral. De estas, 16 tienen que ver con diversos aspectos de la ordenación del territorio (creación y anexión de municipios y áreas metropolitanas, o límites municipales) y 10 con actividades extractivas. Las consultas sobre asuntos referidos a paz y convivencia alcanzaron el umbral en solo 2 casos de las 6 consultas realizadas, y sobre cuestiones ambientales pasaron el umbral en 4 de 6 casos. Es notable que en ninguna de las 8 consultas que se ocuparon de asuntos de competencia municipal –realizadas entre 1991 y 2009– se logró superar el umbral. Es posible que estos resultados estén relacionados con el origen de la consulta popular, en ese momento solo por iniciativa de autoridad pública (alcaldes o concejos municipales, por ejemplo) y los asuntos propuestos no necesariamente respondieron a intereses compartidos por la ciudadanía que se convocaba a la consulta, o no se le dio una difusión adecuada a la temática en cuestión.

Los detalles de las consultas se pueden observar en el Gráfico 2 y la Tabla 7.

**Tabla 7. Consultas Populares municipales realizadas durante 1991 – 2018 según temas consultados**

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	CONSULTAS REALIZADAS	UMBRAL	GANAR SI	GANAR NO
Creación de municipio	5	5	5	0
Anexar a otro municipio	4	4	4	0
Conformación Área metropolitana	4	2	3	1
Anexión al Área metropolitana	3	3	2	1
Límites municipales	3	2	3	0
Total	19	16	17	2

PAZ Y CONVIVENCIA	CONSULTAS REALIZADAS	UMBRAL	GANAR SI	GANAR NO
Día sin carro /restricción vehicular	2	0	2	0
Convivencia pacífica	4	2	4	0
Total	6	2	6	0

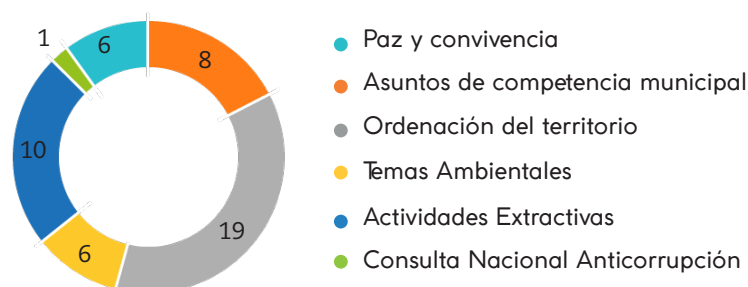
TEMAS AMBIENTALES	CONSULTAS REALIZADAS	UMBRAL	GANAR SI	GANAR NO
Día sin carro /restricción vehicular	2	1	1	1
Residuos sólidos	3	3	1	2
Preservación del territorio	1	0	1	0
Total	6	4	3	3

ASUNTOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL	CONSULTAS REALIZADAS	UMBRAL	GANAN SI	GANAN NO
Valorización	2	0	0	2
Equipamiento municipal	3	0	2	1
Servicios públicos	1	0	1	0
Día de mercado	1	0	1	0
Juegos de suerte y azar	1	0	0	1
Total	8	0	4	4

ACTIVIDADES EXTRACTIVAS	AÑO	UMBRAL	GANAN SI	GANAN NO
Tolima (Piedras)	2013	SI		X
Casanare (Tauramena)		SI		X
Cundinamarca (Cabrera)	2017	SI		X
Tolima (Cajamarca)		SI		X
Meta (Cumará)		SI		X
Cundinamarca (Arbeláez)		SI		X
Quindío (Pijao)		SI		X
Santander (Jesús María)		SI		X
Santander (Sucre)		SI		X
Fusagasugá (Cundinamarca)	2018	SI		X
Total		10	0	10

Fuente: cálculos propios a partir de información de la RNEC y prensa.

Gráfico 2. Consultas populares realizadas según tema de la consulta 1991-2018



Fuente: cálculos propios a partir de información de la RNEC y prensa.

La primera consulta popular de carácter nacional realizada hasta la fecha se ocupó de un tema de creciente proporciones e interés en el país: la corrupción en los asuntos públicos y la dificultad para que normas al respecto fueran adoptadas por el Congreso de la República. Se trató de una consulta de iniciativa ciudadana que entregó 4.236.682 firmas de apoyo a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que le diera trámite a esta consulta popular. Se admitieron 3.092.138 firmas como apoyos válidos, con lo que se superó el 5% establecido en la Ley 1757. La consulta anticorrupción incluyó siete temas o preguntas sobre los cuales se tendrían que pronunciar a favor por lo menos la mitad más uno de los votos válidos y superar el umbral del 33% de participantes de la jornada de votación<sup>6</sup>.

Pese a que respondieron 11.674.951 votantes a este llamado de la consulta popular contra la corrupción, no se alcanzó el umbral de 12.140.342 votos, tal como se constata en la Resolución 2587 del 30 de agosto de 2018 emanada por el Consejo Nacional Electoral (Por medio de la cual se declaran los resultados de las votaciones de la Consulta Popular Anticorrupción del 26 de agosto de 2018). Si bien con este resultado la consulta no fue vinculante, sí es un hecho significativo por varios aspectos: además de ser la primera consulta popular de carácter nacional que llega a término, logró movilizar a un número importante de electores, incluso por encima de la votación que eligió al presidente Duque ese mismo año. Este hecho resalta además porque la votación no estuvo atada a la maquinaria electoral que suele movilizarse para las elecciones de autoridades públicas del orden nacional o territorial, ni contó con reposición de votos para los promotores de la consulta. De alguna manera, se expresó una voluntad popular más libre y sin ataduras.

Una aproximación al recorrido temporal de las consultas realizadas (ver Tabla 8), permite constatar que, inicialmente, hubo una tendencia a realizar consultas populares referidas al ordenamiento del territorio. De las 16 realizadas y que pasaron el umbral sobre límites municipales, creación de municipios, áreas metropolitanas o la anexión a ellas, 13 se realizaron entre 1996 y 2006. A partir del año 2000 la tendencia se modifica notablemente tanto en los temas que abordaron las consultas populares como en las que pasaron el umbral: el interés se acrecentó hacia los temas ambientales.

**Tabla 8. Consultas populares municipales realizadas en Colombia. 1991 – 2018**

AÑO	ASUNTO	LUGAR DE LA CONSULTA
1991	Valorización	<b>Risaralda</b> (Pereira)
1992	Valorización	<b>Quindío</b> (Armenia)
1995	Municipio de paz	<b>Cesar</b> (Aguachica)
	Municipio de paz	<b>Magdalena</b> (Santa Marta)
	Preservación del territorio	<b>Magdalena</b> (Santa Marta)
1996	Límites municipales	<b>Atlántico</b> (Barrio El Esfuerzo Jurisdicción Malambo y Soledad)
	Límites municipales	<b>Cauca</b> (Inspección De Policía Zanjón Rico - Puerto Tejada)

<sup>6</sup> Los siete mandatos anticorrupción sobre los cuales se pronunciaron los ciudadanos fueron: 1. Reducir el salario de congresistas y altos funcionarios del Estado. 2. Cárcel a corruptos y prohibirles volver a contratar con el Estado. 3. Contratación transparente obligatoria en todo el país. 4. Presupuestos públicos con participación de la ciudadanía. 5. Rendición de cuentas de los congresistas sobre su asistencia, votación y gestión. 6. Hacer públicas las propiedades e ingresos injustificados de políticos elegidos y extinguirles el dominio. 7. No más atornillados en el poder: máximo tres períodos en corporaciones públicas.



**AUGE Y DECADENCIA DE LAS CONSULTAS POPULARES COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN Y REFRENDACIÓN DE LA VOZ CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA**

<b>1996</b>	Obra pública	<b>Boyacá</b> (Duitama)
	Obra pública	<b>Boyacá</b> (Duitama)
<b>1997</b>	Servicios públicos	<b>Quindío</b> (Córdoba)
	Creación de municipio	<b>Sucre</b> (Corregimiento El Roble - Corozal)
<b>1998</b>	Área metropolitana	<b>Cesar</b> (Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón Del Cesar y San Diego)
	Área metropolitana	<b>Atlántico</b> (Galapa)
	Área metropolitana	<b>Bolívar</b> (Cartagena, Arjona, Clemencia, Mahates, María La Baja, San Estanislao, Santa Catalina, Santa Rosa, Turbaco Y Villanueva)
<b>1999</b>	Día de mercado	<b>Huila</b> (Guadalupe)
	Anexar a otro municipio	<b>Cauca</b> (Bolívar)
	Creación de municipio	<b>Sucre</b> (Tolú)
	Área metropolitana	<b>Risaralda</b> (Balboa)
	Convivencia pacífica	<b>La Guajira</b> (Fonseca)
	Convivencia pacífica	<b>La Guajira</b> (San Juan del Cesar)
	Convivencia pacífica	<b>La Guajira</b> (Villanueva)
<b>2000</b>	Segregación de municipio	<b>Cesar</b> (Corregimiento San Bernardo - Tamalameque)
	Ambiental / día sin carro	<b>Bogotá D.C.</b>
	Ambiental / restricción vehicular	<b>Bogotá D.C.</b>
<b>2001</b>	Disposición residuos sólidos	<b>Antioquia</b> (Sopetrán)
	Anexar a otro municipio	<b>La Guajira</b> (Veredas Farias, Los Tamacos, El Carmen, El Voladorcito, Torcuatopinto, San Benito Capachino y Copos de Nieve - San Juan del Cesar)
	Juegos de suerte y azar	<b>Antioquia</b> (Yarumal)
	Anexar a otro municipio	<b>Bolívar</b> (Sector Residencial del Barrio San Jose de Los Campanos - Turbaco)
<b>2003</b>	Anexar a otro municipio	<b>Bolívar</b> (Corregimientos de Las Conchitas, Buenos Aires y San Francisco - Pinillos)
<b>2004</b>	Área metropolitana	<b>Quindío</b> (Armenia, Quimbaya, Circasia, Filandia y Montenegro)
<b>2006</b>	Ambiental / residuos sólidos	<b>Cundinamarca</b> (Nemocón)
	Ambiental / residuos sólidos	<b>Cundinamarca</b> (Nemocón)
	Creación de municipio	<b>Cauca</b> (corregimiento de Guachené - Caloto)
<b>2007</b>	Convivencia pacífica	<b>Antioquia</b> (Caicedo)
<b>2009</b>	Obra pública	<b>Boyacá</b> (Ramiriquí)
<b>2011</b>	Creación de municipio	<b>Bolívar</b> (Corregimientos de El Varal, Papayal y Playitas - San Martín de Loba; Buenos Aires - El Peñón; El Piñal - Regidor)
	Creación de municipio	<b>Bolívar</b> (Corregimientos de San Pablo y Mampuján con las veredas de Munguía, Yucalito, Majaguez, La Pista, Nueva Jerusalén, El Limón, El Sena - María La Baja; Las veredas de Bonanza, Bella Vista, Manguito Oeste - Arjona; Las veredas de El Vizo, Raicero, Pava, Cativa, La Bonga, Paraíso, El Manguito y El Desengaño - Mahates)

<b>2013</b>	Actividades extractivas	<b>Tolima</b> (Piedras)
	Actividades extractivas	<b>Casanare</b> (Tauramena)
<b>2014</b>	Área metropolitana	<b>Tolima</b> (Carmen de Apicalá, Coello, Flandes y Suarez) y Cundinamarca (Girardot, Guataquí, Nariño y Tocaima)
<b>2016</b>	Área metropolitana	<b>Antioquia</b> (Envigado)
<b>2017</b>	Actividades extractivas	<b>Tolima</b> (Cajamarca)
	Actividades extractivas	<b>Meta</b> (Cumará)
	Actividades extractivas	<b>Cundinamarca</b> (Arbeláez)
	Actividades extractivas	<b>Quindío</b> (Pijao)
	Actividades extractivas	<b>Santander</b> (Jesús María)
	Actividades extractivas	<b>Santander</b> (Sucre)
<b>2018</b>	Actividades extractivas	<b>Cundinamarca</b> (Fusagasugá)

**Fuente:** cálculos propios a partir de información de la RNEC y prensa.

Durante los años en que la consulta era solo de iniciativa de las autoridades públicas se realizaron 6 consultas entre 2000 y 2013 que fueron aprobadas: la que impuso el día sin carro en Bogotá (2000); otras dos en las que se expresó el rechazo a recibir residuos sólidos de otros municipios, como en Sopetrán, Antioquia (2001) y en Nemocón, en el departamento de Cundinamarca (2006)<sup>7</sup>. A partir de 2013 parecen estar más ligadas a lo que se podría definir como una creciente conciencia de protección del medio ambiente y a la limitación de actividades económicas que afecten los recursos naturales básicos. Sin duda, es posible pensar que las consultas populares ya habían tenido cierto tiempo para avanzar en la curva de aprendizaje ciudadano, de modo que se destinaran más recursos en la difusión y la pedagogía ciudadana sobre los temas que se someterían a consulta. Además, en casos como Nemocón, la ciudadanía ya había acudido a la utilización de otras formas de expresión y participación para rechazar el relleno sanitario, aunque desafortunadamente la consulta popular, que fue a favor de los intereses municipales, no tuvo la decisión de una autoridad de mayor rango como en este caso la CAR y comenzó a sentar el precedente jurídico sobre la competencia de los temas que podrían ser objeto de la voluntad popular en el ámbito territorial y a medir el pulso entre las entidades territoriales y la nación.

<sup>7</sup> En esa misma fecha se convocó a dos consultas relacionadas: ¿Está usted de acuerdo con que se realice en el municipio un relleno sanitario regional?, y ¿Está usted de acuerdo con que el municipio maneje sus residuos sólidos de forma independiente sin la participación de otros municipios? En ambos casos ganó la voluntad de proteger el territorio. En la consulta popular realizada el primero de octubre del 2006, el 97 por ciento de los habitantes del pueblo dijeron “No” al relleno sanitario. En la misma consulta, el 77 por ciento de los consultados expresó que prefería que el municipio se encargara del manejo de sus propios residuos sólidos (El Tiempo. 29 de mayo 2009 “Nemocón no pudo evitar el relleno”). De acuerdo con La Silla Vacía, “en octubre de 2007, cuatro años después de iniciar el trámite, Tecnoambientales obtuvo la licencia ambiental para iniciar la obra en la vereda de Cerro Verde, a pesar de que los nemocónenses se han opuesto a través de vías legales, administrativas y políticas a la construcción del botadero” <https://lasillavacia.com/historia/3699>. “¿Se irá a la basura la consulta popular de Nemocón?” Laura Rico. 17 de agosto de 2009. En ese mismo año, la Corte Constitucional mediante fallo de tutela Sentencia T-123/09 señala que el alcance de este derecho se sujeta a los límites que la propia Constitución y la Ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana consagran. Uno de esos límites consiste, precisamente, en el ámbito restringido de las consultas de orden municipal. Trasladadas estas consideraciones al asunto que ahora es objeto de examen, observa la Corte que la consulta popular adelantada en el municipio de Nemocón, no tenía potencialidad de condicionar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca al momento de expedir o no la licencia ambiental solicitada para el desarrollo de un proyecto de relleno sanitario planeado en esa vecindad; en otras palabras, la decisión ciudadana expresada en una consulta de nivel municipal no podía entenderse como imperativa y obligatoria para la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Este forcejeo comienza a expresarse con fuerza en el año 2017, luego de expedida la ley 1757 que da mayor protagonismo a la iniciativa popular para convocar consultas populares. Si bien puede ser esta una explicación plausible para entender el despertar de las consultas que comenzaron a cuestionar la explotación minera y de hidrocarburos en los territorios, también comienza a sentar un precedente sobre el debate entre el poder central del Estado y los intereses alineados alrededor de las actividades extractivas, de un lado, y los intereses de las entidades territoriales y sus habitantes, del otro. Este aspecto en particular es objeto del siguiente apartado.

Una observación sobre las consultas populares realizadas entre 1991 y 2018 por departamento, deja ver que Cundinamarca presenta el mayor número de consultas realizadas, con siete (incluidas dos realizadas en Bogotá sobre restricción vehicular y día sin carro en el año 2000), seguido de Bolívar con cinco. Dos de las consultas realizadas en Cundinamarca se refirieron al manejo y disposición de residuos sólidos, una a la creación de un área metropolitana que vinculaba municipios de este departamento y de Tolima, y otras tres sobre actividades extractivas realizadas en Cabrera y Arbeláez en 2017, y en Fusagasugá en 2018. De otro lado, las de Bolívar fueron típicamente consultas para abordar temas de ordenamiento territorial, e involucraron 14 municipios (creación de área metropolitana, anexión a otro municipio o creación de municipios).

Los departamentos de Antioquia, La Guajira y Quindío registran cuatro consultas cada uno. Tres consultas pasaron el umbral en Antioquia y dos lo alcanzaron en La Guajira y Quindío, incluida la consulta que se realizó sobre la conveniencia de desarrollar proyectos y actividades de minería de metales, efectuada en 2017 en el municipio de Pijao (Quindío.) En ese mismo año, se realizaron dos consultas en Santander (Jesús María y Sucre) sobre actividades extractivas además de las dos ya mencionadas en Cundinamarca.

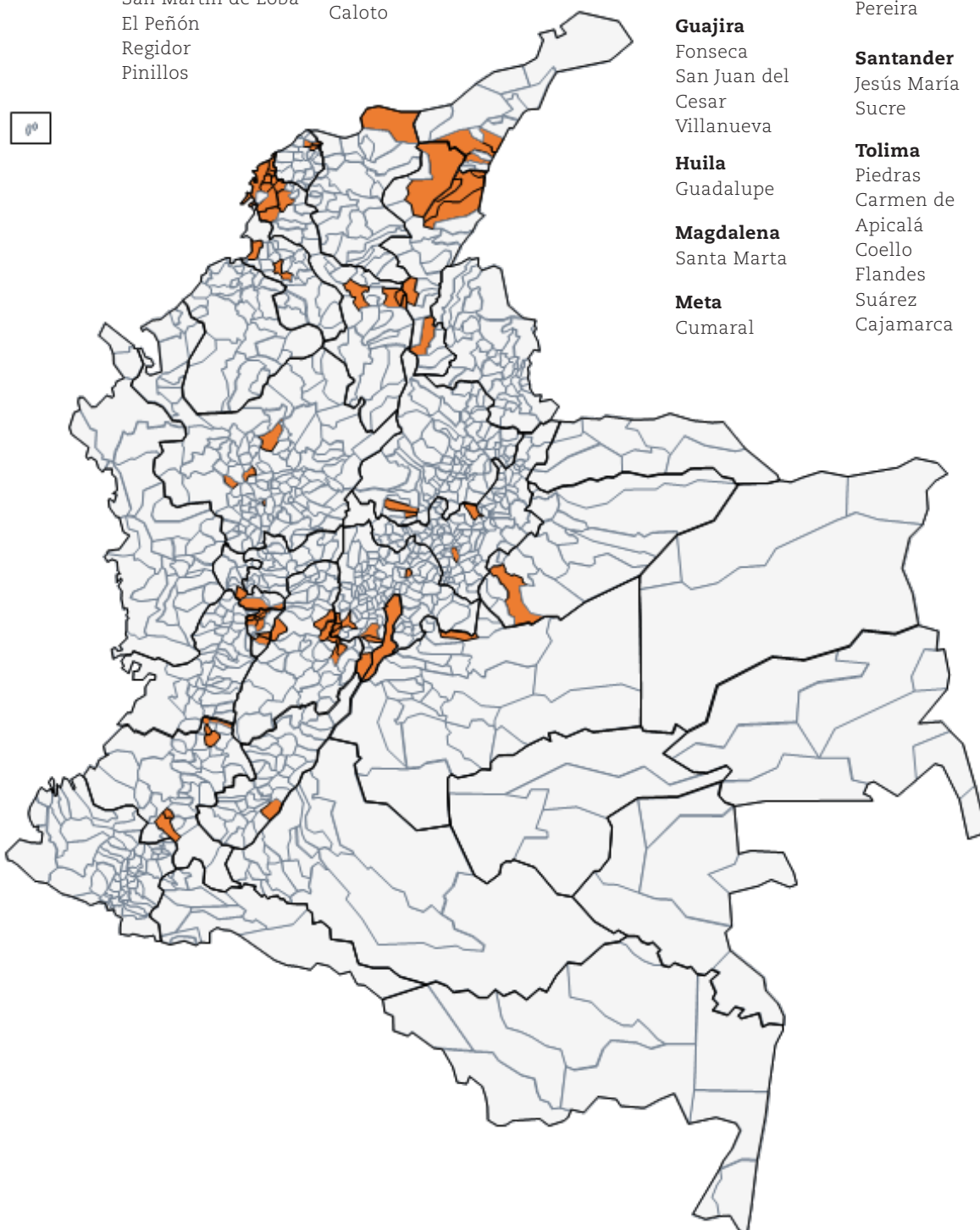
Por último, el comportamiento histórico de las consultas populares deja ver un cambio en la tendencia en los temas objeto de este mecanismo de participación ciudadana, cuyo origen se expresa la influencia de la Ley 1757 que permitió que en el año de 2017 se efectuaran siete consultas sobre actividades extractivas, seis de ellas de iniciativa popular.

La tendencia apunta a dos aspectos que se podrán contrastar más adelante con el estudio de caso realizado a la consulta popular de Cajamarca. El primero, la oportunidad política que se vislumbra con la Ley 1757, la cual reconoce la Consulta Popular como una vía institucional para la participación ciudadana en las decisiones colectivas y que se advierte como tal bastante pronto por el número alto de consultas realizadas en 2017; y, en segundo lugar, un punto de confluencia de otras formas de acción colectiva que comenzaron a movilizarse en años anteriores en relación con lo que las comunidades identifican como efectos ambientales y productivos adversos de las actividades extractivas en sus territorios. En síntesis, existe un creciente síntoma de empoderamiento ciudadano, a juzgar por la importancia que cobra la consulta popular en el último año examinado, caso en el cual se logra ampliamente el umbral de participación – en promedio por encima del 47% de la participación electoral en los siete casos - y es contundente el rechazo a las actividades extractivas (98%).

¿Es esto un síntoma del tránsito de la “socialización del poder”, campo de los partidos y las instancias de representación política, hacia la “socialización de la política”, es decir, el campo de acción de la sociedad civil? (Coutinho, C N, 1980, como cita Dagnino E., 2010:29). El caso de Cajamarca aquí estudiado permitirá refutar o afirmar este síntoma de cambio y empoderamiento ciudadano.

**Mapa 1. Colombia. Municipios que han realizado consultas populares. 1991 - 2018**

<b>Atlántico</b> Malambo Soledad Galapa	<b>Bolívar</b> Cartagena Arjona Clemencia Mahates María La Baja San Estanislao Santa Catalina Santa Rosa Turbaco Villanueva San Martín de Loba El Peñón Regidor Pinillos	<b>Boyacá</b> Duitama Ramiriquí	<b>Cesar</b> Aguachica Tamalameque Valledupar Agustín Codazzi Manauare Balcón del Cesar San Diego	<b>Cundinamarca</b> Nomocón Cabrera Arbeláez Girardot Guataquí Nariño Tocaima Fusagasugá	<b>Quindío</b> Armenia Quimbaya Circasia Filandia Montenegro Córdoba Pijao
<b>Antioquia</b> Sopetrán Yarumal Caicedo Envigado		<b>Casanare</b> Tauramena		<b>Bogotá D.C.</b>	<b>Risaralda</b> Balboa Pereira
		<b>Cauca</b> Puerto Tejada Bolívar Sucre Caloto		<b>Guajira</b> Fonseca San Juan del Cesar Villanueva	<b>Santander</b> Jesús María Sucre
				<b>Huila</b> Guadalupe	<b>Tolima</b> Piedras Carmen de Apicalá Coello Flandes Suárez Cajamarca
				<b>Magdalena</b> Santa Marta	
				<b>Meta</b> Cumará	



## El sector extractivo y la participación ciudadana

Como se pudo constatar en el apartado anterior, las consultas populares se incrementaron notoriamente en el año 2017, todas ellas como respuesta de las poblaciones ante las afectaciones de las actividades extractivas en sus territorios. Esta sección analizará con mayor detalle este fenómeno, partiendo de la relación de la apuesta económica por impulsar las actividades extractivas como motor principal del crecimiento y sus repercusiones en el establecimiento de un modelo de toma de decisiones cerrado y centralizado para el manejo de los recursos naturales no renovables.

La configuración de este esquema jerárquico y la promoción de normas y marcos institucionales laxos y proclives a favorecer el desarrollo de proyectos, a toda costa, ha desatado disputas sobre la distribución del poder entre el gobierno nacional de un lado, y los gobiernos locales y los actores sociales del otro. Detrás de esta tensión, como un asunto no menor, afloró el descontento generalizado por la ausencia de participación ciudadana en los temas relacionados con el sector, que terminaron activando distintas formas de movilización y participación directa, a través de las consultas populares, y que se potenciaron y fortalecieron a raíz de las respuestas desafortunadas del gobierno nacional y del sector privado al tratar de deslegitimar su validez y legalidad.

Otro hecho fundamental que se abordará es el rol de las Altas Cortes en esta discusión. La intervención de la Corte Constitucional, que surgió gracias a las diferentes tutelas y demandas de la sociedad civil, en un primer momento apuntó a exigir la garantía de los derechos a la autonomía territorial y a la participación ciudadana, y dirimir el debate sobre quién debe tomar la decisión sobre los recursos del subsuelo al exhortar a los gobiernos nacional y locales a concertar este tipo de asuntos. Sin embargo, en 2018 la Corte da un viraje en sus posturas, y cambia radicalmente su línea jurisprudencial gracias a demandas interpuestas por empresas y el gremio, enterrando la opción de realizar consultas populares para prohibir la extracción de estos recursos del subsuelo.

Finalmente, se presentará como estudio de caso el Proyecto de La Colosa, particularmente en el municipio de Cajamarca. Allí se analizará cómo los actores sociales, en particular los jóvenes y campesinos estructuraron una gran estrategia regional para hacerle frente y rechazar el proyecto de la gran Anglo Gold Ashanti, y revisar cuáles fueron las formas de acción colectiva, cómo leyeron las oportunidades del contexto y cómo modificaron su estrategia inicial de acuerdo a los cambios que se fueron presentando y que al final alcanzaron a conseguir su tan añorada meta: reivindicar la vocación de despensa agrícola e hídrica de su territorio.

## La gestión del sector extractivo en Colombia durante los últimos 15 años.

Desde inicios de la década del 2000, Colombia ha experimentado una forzada implementación del modelo extractivista como apuesta fundamental para su crecimiento económico. Este hecho ocurrió en primera medida, con la aprobación del Código de Minas, la Ley 658 de 2001, concebida básicamente para sentar condiciones favorables para la inversión y explotación extranjera de los recursos mineros<sup>8</sup>. También, coincidió con una coyuntura de incremento de los precios internacionales de las materias primas, circunstancia que se vio como una gran oportunidad para obtener rentas que financiaran la inversión pública, tal como lo demuestran las políticas mineras de los dos mandatarios, Uribe y Santos, dirigidas a la promoción del sector como principal locomotora del desarrollo.



Según el Banco Mundial<sup>9</sup>, la economía colombiana logró un crecimiento económico importante en esa década; el país pasó de registrar un incremento en el PIB de 2,5% en 2002 a 6,9% en 2007; luego, sufrió una drástica caída con la crisis financiera internacional de 2008 marcando un 3,5% pero recuperó la tendencia al alza en 2011 cuando alcanzó un pico similar al del 2007, con 6,5%. Para los años siguientes, aunque nuestra economía siguió creciendo, lo hizo a un ritmo menor, en 2013 fue de 4,8% y después de este año comienza el fin del súper ciclo de los commodities, lo cual se refleja en el comportamiento a la baja de este indicador, con 3,0% en 2015 y 1,9% en 2016.

Según la UPME (2016), el sector minero ha tenido un dinamismo importante, con un crecimiento promedio de 4,5% entre 2000-2012 y una participación promedio en el PIB de alrededor del 6,7%<sup>10</sup>. En 2008 aportó 1,2 billones de pesos a la economía, en 2011 generó 1,6 billones de pesos, con una participación del carbón de 78,7%. En 2012, las regalías generadas fueron cercanas a los 2 billones de pesos, con una participación del carbón de 82%. La contribución del sector aumentó como consecuencia de la mayor extracción de carbón, metales preciosos y esmeraldas. En efecto, la participación en el PIB colombiano del sector minero –sin hidrocarburos– ha sido en promedio de 2,4% entre el 2000-2012.

La participación porcentual de las exportaciones minero energéticas (minería e hidrocarburos), pasó de 29,6% en 2002, a 45,5% en 2007, alcanzando el punto más alto en 2012 cuando registró 73,3%, esto es, un incremento del 147,6% en diez años. Después de este año, ha descendido al llegar al 57,8%(pr) en 2015 e incrementándose según las proyecciones a 63,5%(pr) para el 2016.

Para muchos de los años presentados, Colombia obtuvo desempeños sobresalientes respecto a la región de América Latina; sin embargo, este periodo de súper ciclo estuvo acompañado de fuertes repercusiones al interior del país, tales como la transformación del uso del territorio por la ampliación de la frontera extractiva, la mayor concientización de los efectos ambientales y sociales, los conflictos laborales y las tensiones y vulneraciones a los principios constitucionales y a los derechos individuales y colectivos.

Es importante recordar, como se mencionó al comienzo de este capítulo, que a mediados de la década de 1980 se reformaron las relaciones entre el Gobierno Central y las entidades territoriales, otorgándoles a estas últimas nuevas competencias y recursos para atender las demandas de las respectivas comunidades locales y regionales, y adicionalmente se instauró la elección popular de los alcaldes (Acto Legislativo 01 de 1986). Se inició entonces un proceso de descentralización del Estado, ratificado por la Constitución de 1991 que hoy en día se traduce en que las entidades territoriales poseen gobierno propio, ejercen las competencias que les corresponden, y administran sus propios recursos y los transferidos por el Gobierno Central. De otro lado, el artículo 332 de la Constitución puntualizó que el Estado es propietario del subsuelo y sus recursos, lo que el Gobierno Nacional ha interpretado como facultad suya exclusiva para tomar decisiones sobre la explotación de los recursos naturales no renovables. Esto configuró el manejo jerárquico de dichos recursos, lo que contrasta con la estructura descentralizada del Estado.

<sup>8</sup> La elaboración de esta ley fue asesorada por abogados de las firmas CEMEX, Holcim y Ladrillera Santafé y con el patrocinio de Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial, según lo denunció el 26 de mayo de 2009 el congresista canadiense Bernard Bigras del Bloque Quebequense. (Duarte, 2012)

<sup>9</sup> Datos Banco Mundial. Disponible en: [https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=KM-CO&name\\_desc=false&start=2000](https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2016&locations=KM-CO&name_desc=false&start=2000)

<sup>10</sup> Incluye minas e hidrocarburos.

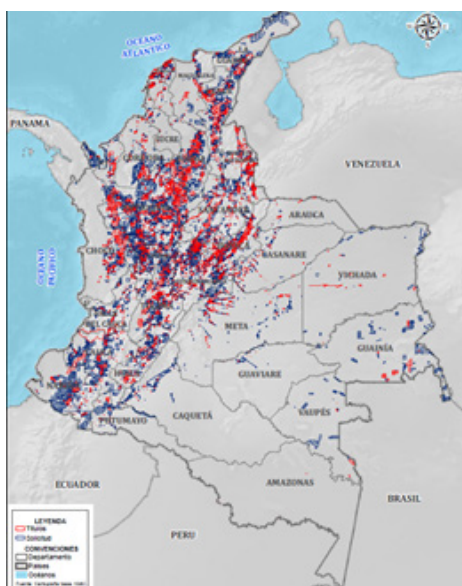


Así, el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas formulan, adoptan y coordinan las políticas, planes y programas para el sector, mientras el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) define las políticas del ordenamiento ambiental del uso del territorio, de protección de áreas estratégicas e implementa los instrumentos de planificación ambiental. Bajo esta concepción los entes territoriales tienen funciones operativas, de recaudo de impuestos y contribuciones pagados por las empresas extractivas establecidas en su territorio, así como de administración de las regalías que les son asignadas. Las entidades territoriales no tienen un rol activo y relevante en la toma de decisiones de política y planificación macro del sector, su papel simplemente se ve reducido a implementar las decisiones inconsultas que fueron adoptadas por el nivel nacional (Peña y Velásquez, 2018:8-15).

En consecuencia, el mapa minero se transformó de forma silenciosa y poco democrática, con el incremento exponencial de solicitudes y títulos a lo largo y ancho del país. Este proceso sucedió sin tener en cuenta el diálogo con las autoridades locales y las comunidades directamente afectadas, la planeación ambiental, la presencia de comunidades étnicas y la heterogeneidad y vocación de los territorios. Incluso hubo adjudicación de títulos en zonas de páramo, áreas protegidas y en territorios colectivos.

Según cifras del Ministerio de Minas y Energía, (citado en Garay et al, 2013 p. 24), los títulos mineros otorgados entre el año 2000 y el 2012 pasaron de 2.192 a más de 9.400; en 2011 el exministro de Minas, Carlos Rodado Noriega denunció las irregularidades que se habían presentado en estos procedimientos<sup>11</sup>, y quedó en evidencia la baja capacidad institucional del Ingeominas y posteriormente la Agencia Nacional de Minería (ANM) para atender esta dinámica, producto de la apuesta vehemente por acelerar la actividad minera en el país.

## Mapa 2. Solicitudes y títulos mineros (2018)



**Fuente: WWF (2018)**

Como se evidencia, el territorio colombiano ha estado dispuesto a otorgar títulos mineros sin mayor criterio, desde el nivel nacional, para responder a los afanes cortoplacistas de obtención de rentas y a los intereses particulares. Ello ha impedido avanzar en la definición concertada de asuntos relevantes, como el uso del subsuelo en el marco de estrategias de desarrollo local, la orientación de los planes de desarrollo, de ordenamiento ambiental y territorial en el ámbito subnacional y la utilización de mecanismos de participación, de consulta previa y de diálogo sistemático para la toma de decisiones.

<sup>11</sup> “Hubo superposición de títulos mineros en áreas de parques nacionales y páramos, juegos especulativos, expedición de títulos sin control y algunos de manera sospechosa, violación de los derechos a las comunidades indígenas y afrodescendientes y acaparamiento de títulos” (Ronderos 2011, citado por Martínez, Peña y Velásquez, 2013; 57)

Adicionalmente, se ha experimentado una tendencia a la recentralización del manejo del sector, que ha implicado gran concentración de las decisiones en el nivel central, donde la participación ciudadana ha brillado por su ausencia. Por lo tanto, ha ocurrido el debilitamiento de la autonomía territorial, traducido en el desconocimiento de la entidad territorial como parte del Estado (propietario del subsuelo) y como autoridad para ordenar su suelo, y en la pérdida del uso independiente de la renta extractiva bajo argumentos de corrupción y poca eficiencia.

La descentralización y la autonomía territorial chocaron con el proceso centralizado de toma de decisiones que se posicionó en los últimos 15 años. Varios sectores de la sociedad apoyados por organizaciones sociales emprendieron una “lucha judicial” para exigir la presencia activa de la ciudadanía y de los gobiernos municipales en la toma de decisiones en el sector, además de reivindicar la garantía de derechos individuales y colectivos como a la salud y al ambiente sano. El debate sobre este esquema de gestión llegó a la Corte Constitucional quien acoge esta revisión por la iniciativa ciudadana desatada.

Como resultado, la Corte ha proferido una serie de providencias que hicieron dar un cambio de rumbo a la gestión del sector. En particular, ordenó al Gobierno Nacional acordar con las autoridades municipales, antes de conceder títulos de exploración o explotación, las medidas necesarias para contrarrestar los impactos sociales y ambientales de los proyectos mineros<sup>12</sup>. También dictaminó que se debe realizar un procedimiento para asegurar la participación ciudadana antes de entregar el título minero<sup>13</sup> y luego, reiteró la necesidad de concertar con los municipios la definición de las áreas de reserva minera, de modo que no se afecte su competencia para reglamentar los usos del suelo, según los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad<sup>14</sup>. En tal sentido, las autoridades mineras del orden nacional deben garantizar que “la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial”<sup>15</sup>.

Además, la Corte declaró inconstitucional, por vicios de forma, el artículo 37 del Código de Minas (Ley 685 de 2001), que impedía a los municipios prohibir la actividad minera en su territorio<sup>16</sup>. Esta decisión implica redefinir el papel de los entes subnacionales en las decisiones sobre la explotación de recursos naturales, así como los mecanismos para que los diferentes niveles de la administración del Estado actúen armónicamente (Peña y Velásquez, 2018:10).

### **Las expresiones de participación ciudadana en el sector.**

La imposición de este modelo, cerrado, de arriba hacia abajo, produjo alta conflictividad social la cual se tradujo en la movilización de diferentes sectores de la sociedad (campesinos, pobladores urbanos, comunidades étnicas, organizaciones sociales, líderes ambientalistas, ONG (nacionales e internacionales) para frenar el impulso del sector y reclamar la

<sup>12</sup> Sentencia C-123 de 2014.

<sup>13</sup> Sentencia C-389 de 2016.

<sup>14</sup> El principio de coordinación se refiere a que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Debe darse, tanto entre entidades territoriales, como entre estas y la Nación. El de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, en la intervención, el diseño y desarrollo de políticas, programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida. Y subsidiariedad establece que solo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, le está permitido apelar a la ayuda de niveles superiores (como el departamento o la Nación) para que estos asuman, en principio temporalmente, el ejercicio de sus competencias hasta tanto se resuelva la situación que dio origen a la aplicación de estas medidas. Tomado de Sentencia T 622 de 2016.

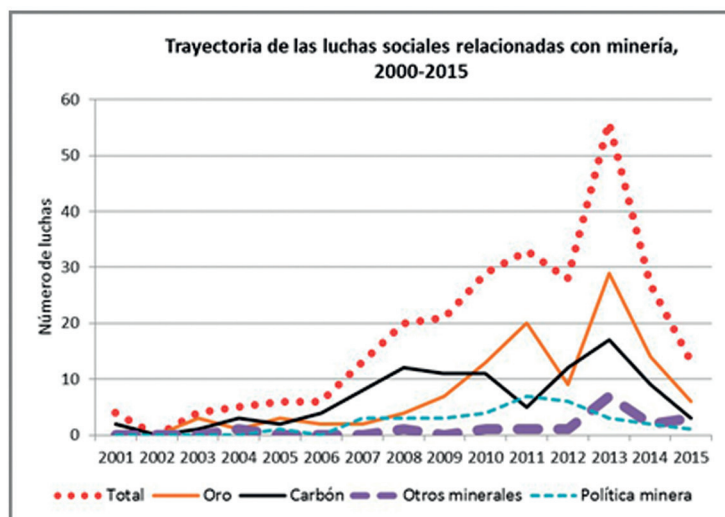
<sup>15</sup> Sentencia C-035 de 2016.

incorporación de sus voces en las decisiones. Esta fue una de las formas de participación ciudadana no institucional que encontraron los actores directa e indirectamente afectados por la apuesta extractiva para expresar sus demandas, inconformidades, preocupaciones y exigir la atención de las entidades públicas por una redirección del manejo del sector y una mayor atención a los impactos negativos en los territorios.

Las luchas sociales expresadas en marchas, bloqueos de vías, huelgas, paros cívicos entre otros, fueron parte de las alternativas que las comunidades tuvieron a su alcance, ya que la ausencia de canales de participación propios del sector, el bajo uso de otros mecanismos de participación existentes -como las audiencias públicas o la consulta previa- y la escasa voluntad de promoción de la iniciativa ciudadana por parte del gobierno nacional fueron determinantes para que el descontento generalizado “tocara fondo” y se optaran por estos repertorios de actuación (Velásquez, 2018:27).

Según la Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP/PPP, “entre los años 2000 y 2015 se han registrado, 11.567 protestas, de las cuales 267 (que equivalen al 2,3%) están relacionadas con exploración, explotación y transporte de minerales y con políticas referidas al sector de la minería (como distribución de regalías, determinación de regiones como distritos mineros, licenciamientos ambientales, consulta previa, y supremacía del orden nacional sobre la autonomía local)” (García, 2017:4).

**Gráfico 3. Trayectoria de las luchas sociales relacionadas con minería 2000-2015**



**Fuente: García (2017)**

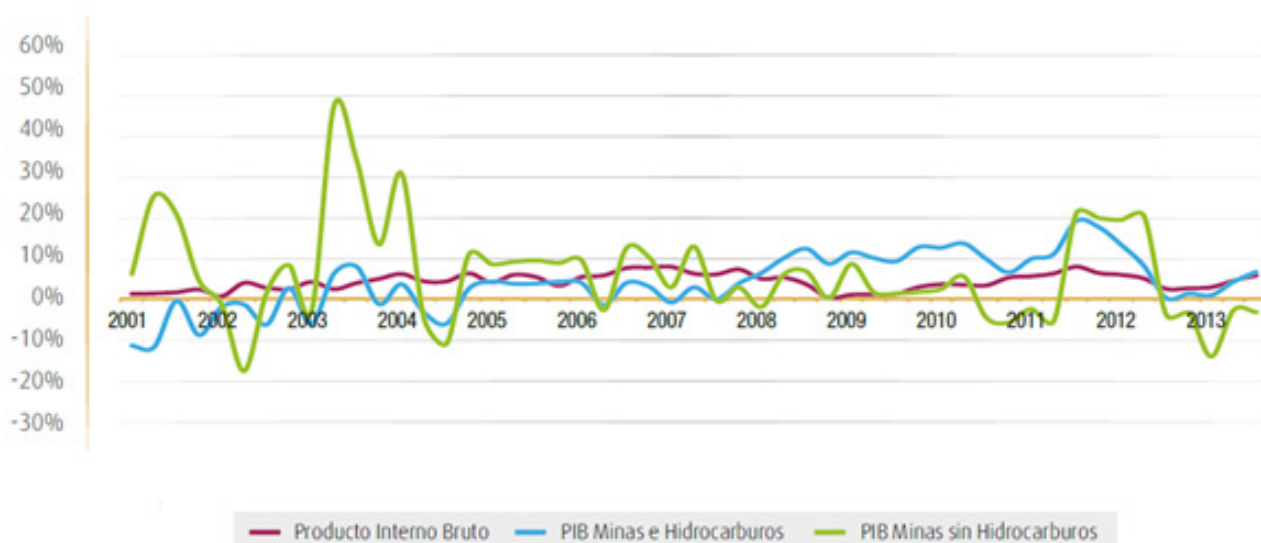
Como se puede observar en el Gráfico 3, desde el 2006 la tendencia de las protestas aumenta de manera casi sostenida, con un aumento drástico en 2012 y llega al punto máximo en 2013; esta manifestación está muy relacionada con el pico del súper ciclo de los commodities, con el nivel más alto alcanzado de las exportaciones del sector del 73% del año anterior, con la variación del crecimiento del PIB registrado en 2011 y 2012 (ver Gráfico 4) y los topes en los precios internacionales alcanzados entre 2011 y 2013 de

varios de los minerales. De hecho, el Atlas Global de Justicia Ambiental ubicó a Colombia en el 2014 como el segundo país que más conflictos ambientales significativos tenía en el mundo, solo por debajo de la India. En América Latina, ocupó la primera posición, por encima de Brasil, Ecuador, Argentina, Perú y Chile<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Sentencia C-273 de 2016

<sup>17</sup> Colombia: Segundo país con más conflictos ecológicos según mapa global. El Tiempo, disponible en línea: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13693329>

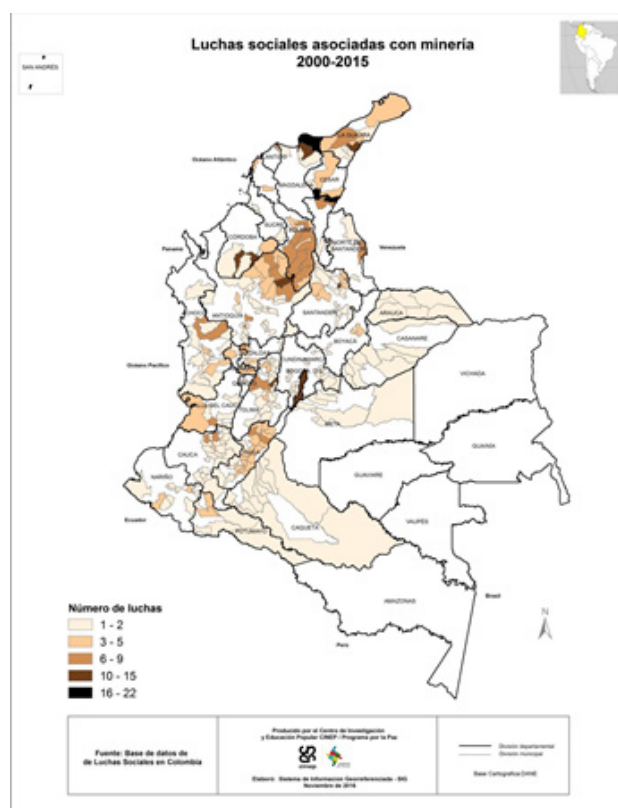
**Gráfico 4. Variación trimestral PIB total, PIB minero y PIB minas con hidrocarburos**



**Fuente:** UPME

Para el periodo 2001-2015, las protestas relacionadas con minería se habían realizado en 328 municipios de los 1.101 (29,8%), localizados en 26 de los 32 departamentos del país, con una intensidad alta en los departamentos que configuran la región del Magdalena Medio (Antioquia –bajo Cauca-, Bolívar, Cesar, Santander), La Guajira, Chocó y Huila (ver Mapa 3); en estas zonas del país se ubican los grandes proyectos de minería de carbón y también se desarrolla la extracción ilícita de minerales.

**Mapa 3. Luchas sociales asociadas con minería (2000-2015)**



**Fuente:** García (2017)

Los actores protagónicos de las protestas han sido los campesinos, asalariados, mineros artesanales/informales, pobladores urbanos y los grupos étnicos. Los motivos por los cuales protestaron se agruparon alrededor de temas ambientales, violación de derechos, incumplimiento de pactos, pliegos laborales, políticas gubernamentales, infraestructura física y expresiones de solidaridad por indígenas, asalariados y pobladores urbanos. Las protestas fueron dirigidas en un 60% a las empresas y en un 40% al gobierno nacional.

En ese contexto, es importante mencionar que, debido a la creciente movilización de la ciudadanía por la defensa de su territorio y protección del entorno, se han creado calificativos y estigmatizaciones a los integrantes de ese tipo de movimientos, situación que ha llevado a su persecución, amenazas contra sus vidas y su integridad y asesinatos.



Según la ONG inglesa Global Witness, Colombia fue el segundo país con mayor cantidad de líderes ambientales asesinados en el 2016, reportando 37 homicidios, solo por debajo de Brasil donde hubo 49 muertes<sup>18</sup>, mientras que en el 2017 fue tercero en la nefasta lista, reportando 24 homicidios, por debajo de Brasil y de Filipinas<sup>19</sup>. En 2018, la Defensoría del Pueblo<sup>20</sup> informó que en ese año se presentaron 164 asesinatos a líderes sociales, situación que constató el Relator de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en la reciente visita a Colombia en diciembre, declarando públicamente que él mismo verificó la grave situación de riesgo que viven los líderes sociales en el país, incluso la calificó de dramática.

De otro lado, se puede plantear que la disminución de las protestas que se comienza a registrar después de 2014 puede tener una relación estrecha con el espaldarazo que venía dando la Corte Constitucional respecto a la reivindicación de los derechos individuales y colectivos vulnerados. Distintas tutelas interpuestas por ciudadanos en alianza con actores políticos, académicos y organizaciones sociales fueron a parar en una serie de sentencias que obligaron a la institucionalidad minera a dar un alto en el camino, puesto que éstas no permitieron que continuara orientando la gestión del sector y la toma de decisiones de manera centralizada y sin la vinculación de las entidades territoriales y sus comunidades.

Este diagnóstico permite constatar uno de los puntos de quiebre de la gobernanza en el sector extractivo: la ausencia de dispositivos y habilitación de espacios de participación ciudadana para la interlocución entre el gobierno y las comunidades en la toma de decisiones tanto al momento de emprender o no un proyecto minero como en las diferentes fases de su implementación. Es decir, ha prevalecido un esquema piramidal y jerárquico donde el papel protagónico y dominante lo ejerce el nivel central. Esta condición, como se vio anteriormente, se hizo más notoria durante la fase del súper-ciclo y sigue siendo el factor dominante actualmente en la “carrera hacia el fondo”<sup>21</sup>.

Uno de los ejes vertebrales de la Constitución de 1991 es la democracia participativa, la incorporación de la participación ciudadana como derecho y para todos los ámbitos de la vida pública. Según las investigaciones de Foro<sup>22</sup>, el sector extractivo (minería e hidrocarburos) cuenta con muy pocos mecanismos institucionales para garantizar este derecho fundamental, de los cuales los tres primeros no fueron diseñados específicamente para este sector. Estos son:

- i. La consulta previa a las comunidades y pueblos étnicos, establecida por el Convenio 169 de la OIT y acogida por el país mediante la ley 21 de 1991.
- ii. Las audiencias públicas ambientales, creadas por la ley 99 de 1993
- iii. La consulta popular, reglamentada por las leyes 134 y 1757, y señalada como mecanismo para el sector por el artículo 33 de la ley 136 de 1994.
- iv. Las alianzas para la prosperidad, definidas en la ley 1757 e 2015 .

<sup>18</sup> 2016, el año con más líderes ambientales asesinados en Colombia. El Espectador, disponible en línea: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/2016-el-ano-con-mas-lideres-ambientales-asesinados-en-colombia-articulo-702985>

<sup>19</sup> Rubiano, M. (Julio 24 de 2018), 2017: El año en el que más defensores del medio ambiente fueron asesinados. El Espectador. Disponible en línea: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/2017-el-ano-en-el-que-mas-defensores-del-medio-ambiente-fueron-asesinados>

<sup>20</sup> Defensoría del Pueblo. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7706/En-2018-han-sido-asesinados-164-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-Defensores-de-DDHH-Cauca-Antioquia-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Carlos-Negret-Mosquera-l%C3%ADderes-sociales.htm>

<sup>21</sup> Se entiende como carrera hacia el fondo las distintas estrategias impulsadas por los gobiernos para crear condiciones que mantengan e incluso aumenten la inversión privada en la exploración y explotación de los recursos naturales en un contexto de baja de los precios internacionales y llenar el vacío de rentas mediante reformas tributarias que buscan reducir el déficit fiscal del Estado.

Para el caso de las consultas populares, es importante mencionar que la Ley 136 de 1994, Ley de Régimen Municipal, en su artículo 33, usos del suelo, afirma lo siguiente: “cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio”. Por lo tanto, se evidencia que la ley hace explícito el uso de este mecanismo de participación para el caso de proyectos extractivos que produzcan cambios en el ordenamiento del territorio. Sin embargo, este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional como se mencionará más adelante.

Ahora bien, existen otras instancias que, a pesar de que no fueron creadas específicamente para el sector podrían ser aprovechadas y articuladas para este fin. Por ejemplo, los Consejos de Planeación (nacional, departamentales y municipales), los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y las Comisiones de Ordenamiento Territorial (nacional, departamentales y municipales); los espacios de vigilancia de la gestión pública, y los dispositivos de tipo jurisdiccional (acción de tutela, acción de cumplimiento, acción popular, acción de grupo, acción de nulidad y acción de inconstitucionalidad) (Velásquez, 2018: 24). Sin embargo, esos espacios institucionales han sufrido un desgaste y pérdida de confianza por parte de los actores y no son reconocidos tampoco como canales para el diálogo en torno a los asuntos de la actividad extractiva.

No obstante, las consultas populares se han activado con ímpetu en los últimos años, no sin dificultades, ya que la estrategia del gobierno y del sector empresarial ha sido la de intentar deslegitimar este mecanismo de participación a toda costa, bajo el argumento de que los municipios no tienen la competencia para tomar la decisión de extraer los recursos del subsuelo, dado que esa es una facultad exclusiva del nivel nacional, teoría que finalmente acogió en parte la Corte Constitucional en la Sentencia de Unificación sobre consultas populares. Además, el gobierno ya venía adoptando como estrategia la desfinanciación de las consultas populares en su intento de bloquear la “bola de nieve” que se avecinaba por el alto número de consultas que se estaban preparando para 2018, tal como se podía constatar en los titulares en los medios de comunicación durante ese año.

Si bien con las consultas se logró finalmente llamar la atención de quienes no habían querido escuchar lo que tenían que decir los territorios, empresas del sector, el propio gobierno, algunos congresistas y otros actores de la sociedad interesados en el desarrollo de proyectos extractivos, dieron su pelea con un gran número de demandas y tutelas que radicaron ante las Altas Cortes para frenar esta “ola” que logró poner en jaque el impulso del sector y dar gritos de exigencia de la vinculación de las comunidades en este proceso de toma de decisiones, incluidos proyectos ley para “regular y poner en cintura”

---

<sup>22</sup> Presentación realizada por el Presidente Ejecutivo de Foro Nacional por Colombia, Fabio Velásquez C, en la Audiencia Pública que realizó la Corte Constitucional para la elaboración de la sentencia de unificación sobre las consultas populares (Sentencia SU 095 de 2018).

<sup>23</sup> Según la Ley 99 de 1993, las audiencias públicas ambientales tienen por objeto “dar a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad, o entidades públicas y privadas, la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto o actividad; los impactos que este puede generar o genere, y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, corregir o compensar dichos impactos. Igualmente, la audiencia busca abrir espacios para recibir opiniones, información y documentos de los interesados que aporten la comunidad y demás entidades públicas o privadas” (Rodríguez y Muñoz, 2009; 104)

<sup>24</sup> El gobierno no las ha reglamentado, concebidas como un mecanismo de diálogo multi-actor en el territorio para definir el manejo de proyectos minero-energéticos de modo que benefician a sus habitantes.



el uso de este mecanismo. Como se verá más adelante, se llegó a un choque de trenes entre las Cortes por la discusión sobre la pertinencia o no de las consultas populares para prohibir actividades extractivas en los territorios y, por ende, se puso en vilo el derecho a la participación en este rompecabezas de decisiones.

## Las Consultas Populares en el sector extractivo: un balance

Ante esa ausencia de espacios institucionales, la ciudadanía en ejercicio del derecho fundamental a la participación (arts. 2, 40, 103 de la Constitución), ha acudido a un instrumento de participación ciudadana: las consultas populares. En el Informe del Sector Extractivo de 2016 (Foro por Colombia, 2017) se planteó la validez y legitimidad de las consultas enmarcadas no sólo en la Ley de Régimen Municipal –Ley 136 de 1994– sino en la LOOT –Ley 1454 de 2011– que otorga funciones específicas al municipio para reglamentar los usos del suelo. No obstante, este sustento se quedó sin piso jurídico ya que el artículo 33 de la Ley 136 fue demandado ante la Corte Constitucional que recientemente falló con unanimidad (ocho votos contra cero) para hundirlo bajo el argumento de que esta disposición debía reglamentarse vía ley orgánica<sup>25</sup>.

De todas formas, las consultas populares realizadas han marcado un hito político trascendental y para la historia de la participación ciudadana y del sector, ya que se logró el reconocimiento y la apropiación de este mecanismo como instrumento útil –casi único y viable– para la toma de decisiones que conciernen a los ciudadanos haciendo ejercicio pleno de los principios constitucionales de autonomía territorial y descentralización. Sin embargo, su uso frecuente en los últimos años desató una fuerte tensión entre el gobierno nacional y los territorios, lo que llevó al primero a desconocerlas como mecanismo válido y legítimo puesto que logró detener proyectos mineros y de hidrocarburos y obligó a las empresas a modificarlos.

Los comités promotores de consultas en distintos territorios del país generaron al menos 28 sentencias proferidas por Tribunales Administrativos que estudiaron la constitucionalidad de las preguntas formuladas en cada municipio, de las cuales 21 han sido positivas para dar vía libre a la consulta y 7 han sido declaradas inconstitucionales (Pijao, Quindío; Gachantivá, Boyacá; Oporapa, Huila; Puerto Rico, Antioquia –dos veces– y Cogua, Cundinamarca) (Montenegro, 2017).

Estas manifestaciones son muestra del fortalecimiento de las dinámicas comunitarias, del tejido organizativo, la consolidación de redes regionales y la articulación con otros actores sociales y políticos (diputados, concejales, alcaldes y funcionarios) a nivel local y regional en mayor medida, y con actores y organizaciones sociales del nivel nacional para la asesoría técnica y jurídica, así como algunos congresistas e incluso actores de orden internacional<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Semana.com (13 febrero 2019). “Corte se mantiene: consultas populares no pueden vetar la minería”, Judicial. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-se-mantiene-consultas-populares-no-pueden-vetar-la-mineria/601127>

<sup>26</sup> Visitas de profesores de universidades del exterior y asesorías de activistas y ONG internacionales para mostrar casos de consultas populares de otros países de la región

Incluso este contexto adverso para las comunidades pudo generar un efecto colateral, y es el de la consolidación de colectividades territoriales<sup>27</sup> para la acción colaborativa por la defensa de los intereses de las poblaciones en los territorios. También han logrado la incidencia efectiva para la reivindicación de sus derechos, lo cual ha obligado a abrir la discusión y democratizar un debate que anteriormente se adjudicaba exclusivamente al sector privado y al gobierno nacional.

A diciembre de 2018, se realizaron 10 consultas para el sector extractivo: Sucre y Jesús María, en Santander; Fusagasugá, Arbeláez y Cabrera, en Cundinamarca; Pijao, en Quindío; Cumaral, en Meta; Cajamarca y Piedras, en Tolima, y Tauramena, en Casanare. El 2017 fue la explosión de las consultas, se hicieron en solo ese año 7, que equivalen al 14% del total de las consultas (50) realizadas desde 1991 sobre diferentes temas. No obstante, por las distintas pujas que han desencadenado con el sector privado y el gobierno, fueron frenadas y en 2018 tan sólo se pudo llevar a cabo una. Por lo tanto, el uso de este mecanismo tuvo mayor peso para los temas de ordenación del territorio y asuntos municipales que para este en particular (ver Gráfico 2 supra).

A continuación, se presenta una descripción de las consultas realizadas hasta la fecha:

---

<sup>27</sup>Según Fabio Velásquez, las “colectividades territoriales” son las comunidades económicas, sociales, culturales y políticas ligadas a un territorio específico, de escala sub-nacional. Incluyen, por tanto, la diversidad de actores sociales y económicos, así como las autoridades públicas constituidas legítimamente como gobierno en dicho territorio. Las colectividades territoriales son altamente heterogéneas desde el punto de vista socioeconómico, cultural y político, pues se constituyen a partir del cruce de las racionalidades, intereses, recursos, proyectos políticos y discursos de los diferentes actores. Son, por tanto, entidades complejas en las que la interacción entre actores puede generar tensiones y conflictos que no solamente involucran relaciones entre la sociedad y el Estado, sino también dentro de la sociedad y dentro del Estado (Velásquez, 2018).

**Tabla 9. Consultas populares realizadas en el sector extractivo a 2018**

#	FECHA	MUNICIPIO DPTO	TEMA	PREGUNTA	VOTACIÓN	RESULTADO	ORIGEN INICIATIVA	UMBRAL	CENSO ELECTORAL	% ABSTENCIÓN
10	21/10/ 2018	Fusagasugá, C/marca	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo, sí o no, que en el municipio de Fusagasugá se realicen actividades de exploración, perforación y producción de hidrocarburos, fracking y minería a gran escala?	No: 39.175 Sí: 202 Total: 39.377	Procedió la consulta	Ciudadana: Comité Todos por Fusagasugá	34.846	104.538	62,33%
9	1/10/ 2017	Sucre, Santander	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo Sí o No que en la jurisdicción del municipio de Sucre Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?	No: 3.016 Sí: 33 Total: 3.071	Procedió la consulta	Ciudadana: Ecosucre	1.951	5.853	47,53%
8	17/09/ 2017	Jesús María, Santander	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo sí o no que en la jurisdicción del municipio de Jesús María Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?	No: 1.677 Sí: 22 Total: 1.728	Procedió la consulta	Iglesia Católica	1.087	3.259	46,98%
7	9/07/ 2017	Arbeláez, C/marca	Hidrocarburos y minería	¿Está usted de acuerdo sí o no con que, en el municipio de Arbeláez, Cundinamarca, se realicen actividades de sísmica, exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala?	No: 4.311 Sí: 38 Total: 4.376	Procedió la consulta	Autoridad local: Jorge Alberto Godoy Lozano, alcalde del municipio. En alianza con ciudadanía	2958	8.872	50,68%
6	9/07/ 2017	Pijao, Quindío	Minería metálica	¿Está de acuerdo con que en el municipio de Pijao se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales?	No: 2.613 Sí: 26 Total: 2.673	Procedió la consulta	Ciudadana: Mónica Flórez, ambienta-lista. Fundación Pijao Cittaslow	2.025	6.073	55,99%
5	4/06/ 2017	Cumará, Meta	Hidrocarburos	¿Está usted de acuerdo, ciudadano cumaraleño, con que dentro de la jurisdicción del municipio de Cumará (Meta) se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos?	No: 7.475 Sí: 183 Total: 7.714	Procedió la consulta	Ciudadana/ Autoridad local: Alcaldía y comité cívico del municipio	5.261	15.782	51,12%

4	26/03/2017	Cajamarca, Tolima	Minería	¿Está usted de acuerdo, Sí o No, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?	No: 6.165 Sí: 76 Total: 6.296	Procedió la consulta	Ciudadana: Comité Ambiental	5.438	16.312	61,40%
3	26/02/2017	Cabrera, C/ marca	Minero-energético	¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Cabrera, Cundinamarca, como Zona de Reserva Campesina, se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo, el agua o la vocación agropecuaria del municipio?	No: 1.465 Sí: 23 Total: 1.506	Procedió la consulta	Ciudadana: Comité Ambiental	1.154	3.461	56,49%
2	15/12/2013	Tauramena, Casanare	Hidrocarburos	¿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?	No: 4.426 Sí: 151 Total: 4.612	Procedió la consulta	Ciudadana: Comité por la Defensa del Agua	4.458	13.372	65,51%
1	28/07/2013	Piedras, Tolima	Minería aurífera	¿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?	No: 2.971 Sí: 24 Total: 2.995	Procedió la consulta	Ciudadana: Comité Ambiental	1.702	5.105	41,33%

**Fuente: Elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil**

En 2013, Piedras un municipio de alrededor de 5.600 habitantes abrió este camino, se convirtió en el caso emblemático y creó una estructura de oportunidad favorable para municipios vecinos –potencialmente afectados por el mismo proyecto de Anglo Gold Ashanti de La Colosa– y el resto del país en la adopción de este mismo procedimiento. Esta victoria duró poco, dado que la Procuraduría General de la Nación salió al paso para bloquearlas, advirtiéndole a alcaldes y concejales que los investigaría bajo argumentos de extralimitación de competencias; según este ente de control, esta facultad estaba bajo el amparo exclusivo del gobierno nacional por ser el propietario del subsuelo.

A pesar de esto, según datos de la Registraduría Nacional<sup>28</sup>, hasta abril de 2018 se habían inscrito 39 consultas populares desde el año 2016, en temas relacionados con minería, hidrocarburos, defensa del agua, ambiente y territorio, todas de origen ciudadano. De éstas, 10 no allegaron las firmas o fueron retiradas por los promotores, lo que indica que los 29 restantes estaban en trámite o suspendidas<sup>29</sup>. Las autoridades y las organizaciones que las promovían no solo adujeron la legalidad de su uso basada en la Constitución y las leyes señaladas, sino también su legitimidad como instrumento por medio del cual los actores territoriales se vuelven visibles ante la opinión pública y se convierten en tomadores de decisión sobre asuntos que afectan sus vidas en el territorio.

Un punto de análisis transversal a las consultas realizadas sobre temas de extractivas se refiere a los resultados contundentes de los comicios. En todos los casos se superó el umbral requerido, por lo tanto todas procedieron; este es un hecho significativo pues al mirar el histórico de consultas populares municipales realizadas hasta 2018 (Tabla 7), ninguna de las ocho consultas realizadas sobre asuntos de competencia municipal logró superar el umbral teniendo en cuenta que esta cifra no fue modificada por la Ley 1757 de 2015 (ver supra, 2. La trayectoria de la Consulta Popular).

Además, más del 95% de los votos fueron depositados para prohibir actividades extractivas en cada una de las jurisdicciones; el promedio de los resultados por el NO para los diez casos es del 98% de los votos, dando un rotundo precedente para el gobierno nacional y la sociedad en general. No obstante, se observa que no logró mover drásticamente el nivel de abstención, pues sigue siendo alto, con un promedio de más del 50% de los posibles sufragantes para todos los casos.

El municipio con menor porcentaje de abstención fue Piedras (41,33%), resultado que sorprende, puesto que fue el pionero en adoptar este mecanismo, por lo que tal vez se hubiera esperado que se presentara mayor escepticismo de la ciudadanía frente a este proceso. Al contrario, puede dar cuenta de un proceso organizativo bien llevado, en donde lograron aunar esfuerzos de distintos sectores de la comunidad para materializar una apuesta común de su territorio.

<sup>28</sup> Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil a derecho de petición realizado por Foro Nacional por Colombia. Radicado N° 101856/2018

<sup>29</sup> Otras investigaciones han hecho cuentas de cincuenta (50) procesos en trámite, tal vez se explique porque no habían sido registradas formalmente ante la Registraduría. Ver Montenegro (2017)



La consulta con mayor abstención fue Tauramena (65%), la segunda realizada cronológicamente y le siguió Fusagasugá (62%) la última que se logró hacer en 2018. La abstención registrada en Fusagasugá puede atribuirse en gran medida a que las trabas lanzadas por el gobierno, el fallo de la Corte Constitucional y los mensajes contradictorios de las Altas Cortes desincentivaron a la ciudadanía y pusieron en duda la efectividad de este mecanismo.

En ese sentido, la participación en los comicios no ha sido amplia para la toma de la decisión, pero desde el punto de vista político se considera incluso más relevante los procesos de movilización que se dan previamente puesto que surgen nuevas alianzas, procesos de concientización política y espacios públicos de discusión de los movimientos sociales donde expresan sus demandas y llegan a problematizar temas que el sistema político no aborda (Sauer 2002 citado por Dietz, 2018:99).

Es importante mencionar que los niveles de abstención en el país han sido tradicionalmente más bajos en elecciones regionales que nacionales, y esto se explica porque existe mayor cercanía al entorno inmediato de los electores sobre lo que está en juego: identificación de las problemáticas, propuestas, reconocimiento de los candidatos y los recursos que llegan en campaña a los territorios<sup>30</sup>. Por ello, para el caso de las consultas populares extractivas, al ser un tema que toca las fibras de la ciudadanía en términos de su territorio, derechos y medios de vida, se hubiera esperado mayor afluencia y participación en los comicios. Sin embargo, no se desconoce que en general la cultura democrática y política de las y los colombianos, en especial expresada en participación política, es baja y esto influye de manera importante en el fenómeno presentado.

<sup>30</sup> Como lo explica el CEDA (2013: 27) este fenómeno podría deberse a: 1) las campañas de gobernación se basan en temas concretos y cercanos a la población; 2) los electores buscan candidatos que atiendan específicamente esas necesidades; 3) los candidatos son de la región, por lo tanto más conocidos y con mayores vínculos sociopolíticos; 4) en las regionales se movilizan más recursos; 5) hay mayor movilidad por la concurrencia con las elecciones de alcaldes y concejales.

**Tabla 10. Cuadro comparativo del comportamiento de la abstención de los últimos años**

MUNICIPIO DPTO	ABSTENCIÓN CONSULTA POPULAR EXTRACTIVA	ABSTENCIÓN 2015 ALCALDÍA	ABSTENCIÓN 2015 GOBERNACIÓN	ABSTENCIÓN PLEBISCITO 2 OCTUBRE 2016	ABSTENCIÓN SENADO 2018	ABSTENCIÓN CÁMARA 2018	ABSTENCIÓN PRESIDENCIA 1 VUELTA 2018	ABSTENCIÓN PRESIDENCIA 2 VUELTA 2018	ABSTENCIÓN CONSULTA ANTICORRUPCIÓN PREGUNTA 4 2018
Fusagasugá, C/marca	62,33%	42,9%	43,07%	56,74%	51,96%	51,75%	38,97%	39,28%	60,57%
Sucre, Santander	47,53%	31,9%	31,94%	68,17%	58,24%	58,29%	52,94%	49,29%	67,36%
Jesús María, Santander	46,98%	27,0%	27,02%	67,52%	58,1%	58,06%	52,90%	49,59%	64,74%
Arbeláez, C/marca	50,68%	29,3%	29,03%	55,77%	48,39%	49,01%	37,11%	35,65%	60,95%
Pijao, Quindío	55,99%	39,1%	39,20%	60,40%	48,24%	49,35%	46,75%	46,90%	67,97%
Cumaral, Meta	51,12%	28,0%	27,99%	50,30%	44,50%	44,74%	33,53%	36,07%	60,69%
Cajamarca, Tolima	61,40%	37,0%	37,64%	62,66%	62,82%	62,44%	51,46%	48,08%	69,31%
Cabrera, C/marca	56,49%	35,6%	35,63%	58,50%	61,74%	63,46%	43,22%	45,30%	68,30%
Tauramena, Casanare	65,51%	22,5%	22,48%	46,39%	39,14%	37,69%	28,97%	32,05%	59,95%
Piedras, Tolima	41,33%	27,7%	28,98%	63,47%	42,38%	44,30%	50,31%	48,46%	69,19%

**Fuente:** elaboración propia a partir de Registraduría Nacional.

A pesar de que son procesos de distinta naturaleza, unos electivos y otros de participación ciudadana, vale la pena hacer un análisis comparativo de la participación/abstención en los distintos comicios de los últimos años. En la Tabla 10 se observa, para todos los casos de los municipios, que el nivel de abstención en la consulta popular extractiva fue mucho más alto que para las elecciones a alcaldía y gobernación de 2015. Vale mencionar que los recursos con que cuentan los comités impulsores son mucho menores que los que se llegan a mover en las campañas políticas –y con las redes clientelares– por lo que la capacidad de difusión y sensibilización es muy distinta y el alcance en la realización de la votación se afecta significativamente, lo cual se ve reflejado en los resultados de los comicios para cada caso.

De hecho, es muy significativa la participación en los comicios de las consultas populares pues aunque no supera las tendencias de participación en elecciones regionales si las supera en otras elecciones nacionales; es notorio la intervención de la ciudadanía en acopio y difusión de información sobre los proyectos o títulos mineros/hidrocarburos de los respectivos municipios y en el desarrollo de espacios de deliberación para apoyar la iniciativa, lo cual se ve reflejado en el alcance del umbral para todos los casos.

Otro aspecto que llama la atención del cuadro anterior son los porcentajes de abstención de la consulta popular que en algunos municipios resultó ser similar a los del plebiscito por la paz; incluso por encima del porcentaje de abstención registrado para elecciones legislativas y presidenciales. Cajamarca fue el único caso que presentó la misma tendencia de la consulta para las legislativas, aunque fue menor para las presidenciales; y el municipio de Cabrera tuvo mayor abstencionismo en las legislativas en comparación con la consulta popular que no lo superó para las presidenciales. Esto plantearía la hipótesis de que al poner a consideración del pueblo temas que han llegado a polarizar el debate en los cuales los asuntos trascendentales se someten a decisión con preguntas dicotómicas, la respuesta ha sido la tradicional, la de abstenerse a participar y dejar que otros tomen la decisión.

Otro tema para el análisis es el hecho de que de las diez consultas realizadas, nueve fueron de iniciativa ciudadana (para el caso de Cumaral a pesar de que quedó suscrita como iniciativa del alcalde, pero fue gestada en conjunto con la ciudadanía). Este balance puede dar cuenta de un logro importante de la Ley 1757 de 2015, ya que uno de los principales objetivos de esta ley fue el de minimizar trámites y flexibilizar requisitos para los mecanismos de participación directa con el fin de que fueran realmente alcanzables para su utilización.

Como se mencionó en la sección 1 sobre el marco conceptual y normativo, anteriormente, con la Ley 134 de 1994 la iniciativa de las consultas sólo podía ser de la autoridad local; ahora, puede ser de origen ciudadano, dándoles más herramientas a los habitantes para involucrarse en la toma de decisiones sobre sus territorios. Esto puede explicar, el lapso de silencio de consultas entre 2014 y 2015, pues con las trabas establecidas en ese momento por la Procuraduría General a los concejales y funcionarios bajo “advertencias” de investigarlos y sancionarlos por extralimitación de sus competencias consiguió bloquearlas, y gracias a la nueva Ley Estatutaria de Participación expedida en 2015 se pudo revivirlas y reactivarlas. Así, se observa la nueva oleada de consultas que se realizaron en 2017, teniendo en cuenta los tiempos de trámite que debieron surtir en el 2016 para llegarlas a materializar en el siguiente año.

Sin embargo, nuevamente aparecieron las estrategias por parte del gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda para frenarlas con el argumento de no tener los recursos económicos para financiarlas; en este aspecto se desencadenó una batalla jurídica sobre quién debía ser el responsable de asumir los costos, ya que el gobierno arguyó que las consultas departamentales y locales debían ser financiadas por la respectiva entidad territorial. A nuestro juicio, este planteamiento de entrada es insostenible ya que elude claramente la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la participación.

Ante este hecho, algunos municipios manifestaron a la Registraduría que asumirían los gastos logísticos directamente o le girarían el dinero, pero obtuvieron una negativa como respuesta por falta de claridad jurídica sobre el tema. De un lado, el gobierno nacional planteó que debido a la incertidumbre frente al debate sobre el alcance de las competencias de los municipios en el uso de los recursos del subsuelo no se podría viabilizar. Por otra parte, la Registraduría argumentó que ya había llegado a un acuerdo con el Ministerio de Hacienda para que el dinero saliera del presupuesto nacional, pero esto tomó su tiempo en suceder y finalmente se materializó tan solo para el caso de Fusagasugá. En concreto, la gran mayoría de consultas que estaban listas y con fechas por definir no pudieron llevarse a cabo. También las empresas afectadas –secundadas por el gobierno– demandaron ante los tribunales y las altas cortes los resultados de las consultas para presionar su desconocimiento, y poner en duda su validez y legitimidad.

Según la información de la Registraduría, a mayo de 2018 estaban suspendidas 11 consultas, aunque esta cifra ha ido en aumentado en lo que restó del año debido a medidas cautelares de acciones judiciales interpuestas por empresas o el gobierno:

**Tabla 11. Consultas populares suspendidas por el Ministerio de Hacienda**

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO
Titiribí	Antioquia
Concordia	Antioquia
Gachantivá	Boyacá
El Doncello	Caquetá
Mercaderes	Cauca
Cubarral	Meta
El Castillo	Meta
San Lorenzo	Nariño
Salento	Quindío
Onzaga	Santander
El Carmen de Chucurí	Santander

**Fuente: Registraduría Nacional (2018)**

<sup>31</sup> Véase Rubiano, María Paula (20 mayo 2018). “Freno financiero a las consultas populares”, El Espectador, Medio Ambiente. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/freno-financiero-las-consultas-populares-articulo-789571> Último acceso: 5 febrero 2019; y El Espectador (24 septiembre 2018). “El regreso de las consultas populares”, Judicial. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-regreso-de-las-consultas-populares-articulo-814187> Último acceso: 5 febrero 2018

<sup>32</sup> Respuesta a derecho de petición. Radicado N° 101856/2018

Ante este panorama, algunos colectivos de sociedad civil realizaron tuteladas ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el cual les dio la razón, al plantear que el factor económico no puede ser una traba para el ejercicio del derecho a la participación y que tampoco era competencia de la entidad territorial financiarlas. Así, ordenó a la Registraduría solicitar los recursos al Ministerio de Hacienda y dio un plazo para que se hiciera el desembolso. Un fallo similar ocurrió con un Juzgado Administrativo de Bogotá para el municipio de San Bernardo, Cundinamarca. Sin embargo, el día anterior al desarrollo de la consulta, el Consejo de Estado la tumbó –aunque no hizo lo mismo para el caso de Fusagasugá– como medida cautelar por la decisión que tomó la Corte Constitucional sobre la tutela de Cumaral, ya que ésta esgrimió que no se pueden prohibir actividades de extracción mediante de este mecanismo de participación ciudadana.

### **La vía de escape: las consultas populares legítimas o autónomas.**

Así le sucedió al municipio de San Lorenzo (Nariño). Después de capotear los vaivenes y trabas a la consulta, organizaciones campesinas, jóvenes, líderes y lideresas, de la mano con la Alcaldía lograron completar todos los pasos en las distintas instancias del procedimiento de consulta, pero no llegaron a convocarla. Quedó bloqueada en primera medida por la negativa de recursos del gobierno nacional y posteriormente por el fallo de la Corte Constitucional que dejó sin piso a las consultas populares para minería (Sentencia SU 095 de 2018). En consecuencia, posteriormente el Consejo Nacional Electoral decidió acatar esa determinación ordenando suspender todos los procesos de consulta que estaban en curso. Ante estas vicisitudes los habitantes de San Lorenzo no se rindieron, y tomaron la decisión de continuar con este proceso democrático para marcar un hecho político e histórico en el país y hacer una manifestación simbólica de protesta contra el fallo que limitó el uso de este mecanismo de participación.

Por lo tanto, realizaron la convocatoria y desplegaron una serie de acciones para llevar a cabo la consulta de manera autónoma el 25 de noviembre de 2018, sin la Registraduría, a sabiendas de que los resultados de los comicios no tendrían validez jurídica. Buscaron los garantes del proceso (la Misión de Observación Electoral –MOE–, universidades, el CINEP/PPP, la personería, defensoría, policía...) e hicieron pedagogía electoral con estudiantes que redundó en la sensibilización a sus padres. La financiación y logística, tanto del día de votación como del proceso de campaña, fue asumido por las mismas comunidades integradas en el comité impulsor.

Para el Alcalde y los promotores de la iniciativa el fin último de la consulta popular legítima era el de obtener un respaldo político a la protección del agua, la vida y el territorio, en cuyo caso la decisión se debía convertir en mandato y que debería ser apropiado por los futuros mandatarios del municipio. Los resultados de los comicios confirmaron lo esperado: 6.674 personas participaron en la consulta, esto es un poco más de la mitad de la población habilitada para votar (52,84%); el 98,46% (6.660) votaron por el No, y solamente 53 personas votaron por el Si a la pregunta:

¿Está usted de acuerdo SI o NO con que en el municipio de San Lorenzo (Nariño) se realice exploración y explotación minera de metales e hidrocarburos?

Con los resultados obtenidos se pasó el umbral que se calculó en 4.200 votos, por lo que se asumió que el pueblo se pronunció y tomó una decisión.



Para los lorenceño/as, a pesar de que los resultados son simbólicos, la decisión tomada se debe convertir en política pública; por lo tanto, se espera que el Concejo Municipal (que acompañó este ejercicio ciudadano y que había aprobado la realización de la consulta popular en 2017) acoja el mandato legítimo mediante Acuerdo para la protección del patrimonio ambiental y cultural del municipio y promover la realización de los respectivos ajustes al Esquema de Ordenamiento Territorial. Además, a partir de ese momento, esa decisión será el punto de partida de los futuros programas de gobierno, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación del territorio.

Lo interesante de San Lorenzo, es el hecho de que ante las amenazas que encaraban en relación con el desarrollo de la gran minería encontraron diversas alternativas y repertorios de actuación, que fuera de la consulta, respaldaban con mayor peso su decisión y visión colectiva del territorio. Previo a optar por la consulta popular, las comunidades crearon el Territorio Campesino Agroalimentario del Macizo Norte de Nariño y sur del Cauca – TCAM– en diciembre de 2015 como estrategia de protección del territorio y ejercicio de los derechos campesinos. Una de las actividades que se realizó en el marco del TCAM, llevó a la decisión de adelantar consultas populares para “refrendar la voluntad de las comunidades y sus instituciones locales de proteger el territorio, sus bienes naturales y la vocación agropecuaria y cafetera de estos municipios” (Delgado, 24 noviembre 2018). Y de inmediato cinco municipios del TCAM comenzaron los procesos respectivos para llevar a cabo las consultas populares.

Se observa entonces que estas iniciativas se han configurado en un nivel regional, aunque la consulta solo sea municipal. Esto da cuenta de la concepción de los habitantes de su territorio y del entorno, pues para ellos lo superan los límites político-administrativos, ya que los bienes comunes deben ser protegidos por todos y son todos lo que se benefician y coexisten con ellos, evidenciándose la superación del enfoque antropocéntrico. Además, estos procesos les han servido para repensar el modelo de desarrollo de su territorio, tal y como lo expresó el alcalde García, del municipio de San Lorenzo: “El pueblo de San Lorenzo escogió sabiamente el modelo de desarrollo que quiere, basado en la agricultura” (Semana Sostenible, 23 noviembre de 2018). En suma, lo que ponen a discusión no es una actividad económica sino la forma de concebir el territorio, su territorialidad, su autonomía y los modos de desarrollo alternativos de acuerdo a las características específicas y potenciales. San Lorenzo propone ser el referente para muchos territorios del país, y hace el llamado, ofreciendo su apoyo y experiencia, a la continuación de las consultas populares legítimas como forma de expresión ciudadana y de protesta ante la limitación que se les ha impuesto. Esperan, al menos que en los demás municipios del TCAM se desarrollen estos ejercicios para reivindicar la autoridad y gobernabilidad campesina.

### **La caída del andamiaje de las consultas populares: del limbo jurídico por el choque de trenes de las altas cortes al cierre del uso de este mecanismo.**

Las Altas Cortes han jugado un rol fundamental en este complejo escenario, y han entrado a este mapa de pesos y contrapesos gracias a las estrategias complementarias –a las consultas populares– de lucha judicial que han desplegado grupos ciudadanos y organizaciones sociales, de la mano de actores políticos, instaurando varias demandas para exigir la garantía de sus derechos (al medio ambiente, al agua, a la salud, a la participación ciudadana, a la autonomía). Además, este recurso jurídico también ha sido usado desde la otra orilla por parte de empresas y del gobierno nacional para bloquear por la misma vía el terreno ganado por la ciudadanía.

La Corte Constitucional en particular ha tenido que revisar exhaustivamente el manejo que se le ha dado al sector minero y ha hecho llamados perentorios al gobierno nacional sobre su obligación de garantizar los derechos individuales y colectivos, y la protección de los recursos naturales, los cuales, ha constatado que están siendo vulnerados con el impulso de esta actividad en los territorios en el marco de un modelo de desarrollo extractivista/rentista que poco se acoge a los principios de la Constitución verde y del modelo de desarrollo sostenible consignado en ésta.

Esto se refleja en que en un lapso de siete años (2011-2018) la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han analizado y se han pronunciado sobre temas del Código de Minas, asuntos procedimentales de requisitos y otorgamiento de títulos mineros, la garantía del derecho a la consulta previa, la protección ambiental y de zonas estratégicas, las afectaciones sobre los territorios, la relación entre los principios de Estado Unitario, descentralización y autonomía territorial, la competencia del uso del suelo versus el subsuelo, los impactos de la minería ilegal y el abandono del Estado a poblaciones en alto riesgo, y la participación ciudadana en el sector, entre otros asuntos de gran relevancia. Así, se han proferido al menos 18 fallos<sup>33</sup> en este periodo los cuales sentaron una jurisprudencia progresiva que exige la reivindicación de los derechos, el respeto y adhesión a lo consignado en la Constitución y la prioridad que debe otorgarse al interés colectivo sobre el de particulares.

Estos altos tribunales han evidenciado el esquema centralizado de las decisiones impuesto por el gobierno nacional para el sector, por lo que han exigido mediante esas providencias la incorporación de la ciudadanía a través de la participación ciudadana y la consulta previa, así como la de las entidades territoriales en este esquema<sup>34</sup>.

Las consultas populares fueron revisadas específicamente sobre su constitucionalidad, en su alcance y viabilidad legal por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia T-445 de 2016 sobre la consulta de Pijao (Quindío). Allí dejó claro que, en el ejercicio de la participación efectiva, reconocida en la sentencia C-123 de 2014, los municipios, bajo la competencia que tienen para regular los usos del suelo y proteger el ambiente sano, pueden incluso a llegar a oponerse a la exploración y explotación de recursos naturales (Montenegro, 2017: 64).

Así lo precisó:

*“los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”... “una consulta popular que trate sobre este tipo de decisiones está claramente dentro del ámbito de competencias del municipio” (Sentencia T-445 de 2016).*

Sin duda a nuestro juicio, las consultas populares son legítimas y válidas por tres razones:

- El municipio, en ejercicio de sus competencias de ambientales y de ordenamiento del territorio, está legitimado para tomar decisiones sobre las actividades minero-energéticas.
- El mecanismo de participación ciudadana escogido, la consulta popular, es legítimo y legal para la toma de decisiones en el nivel municipal.
- La decisión tomada por la ciudadanía en las urnas no contraría, de manera

<sup>33</sup> Ver gráfico 1, Informe del Sector Extractivo en Colombia 2016. Foro Nacional por Colombia (2017). Bogotá, octubre

<sup>34</sup> Sentencias T-766 de 2016; C-389 de 2016; C-123 de 2014; C-035 de 2016; C-273 de 2016; T-445 de 2016

alguna, la distribución de competencias entre el Estado y el municipio o la titularidad que goza el primero sobre la propiedad de los recursos naturales no renovables.

Sin embargo, otros sectores continuaron insistiendo en lo contrario. La Agencia Nacional de Minería y otras entidades del Estado en coadyuvancia con gremios mineros, realizaron una solicitud de nulidad a esta sentencia bajo dos argumentos: i) se desconoció la jurisprudencia establecida por la Sala Plena de la Corte Constitucional; (ii) se incurrió en una contradicción entre su parte motiva y su parte resolutive, ya que el precedente de la sala plena plantea que: “se privilegia la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de los recursos naturales” y en la resolutive “se facultó a los municipios a prohibir la minería dentro de sus territorios sin tener en cuenta a la Nación” (Auto 053 de 2017).

La respuesta de la Corte en el **Auto 053 de 2017** concluye que, para el primer argumento, la sentencia reitera la línea jurisprudencial existente sobre la materia y no se evidencia el desconocimiento del precedente argumentado. Al contrario, avanza en delimitar el alcance del principio de autonomía territorial cuando se encuentra en tensión con el de Estado unitario y reitera la línea jurisprudencial en materia de participación activa y eficaz de las entidades territoriales en las decisiones relacionadas con asuntos de preservación del medio ambiente.

Respecto al segundo, contrario a lo que alegan los solicitantes, en la C-123 de 2014 no se le otorga una posición exclusiva a la Nación. Por el contrario, para armonizar los principios constitucionales de autonomía y principio unitario, la Corte le reconoce un papel activo y eficaz a los municipios respecto de la actividad minería que, incluye la facultad de decir si autoriza o no la realización de minería en su territorio, especialmente cuando se trata de regular los usos del suelo o proteger el medio ambiente.

En síntesis, la Corte resolvió negar la solicitud de nulidad de la Sentencia T-445 de 2016, por lo tanto, hasta ese momento continuó respaldando la validez del uso de la consulta popular como mecanismo de participación para las decisiones sobre temas ambientales en los territorios.

### **La reciente salida en falso de la Corte: las consultas no pueden impedir la explotación de los recursos.**

Sin embargo, la victoria no duró mucho. La empresa Mansarovar Energy, que tenía el objetivo de desarrollar actividades de explotación petrolífera en el municipio de Cumaral, interpuso una tutela contra la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta en relación con la pregunta que avaló para realizar la consulta popular en ese municipio, pues con el resultado se suspendió el contrato con la ANH que daba luz verde para iniciar procedimientos de sísmica. Es decir, entró a revisar si el Tribunal había vulnerado los derechos de la empresa al haber declarado constitucional el texto de la pregunta y de paso, estudió de fondo esta acción y se encaminó a emitir una sentencia de unificación.

Para analizar el caso y tomar la decisión, la Corte Constitucional realizó una audiencia pública que contó con la participación de distintos actores estatales y sociales, y se expusieron los diferentes planteamientos frente a los argumentos presentados en la tutela. Las organizaciones y actores sociales coincidieron en declarar que el Tribunal no vulneró los derechos de la empresa, el recurso de tutela era improcedente pues no acudió a los

mecanismos legales en los tiempos establecidos, y además, reivindicaron a la consulta popular como mecanismo legítimo y legal para la toma de decisiones en el nivel municipal. No obstante, estos esfuerzos de la sociedad civil, la Sala Plena de la Corte Constitucional en octubre de 2018 falló a favor de la empresa mediante la sentencia SU-095 de 2018. Resolvió conceder el amparo solicitado por la empresa y por lo tanto dejó sin efectos la providencia del Tribunal Administrativo del Meta.

La Corte consideró que el Tribunal del Meta violó el debido proceso pues la consulta no se limitó a determinar el uso del suelo como competencia propia del municipio sino que en realidad buscaba prohibir la realización de actividades de exploración del subsuelo y de los recursos naturales no renovables; por tanto, estaba decidiendo sobre una competencia del Estado como propietario de éstos. Incluso, plantea que a pesar de que la Constitución le otorga al municipio la competencia de regular el suelo, esta función la debe realizar de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación.

Además, estableció que las consultas populares -como mecanismo de participación- no pueden ser usadas para prohibir actividades de extracción en un municipio. En este aspecto reconoce que en la actualidad no existen mecanismos idóneos para garantizar la participación ciudadana y hacer efectivos los principios de coordinación y concurrencia con la Nación. Por tanto, exhortó al Congreso de la República para que, en el menor tiempo, defina los mecanismos de participación ciudadana correspondientes y los instrumentos que operacionalicen los principios mencionados.

Además, ordenó a la ANH, ANM, ANLA, Ministerio de Minas y Ministerio de Ambiente, UPME y el Servicio Geológico Colombiano robustecer las estrategias y cláusulas en los contratos sobre participación ciudadana, información, coordinación de acciones sociales y de inversiones sociales con entidades públicas, exigir a las empresas el respeto por los Derechos Humanos y la debida gestión de los riesgos socioambientales. Adicionalmente, instó a los alcaldes a tener en cuenta los principios de coordinación y concurrencia con las autoridades nacionales.

Esta nueva postura de la Corte cambia de manera significativa la línea jurisprudencial que traía, pues venía reivindicado los principios constitucionales de autonomía territorial y el derecho a decidir sobre el uso del suelo. Este cambio responde en gran medida a la renovación de cinco magistrados que se produjo en el último año, dándose una reconfiguración del balance de poder en la Corte, que se evidencia en la actualidad con un talante más conservador, menos progresiva en la adquisición de derechos que incluso, va en contravía de nuestra democracia participativa. Esto implica un desafío trascendental para las comunidades puesto que anteriormente había actuado en sincronía con las demandas ciudadanas y ahora, al parecer, estará parada desde el otro lado, generando retrocesos en la protección de los derechos.

Es importante resaltar los argumentos que presentó uno de los magistrados de la Corte, Alberto Rojas –quien hizo salvamento de voto–, al considerar que en este proceso la decisión que tomó la sala plena fue antidemocrática y regresiva.

El magistrado Rojas reiteró que la Constitución en los artículos 287, 311 y 317 otorgan a los municipios facultades para ordenar el desarrollo del territorio y reglamentar el suelo “en desmedro de los principios de concurrencia, coordinación y descentralización”, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de la Corte en las sentencias C-123 del



2014 y C-035 del 2016. Además, se limitó la participación de la comunidad, desconociendo la naturaleza jurídica del mecanismo de participación de la consulta, “que no constituye un poder de veto, sino un espacio para que la ciudadanía intervenga en las decisiones que la afectan”.

Para el magistrado la decisión va en contra de los mandatos constitucionales porque: i) limita la participación de las comunidades en los asuntos que la impactan; ii) establece espacios vedados para el control ciudadano en la gestión de recursos naturales; y iii) cercena drásticamente la autonomía territorial mientras robustece el Estado central (Ámbito Jurídico, 16 octubre 2018).

### **La postura del Consejo de Estado: los municipios sí pueden prohibir actividades extractivas.**

Este Alto tribunal se había pronunciado sobre el tema tiempo atrás, con la sentencia 2017-02389 de 05 de abril de 2018; allí estableció que las consultas populares eran un mecanismo vinculante de los territorios para decidir sobre permitir o no la realización de actividades extractivas en su respectivo municipio. También lo hizo en el mes de agosto del mismo año (Radicado N°11001-03-15-000-2017-02515-01(AC)) como respuesta a una tutela interpuesta por el Ministerio de Minas a la providencia del Tribunal Administrativo del Meta sobre la consulta popular del municipio de La Macarena, en la que planteaba que se le había violado el derecho al debido proceso y además, que en asuntos minero-energéticos se debían agotar los mecanismos de concertación previstos por la ley. En este fallo el Consejo (Sección Cuarta) aseguró que el ordenamiento jurídico no establece la obligación de los municipios de concertar con la Nación antes de convocar o realizar una consulta popular, pues no estaba previsto ni en la Constitución ni en la ley.

No obstante, un fallo anterior de esta misma instancia había planteado lo contrario: la sección Quinta del Consejo de Estado tumbó la consulta en el municipio de El Peñón (Santander) e hizo un llamado a las entidades territoriales a que antes de adelantar consultas populares se cumpliera primero con el trámite de concertación.<sup>35</sup>

En octubre, poco después del comunicado de la Corte Constitucional sobre la sentencia de unificación **SU 095 de 2018** se emitió también el fallo de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, quien estaba revisando la providencia del Tribunal Administrativo de Antioquia que anulaba el Acuerdo 008 de 2017 del Concejo Municipal del Municipio de Urrao, que prohibía la minería para proteger el patrimonio ambiental de esa región.

Aquí el Consejo de Estado estableció –nuevamente y en contraposición de la Corte Constitucional– que las consultas populares eran un mecanismo vinculante de los territorios para decidir si permitían o no la realización de actividades extractivas en su respectivo municipio, al respecto planteó:

*“Los municipios pueden prohibir la actividad minero-energética en sus territorios en ejercicio de sus competencias de protección del medio ambiente y reglamentación del uso del suelo” (El Espectador.com, 17 octubre de 2018).*

Además, señaló que no es necesario que las entidades territoriales logren una concertación previa con la Nación para realizar una consulta popular minera porque, de lo contrario, se vaciaría el principio de autonomía territorial y serían nugatorios los mecanismos

<sup>35</sup> Sentencia 11001031500020170251601, Abril 23 de 2018.



de participación ciudadana con los que el constituyente quiso fortalecer la democracia participativa (Giraldo, 17 noviembre de 2018). Por lo tanto, revocó la decisión y dejó sin efectos la Sentencia 157 de 2017, devolviéndole la validez del Acuerdo Municipal para Urrao.

Al evidenciarse la contradicción entre ambas Cortes, el Consejo de Estado tomó la decisión de proferir otro fallo, esta vez basado en la sentencia SU 095, y estableció que hasta no tener el texto de esa sentencia se suspendía la consulta popular de San Bernardo (Cundinamarca). Para concluir esta discusión, más recientemente en febrero de 2019, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136, el cual ordenaba la realización de consultas populares para el caso de proyectos extractivos. Con este panorama, casi está zanjado este debate pues queda prácticamente inviable el uso de este mecanismo.

Para la ciudadanía, ésta es una de varias puertas que se cierra; aunque es una derrota significativa puesto que fue muy efectiva en el logro del objetivo propuesto para defender sus intereses y sus territorios, y no se resigna. Con este nuevo escenario se están organizando para intensificar otras acciones que venían desarrollando de manera complementaria ya que no es el único mecanismo para hacerse escuchar y poner en el debate público una discusión que el gobierno nacional y el sector privado insiste en no dar. Adicionalmente, están diseñando el despliegue de nuevas estrategias para enfrentar los nuevos desafíos que se avecinan entre ellos cómo abordar la estigmatización, amenazas y asesinatos que han sufrido los líderes por impulsar y promover estos procesos.

Dentro de las primeras, continuarán realizando el litigio estratégico, a través de mecanismos legales como acciones de cumplimiento y el recurso de nulidad a las sentencias proferidas, de los cuales ya se interpusieron para la Sentencia SU 095 de 2018.

Uno de ellos fue realizado por Dejusticia<sup>36</sup> en donde le planteó a la Corte que cambió injustificadamente su propio precedente y omitió el análisis de un asunto de relevancia constitucional. Afirmó además que se apartó de lo planteado por ella misma –la Corte– en la sentencia de Pijao (T445 de 2016) en donde había reconocido que las consultas populares sobre actividades del subsuelo estaban dentro de las competencias de los municipios, la cual había sido confirmada por la sala plena en el Auto 053 de 2017. Aunque se plantearon estos argumentos, el recurso de nulidad se fundamentó también en que la sentencia no había tenido en cuenta el artículo 33 de la ley 136, situación que ahora cambia drásticamente con su inexecutable, por lo que es muy posible que se reduzcan las posibilidades de éxito por esta vía.

Como se mencionó en el apartado anterior, la difusión por parte de los movimientos sociales de las consultas populares legítimas a partir del intercambio de experiencias es otro repertorio de actuación. Hacer este ejercicio permite además identificar factores determinantes en cada proceso lo cual servirá para corregirlos a tiempo o repetir los que hayan sido exitosos. Para las comunidades así no tengan la validez legal, éstas se convierten en un ejercicio de reivindicación de su autonomía sobre el territorio y por ende la voz y decisión de la ciudadanía se debe acoger y respetar.

Otra estrategia que se está poniendo en marcha en paralelo a las consultas populares o como alternativa para combinar los repertorios de actuación en pro de la defensa del

<sup>36</sup> <https://www.dejusticia.org/litigation/solicitamos-la-anulacion-de-la-sentencia-que-le-pone-limites-a-las-consultas-populares/>

territorio y del ambiente, han sido los Acuerdos Municipales que prohíben la actividad extractiva sancionados por los Concejos Municipales. Esta opción considerada más rápida y económica ha surgido conjuntamente por parte de las colectividades territoriales que aunque son heterogéneas y con relaciones de poder desiguales, han mostrado una fuerte cohesión frente a una sola narrativa: la defensa del agua y el territorio.

Incluso para el caso de Antioquia, se han puesto de acuerdo once municipios para implementar la misma medida y llegaron a sancionar todos sus respectivos Acuerdos Municipales. No obstante, todos fueron demandados por la Secretaría de Minas de la Gobernación ante el Tribunal Administrativo. En primera instancia se invalidaron varios de esos Acuerdos, y para el caso de Urrao, los concejales presentaron una tutela al Consejo de Estado la cual fue fallada en su contra, pero luego se realizó una impugnación que terminó por ampararles los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso a la administración de justicia y participación ciudadana.

Como resultado de esa impugnación, el Consejo de Estado afirmó que los municipios tienen la competencia para decidir si prohíben o no la explotación minera en sus territorios y por lo tanto ordenó al Tribunal emitir una nueva decisión dándole la validez al Acuerdo (Semana Sostenible, 19 octubre de 2018).

Adicionalmente, se ha identificado que los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial son otra vía de actuación para asegurar que las vocaciones del territorio queden legalmente estipuladas y definidas en este instrumento de planificación. En este escenario, las comunidades son conscientes no solo de la importancia de la actualización que debe realizar la mayoría de los municipios (83% del total de municipios<sup>37</sup>) sino de su participación activa y cualificada en dichos procesos<sup>38</sup> y del control social a los mismos. Esta última función es fundamental puesto que ya se han conocido denuncias sobre modalidades de corrupción con las autoridades públicas locales para cambiar usos del suelo de rurales a urbanos y generar ostentosas valorizaciones<sup>39</sup>.

La movilización y protesta social ha sido otro repertorio de actuación usado como complemento –sin ser menos importante– para manifestar el descontento por las consecuencias de las decisiones que ha tomado el gobierno nacional sin consultar a los territorios, como forma de reivindicar sus derechos y como estrategia de difusión de información.

Según García (2017) los motivos ambientales han impulsado la mayor cantidad de protestas relacionadas con minería para el periodo 2000-2015, de los cuales se destacan los siguientes: i) la oposición frontal a la explotación de los recursos naturales o a la explotación de los bienes comunes; ii) la denuncia de diversos tipos de contaminación; iii) la advertencia sobre riesgos de desastres por actividades mineras; iv) la exigencia de atención a damnificados por desastres o de indemnización a familiares de víctimas fatales de accidentes laborales en las minas. Además, la mitad las protestas en minería se expresaron a través de marchas,

<sup>37</sup> Ver: [http://caracol.com.co/radio/2018/02/22/nacional/1519338220\\_412126.html](http://caracol.com.co/radio/2018/02/22/nacional/1519338220_412126.html)

<sup>38</sup> Es fundamental que dentro de los POT, las autoridades territoriales establezcan de manera explícita las áreas de conservación y especial protección ambiental y, si es el caso, la vocación de suelo minero. Además deben partir de las prácticas ancestrales de producción. En consecuencia, solo estas áreas podrán ser otorgadas en concesión; en este instrumento se podrían establecer tres categorías: áreas compatibles, áreas no compatibles y áreas compatibles con restricciones. Por lo tanto, los municipios o las empresas que pretendan incorporar la minería en su territorio deberán procurar que ello quede debidamente incorporado en su POT.

<sup>39</sup> Semana.com (22 julio de 2017). “El escándalo de los POT mágicos”, Justicia. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/corrupcion-en-los-planes-de-ordenamiento-territorial/533383>

mítines y plantones; como segunda modalidad se registraron los paros y la tercera los bloqueos de las vías.

Por lo general, los procesos que acompañaron las campañas de las consultas fueron movilizaciones y eventos culturales en las calles de los municipios para sensibilizar a los demás habitantes, propiciar discusiones y reivindicar su derecho a la vida, el agua y el territorio.

Finalmente, se han conformado redes y plataformas del nivel nacional para exigir la protección de la democracia, los mecanismos de participación y formas de autoprotección. Recientemente se conformó la Liga por la Democracia que tiene como propósito defender los mecanismos de participación que vienen siendo coartados y mantener las fuerzas vivas en los territorios para proteger el sistema democrático y el Estado Social de Derecho. De esta plataforma, que está en una fase incipiente, seguramente se desprenderán acciones de movilización y protesta además de alianzas con actores políticos para la denuncia de amenazas a líderes y la incidencia a través de reformas normativas o la exigencia de garantías para el ejercicio de los derechos democráticos desde este escenario legislativo. Sin embargo, para los movimientos sociales es claro el reto que tienen tanto para los municipios que lograron las consultas populares y la aprobación de los Acuerdos Municipales como para los demás que comienzan estos caminos alternos: ¿cómo darle solidez a la decisión? ¿Cómo convertirla en políticas públicas? ¿Cómo volver ese pronunciamiento político en hechos legales?

Para el caso de las consultas está estipulado por ley que su resultado es vinculante y, por tanto, la autoridad local debe proceder para acoger esa decisión que se debería traducir en un Acuerdo Municipal y en la modificación de los POT; además, debe ser un aspecto por incorporar como condición sine qua non en los planes de desarrollo. Sin embargo, debido a la incertidumbre jurídica que se ha presentado, muchos se cuestionan qué va a pasar con esos resultados pues temen que la decisión de la Corte sea retroactiva.

### **La consulta popular en Cajamarca: del bloqueo a un proyecto minero a la consolidación de un proyecto político**

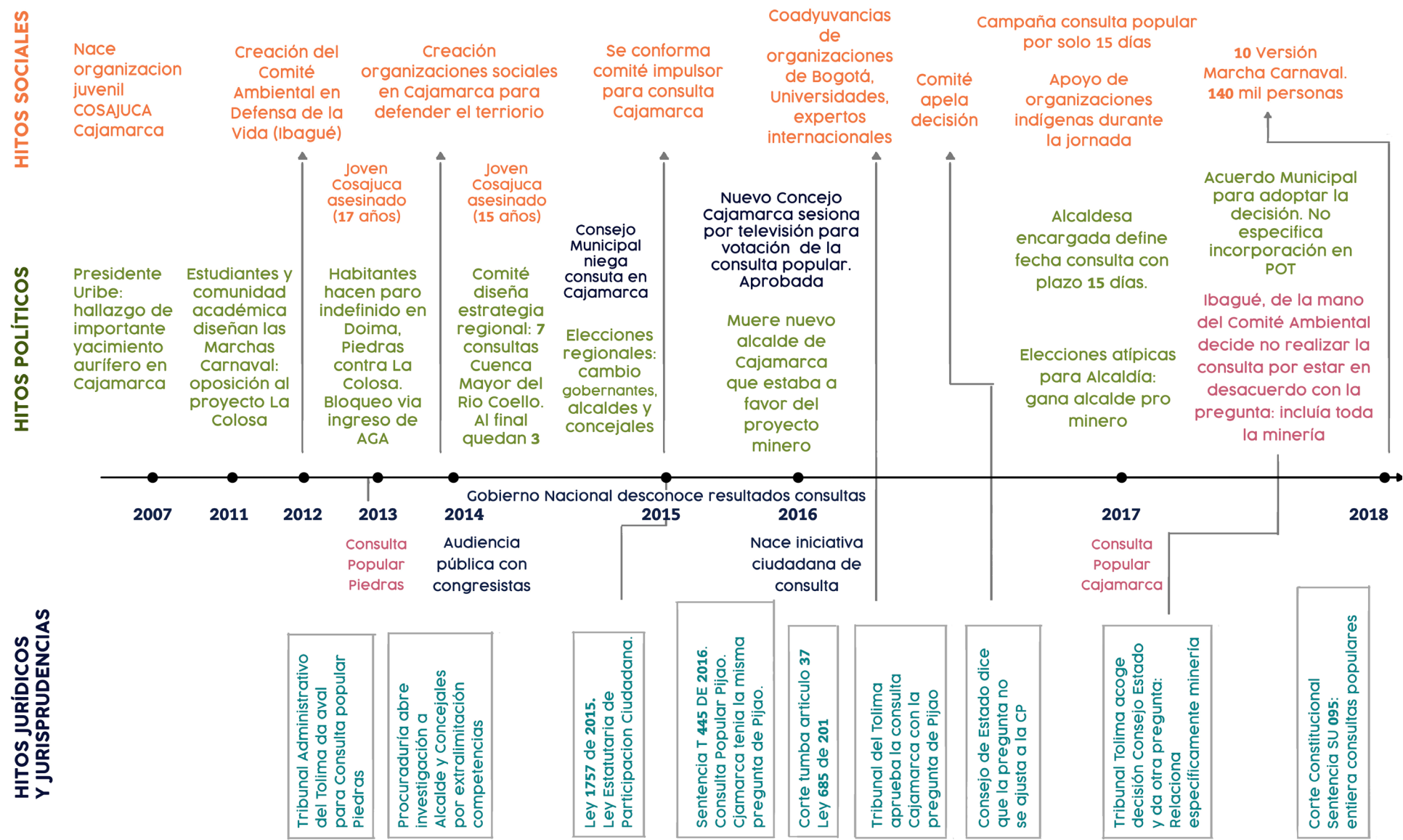
En este apartado se realizará el estudio de caso sobre la consulta popular de Cajamarca (Tolima), municipio en el cual se pretendía desarrollar el proyecto minero de La Colosa por parte de la empresa Anglo Gold Ashanti. Lo que se pretende analizar no es la consulta en sí misma sino las estrategias adoptadas y las estructuras de oportunidad que se presentaron para reivindicar la democracia participativa que incluyó la Constitución Política y los derechos vulnerados. Así, el foco de atención estará centrado en los actores, los repertorios de actuación, las estrategias de organización y participación y sus apuestas políticas.

Para ello se tomaron fuentes primarias y secundarias de información y además, se efectuó seguimiento de prensa para el caso particular. Como fuentes primarias se realizaron en total 6 entrevistas, una entrevista colectiva al Comité Ambiental en Defensa de la Vida<sup>40</sup> en la ciudad de Ibagué y cinco entrevistas semiestructuradas a los siguientes actores en Cajamarca: personera, secretaria de gobierno, concejal, miembro de la organización Cosajuca, y miembro del Comité Ambiental del Municipio.

<sup>40</sup> Plataforma de organizaciones sociales, conformados como comité en 2012, previamente eran la Red Ambiental y Cultural La Reversa espacio de carácter universitario (estudiantes, profesores, empleados). El caso del páramo de Santurbán fue ejemplo para que este espacio diera un paso en el camino de vincular nuevos actores en la defensa del territorio. Inicialmente surgió entre Ibagué y Cajamarca para vincular el quehacer académico y las dinámicas de conflictos sociales que se estaban dando en el departamento, invitando a sectores empresariales y políticos para articular todas las fuerzas del territorio en la mira de enfrentar la imposición del modelo que pasa por encima de los derechos de la ciudadanía.

5.1. Cronología de la estrategia.

Gráfico 5. Línea de tiempo Consulta Popular Cajamarca



Fuente: elaboración propia.



El proyecto La Colosa de Anglo Gold Ashanti (AGA) estaba ubicado en el departamento del Tolima, en el municipio de Cajamarca; el área titulada era de aproximadamente 15.220 hectáreas y se perfilaba como una de las minas de extracción a cielo abierto de oro más grande del país y del mundo. Su ubicación precisamente coincidía con la reserva hidrológica de la Cuenca del Río Coello (Cajamarca, Ibagué, El Espinal, Coello, Rovira, San Luis y Flandes) y además, esta región es reconocida por tener una tierra muy fértil, por lo que es llamada la despensa agrícola del país.

El uso del suelo de Cajamarca está destinado a la agricultura y la ganadería en un 53,17 % de su territorio. Cajamarca, en su parte más alta, es páramo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible designó más de 175.000 hectáreas del Departamento, incluyendo el páramo, como zonas de reserva forestal (PAX, 2016:11).

Después de siete años de exploración en la región, AGA protocolizó el proyecto y en diciembre de 2007 el presidente Uribe hizo público el hallazgo de la importante mina. En 2010 AGA anunció su intención de expandir el proyecto y abarcar más regiones en el norte del departamento y en el Quindío. A partir de ese momento las comunidades comienzan a movilizarse para entender mejor lo que estaba pasando, cuáles eran los riesgos y por qué no sabían de las decisiones que se estaban tomando en sus territorios.

En 2012 el municipio de Piedras comenzó a ver la presencia de AGA puesto que la empresa pretendía instalar en la finca La Perdiz (Corregimiento Doima) una planta de procesamiento para el oro que extraerían de la mina ubicada en el municipio de Cajamarca (lixiviación). Situación que provocó que la comunidad se uniera por la preocupación del impacto que tendría sobre el recurso hídrico, fundamental para la agricultura y en una zona con enorme potencial acuífero. El 23 de diciembre se realizó una marcha en Doima-Piedras demostrando que cuando existe convicción y plena conciencia de las amenazas que enfrenta un territorio la acción colectiva es contundente.

En enero de 2013 iniciaron un paro indefinido y de allí en adelante, los habitantes del corregimiento y de otras veredas hicieron uso de las vías de hecho para visibilizar la problemática y llamar la atención de las autoridades nacionales; hicieron plantones en el casco urbano, y en febrero bloquearon la entrada a la empresa Doima y cerraron la vía. Se trató de debatir el proyecto con AGA pero ellos no dieron información certera pues argumentaban que estaban en exploración.

Al mismo tiempo, en Ibagué se creó el Comité Ambiental en Defensa de la Vida, plataforma que anteriormente trabajaba como la Red Ambiental y Cultural “La Reversa” donde participaban estudiantes universitarios, profesores y otros miembros de la comunidad académica. El Comité Ambiental comenzó a promover las marchas Carnaval como respuesta a las afirmaciones de la empresa AGA, el gobierno nacional y los medios de comunicación quienes decían que eran muy pocas personas las que se oponían al proyecto.

Ello los llevó a manifestarse y se propusieron realizar dos marchas anuales, uniéndolas a fechas emblemáticas relacionadas con el cuidado del medio ambiente. En 2012 lograron llevarlas a cabo, pero luego enfrentaron dificultades de organización logística, recursos económicos, humanos, lo que los obligó a realizar solo una por año. En 2018 organizaron la 10° versión, en la cual lograron que se movilizaran cerca de 140 mil personas en Ibagué, El Espinal, Saldaña, El Líbano y Roncevalles, y se replicó en otras regiones del país como en Armenia, Florencia y Morelia (Caquetá), Bogotá, Bucaramanga y Cúcuta.



Un miembro del Comité Ambiental afirmó que:

*“el motivo de las marchas carnaval fue el de no dejarse estigmatizar y construir un proceso de cultura de vida frente a la cultura de muerte que representaba la imposición del proyecto minero (despojo, saqueo de los recursos naturales, contaminación de suelos, agua y aire). Ya nos habían estigmatizado, nos habían dicho guerrilleros, vándalos, terroristas, por lo que la concepción de la marcha fue en respuesta a eso”<sup>41</sup>*

Esta movilización ciudadana no apela a la violencia, parte del cero daño, recurre a recursos artísticos, lúdicos y culturales para demostrar que la mayoría del pueblo tolimense estaba en contra de esos proyectos. A futuro tienen la perspectiva de avanzar en la consolidación de un movimiento nacional ambiental para poner a discusión el modelo de desarrollo del país en donde las comunidades y territorios jueguen un papel protagónico para tener otra concepción del modelo de sociedad que está en disputa, en contra de la lógica centralista del modelo impuesto por el gobierno nacional (nuevo proyecto político).

El comité Ambiental llegó a Piedras por solicitud de algunos miembros de la comunidad al ver que la empresa comenzó a dar cursos de reciclaje en las escuelas y prendió las alarmas por la incertidumbre que se generó al no saber cuál era el alcance de ese proyecto en el territorio. En febrero de 2013 se crea en Doima el Comité Ambiental como extensión del Comité Ambiental en Defensa de Vida, en donde fue fundamental el apoyo y acompañamiento de más de setenta jóvenes de ese movimiento y de la Universidad del Tolima (Comité Ambiental de Piedras, 2017).

Actualmente existen comités ambientales locales en varios municipios, su composición es heterogénea y varía de acuerdo con cada contexto. Por lo general estos comités están conformados por organizaciones campesinas, grupos juveniles, estudiantes, religiosos, ambientalistas, empresarios e incluso ciudadanos que no han estado organizados anteriormente. El trabajo de estos comités es apoyado por varias ONG del Tolima, Bogotá y de otras partes del mundo, como Ecotierra, Semillas de Agua, Dejusticia, Tierra Digna, Censat/Agua Viva y PAX Holanda, entre otras (Dietz, 2018, p 103).

Las consultas populares no fueron un planeamiento inicial del Comité Ambiental de Ibagué, para ellos el eje principal de actuación era la movilización social y un fuerte componente formativo, es decir adoptaban una estrategia más política que jurídica. El Comité no estaba convencido de su eficacia por las condiciones que implicaban el umbral, la corrupción y clientelismo que siempre se asocia al uso de este tipo de mecanismos.

La iniciativa de la consulta popular surgió en Piedras por parte de los productores de arroz, quienes respaldaron los paros, contaban con el poder económico local<sup>42</sup>, y consideraban amenazada la sostenibilidad de su actividad por la entrada del proyecto –además, estaba la presión de la comunidad que se habían propuesto bloquear a AGA–. Conscientes de la necesidad de complementar su estrategia para tener resultados más efectivos, comenzaron la búsqueda del mecanismo jurídico más idóneo que les permitiera lograr su cometido; realizaron reuniones abiertas con diputados y congresistas y recibieron apoyo técnico y jurídico de organizaciones como PAX Holanda, Dejusticia y abogados expertos.

<sup>41</sup> Miembro del Comité Ambiental en entrevista realizada el 28 de febrero de 2018 en Ibagué.

<sup>42</sup> En este municipio se dan monocultivos de arroz ubicados en latifundios

Así, los arroceros, campesinos y otros habitantes del municipio tomaron la decisión de realizar la consulta popular, mecanismo que no estaba referenciado y era inédito para estos casos. Se fundamentaron en los principios constitucionales de la autonomía territorial con la Ley 136 de 1994 y en el derecho a la participación ciudadana a través de la ley 134 de 1994, derechos que les daba la legitimidad política para desencadenar un proceso contrario al hegemónico: de abajo hacia arriba; de esta forma emprendieron la iniciativa para convencer al Concejo Municipal y el alcalde del Municipio.

El éxito de Piedras se relaciona con unas condiciones particulares, pues el mecanismo no se conocía; por ello el grupo gestor no quiso mostrar esa nueva estrategia y llevó todo el proceso de manera silenciosa, alejado sobre todo de los medios de comunicación. Solo se hizo público cuando el Tribunal Administrativo del Tolima aprobó la pregunta, y es en ese momento en que el Comité Ambiental de Ibagué decide apoyar y vincularse a la iniciativa, sin estar plenamente convencido.

El resultado de la consulta fue una gran sorpresa tanto para los promotores como para todo el país y dio la pauta para que los demás municipios se involucraran de manera activa, por lo que su impacto trascendió el ámbito local:

*“No éramos conscientes del alcance de la consulta, pues teníamos poca credibilidad de los resultados y las consecuencias. Creíamos que era un ejercicio más de los que hacíamos, como la toma, el mitin, la asamblea... uno le pierde la fe a la institucionalidad porque los resultados no son reconocidos (como en los cabildos abiertos, las consultas previas)... No sabíamos que [la consulta] iba a generar un boom, y menos que se pondría a discusión el modelo”<sup>43</sup>.*

Con los resultados, los habitantes de Piedras y quienes apoyaron la iniciativa vislumbraron la importancia política del mismo, puesto que el presidente, la empresa, el Procurador General y otros actores de relevancia nacional cuestionaron su carácter vinculante, la desconocieron y calificaron de ilegítima.

*“Aquí hubo algo supremamente poderoso que nosotros no habíamos contemplado... no habíamos hecho el balance de la importancia política de lo que significaba ese mecanismo de participación ciudadana”<sup>44</sup>.*

A pesar de los pronunciamientos públicos, posteriormente AGA modificó los planes del proyecto y lo trasladó en su integridad (extracción, procesamiento y residuos) a Cajamarca. Esta dinámica marcó un hito para el municipio al empoderar a la sociedad civil y fortalecer su cohesión social debido a que le implicó a sus habitantes generar lazos de confianza, desarrollar acciones conjuntas y crear relaciones sociales entre iguales (campesinos, trabajadores de la empresa, jóvenes, empresarios arroceros, ambientalistas, concejales, alcalde...). Incluso, se logró superar la rencilla histórica que existía entre los habitantes de Doima y Piedras, pues lograron unirse y actuar de manera coordinada, al reconocer que ésa era la única salida para derrotar al gigante de AGA.

Tal fue el nivel de consolidación de esa ciudadanía astuta que, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2014, Piedras fue el único municipio del país en donde ganó el voto en blanco. Para ellos, ésta fue la forma de expresar su descontento frente a la

<sup>43</sup> En este municipio se dan monocultivos de arroz ubicados en latifundios

<sup>44</sup> En este municipio se dan monocultivos de arroz ubicados en latifundios

democracia representativa, pues no sentían que sus intereses estuvieran representados por ninguno de los candidatos, y además querían reivindicar la democracia participativa ante todos los frenos que le estaban poniendo y que habían experimentado.

Reconocieron también que su acción no paraba en las votaciones, por lo que comenzaron a pedir discusiones más estructurales relacionadas con la distribución de la tierra y las vocaciones de su territorio; esto se debió también a la cualificación del debate que llegaron a sostener con los distintos actores en el ejercicio de gestación de la consulta popular. Para los piedrunos, era fundamental dar puntadas sobre esta discusión que se enmarcaba en el modelo minero-energético y avanzar en las reflexiones sobre alternativas al mismo.

Con los resultados de la consulta y al vislumbrar el camino que se abría, los miembros de los comités ambientales y otros actores sociales decidieron generar una estrategia de defensa territorial, pues el proyecto La Colosa se estaba expandiendo en la región, y el departamento del Tolima se había configurado como distrito minero. La clave de esa estrategia era Cajamarca, pues era el punto que podía bloquear el gran proyecto insignia de la locomotora minero-energética.

Se propusieron entonces impulsar 7 consultas populares en los municipios que rodeaban la Cuenca Mayor del Río Coello (área natural que iba a afectarse con el proyecto), y se esperaba que generara un efecto dominó, haciendo la presión suficiente para rodear a Cajamarca –que sería el último municipio en hacer la consulta- y demostrarles que no estaban solos.

Se conformó una mesa amplia de consulta popular con delegados del gobernador, concejales de Ibagué, organizaciones sociales locales y de Bogotá y el Comité Ambiental de Ibagué, donde debatieron durante más de un año cada una de las preguntas, examinando particularidades de cada municipio y elaborando su justificación alrededor de la vocación de cada territorio. Ello para evitar la polémica que generó la pregunta de Piedras, dado que se argumentó que inducía al elector; en este escenario también se analizaba las implicaciones de la jurisprudencia que se iba profiriendo. Sin embargo, pronto reconocieron las limitaciones para llevarlas a cabo y en 2014 decidieron priorizar solo tres: El Espinal, Ibagué y Camajarca. El Espinal perdió el impulso, al parecer por influencia de la visita del entonces vicepresidente de la República Vargas Lleras al municipio, pues después de este hecho el Concejo pidió suspender la decisión. Luego, Ibagué tomó la decisión de no hacer la consulta porque la pregunta afectaba todo tipo de minería y por ende, decidió recurrir a los Acuerdos Municipales.

De otro lado, en Cajamarca mientras AGA socializaba el proyecto, algunos líderes sociales se organizaron para informarse y crearon varias organizaciones con diferentes enfoques, pero con un objetivo común: defender el territorio y detener el proyecto minero. Surgieron entonces organizaciones como Semillas de agua, la asociación de productores agroecológicos de la cuenca del río Anaime (Apacra), AgroTour Anaime, el Colectivo Socioambiental Juvenil de Cajamarca (Cosajuca), Ecotierra, entre otras. Sin embargo, también fueron estigmatizados, tildándolos de guerrilleros, marihuaneros, mechudos, etc., recibieron amenazas y hubo asesinatos, entre ellos dos jóvenes de Cosajuca de tan sólo 15 y 17 años.

Acudieron a manifestaciones públicas en contra de la empresa minera, foros, seminarios internacionales con expertos en minería a cielo abierto, movilizaciones sociales y marchas carnavales. También bloquearon la vía de acceso del proyecto y lograron que la empresa

se saliera del área. Con este resultado hubo una efervescencia en la comunidad por lo que se sumaron otros actores que no estaban involucrados y decidieron promover la consulta.

Luego, por presión de algunos congresistas, en una audiencia pública que fue convocada para revisar la delicada situación de violaciones a los derechos humanos, amenazas y asesinatos a líderes, el alcalde del Municipio quedó comprometido a promover la consulta popular. El alcalde cumplió con su parte y presentó la iniciativa al Concejo Municipal, la comunidad promovió Cabildos Abiertos para la socialización pero finalmente el Concejo no aprobó la iniciativa, votó 10 contra 1 con el argumento de que esa decisión era potestad del Estado y no era competencia de los municipios. En este aspecto se afirma que la mayoría de los concejales estaban permeados por la empresa, por lo que era imposible ganar esa batalla<sup>45</sup>.

Además, PAX (2016:38) afirma que hubo presiones por parte de entidades del nivel nacional, como, por ejemplo, el Procurador Judicial Ambiental y Agrario para el Tolima citó a los once concejales para advertirles de la ilegalidad de la consulta popular y que, de aprobarla podrían ser sancionados disciplinariamente. Por su lado, AGA presionó al Concejo y condicionó a que la creación de una Fundación para beneficiar el municipio no se llevaría a cabo si votaban a favor de la consulta popular.

Este hecho produjo gran desilusión en los habitantes que dieron por clausurada esta alternativa y comenzaron a considerar la opción de una consulta popular autónoma con el objeto de presentarla a nivel internacional; alternativa que habían conocido a partir de la experiencia de Tambogrande en el Perú, basados en el derecho a la libre expresión y a la libertad de reunión. El desafío radicaba en que no era vinculante, por lo tanto, dependía básicamente de la voluntad política del mandatario.

Sin embargo, surge un hito político significativo, en julio de 2015 se sancionó la ley 1757, abriendo nuevamente la esperanza para los cajamarcunos dado que se amplió la iniciativa de la consulta a la ciudadanía. Su promoción ya no quedaba exclusivamente en manos de la autoridad local y desde ese momento en adelante se podría poner en marcha este mecanismo a través de la recolección de firmas. La comunidad de Cajamarca y del Comité Ambiental tuvo que estudiar la nueva ley y solicitar asesoría a la MOE y Registraduría a través de derechos de petición para entender cómo se realizaba el procedimiento. Adicionalmente, se abrió otra ventana de oportunidad pues en ese año se dieron las elecciones regionales, se eligió un nuevo alcalde y se barajó un nuevo Concejo Municipal, en el que sólo quedaron reelectos dos, reconfigurándose la correlación de fuerzas en su interior.

Para continuar con la iniciativa, en diciembre, en una Asamblea se escogió el comité promotor (Comité Ambiental y Campesino de Cajamarca y Anaime) y el vocero (campesino) de la consulta. Tenían premura en realizar la consulta puesto que sabían que AGA presentaría la solicitud de licencia ambiental en los siguientes meses de 2016. El comité realizó Cabildos Abiertos para difundir y sensibilizar a la comunidad sobre la importancia del mecanismo, consiguió aliados en el Concejo y lograron la aprobación de la consulta en una sesión que fue transmitida por televisión con el propósito de hacerla pública y transparente tanto la discusión como la votación.

Al llegar al Tribunal del Tolima para revisión de constitucionalidad, la academia, ONG,

<sup>45</sup> Entrevista con líder social de Cajamarca



comunidad, universidades internacionales y expertos como Eduardo Gudynas y Alberto Acosta presentaron coadyuvancias para respaldarla. Por el mismo periodo se produjo la Sentencia T 445 de 2016 de Pijao, la cual planteó que no podía realizarse la consulta con esa pregunta, y esa misma pregunta era la que estaba analizando el Tribunal para Cajamarca; al final en noviembre, el Tribunal la aprueba en contraposición a lo que había planteado la Corte Constitucional. Por su parte, AGA interpuso una tutela en contra de la sentencia del tribunal para hundirla y los promotores presionaban al Alcalde, que estaba a favor del proyecto de la empresa, para que la convocara.

Finalmente lo hizo para finales de ese mes (definió la fecha el 26 de noviembre y emitió el decreto de convocatoria el 22 de noviembre), generando gran malestar por el poco tiempo de anticipación que hasta la propia Registraduría expresó. El alcalde por la presión que recibió de distintos sectores en el ámbito local y nacional (medios de comunicación, organizaciones sociales...) decidió cambiar la fecha de la consulta para enero de 2017. Se instaló además el equipo promotor con aproximadamente 150 personas en diciembre e hicieron un lanzamiento con una marcha a la que no acudieron muchas personas, prendiendo las alarmas sobre el éxito de la consulta.

Mientras tanto, en medio de la incertidumbre circularon rumores de que quienes estaban promoviendo la consulta era la guerrilla, o partidos políticos, que los estudiantes eran “marihuaneros” y que no sabían lo que hacían ni dimensionaban las consecuencias: la gente se iba a quedar sin trabajo, y sin carreteras y sin hospitales. Qué si la empresa se iba, Cajamarca no tendría mucho futuro (Durán, 31 marzo 2017).

En medio de ese fuerte debate y ambiente tenso, el alcalde de Cajamarca sufrió un infarto y falleció a mediados de diciembre. Este hecho marcó un quiebre y generó un cambio de rumbo importante puesto que ahora el municipio también debía citar elecciones atípicas para elegir el nuevo alcalde. Adicionalmente, salió una sentencia del Tribunal en donde planteaba que la pregunta era inconstitucional y debía formularse una nueva. Para el comité la situación era tan adversa que decidió suspender sus actividades, pues también había receso del Tribunal por la temporada de navidad.

En enero de 2017, el Tribunal emitió una nueva sentencia, modificó la pregunta quitando la parte que antes se había declarado inconstitucional de la pregunta de Pijao, dejándola de una forma que al Comité y la mayoría de quienes impulsaban la consulta no les parecía conveniente, pues quedaba planteada de manera más restringida, estar de acuerdo o no con la minería. La alcaldesa encargada decidió finalmente citar la consulta para el 26 de marzo, quince días después de las elecciones atípicas, decisión que complejizó el panorama, pues el escenario se volcó a la campaña electoral y a las elecciones del nuevo alcalde.

Ante esta situación el grupo hizo un análisis sobre esa coyuntura y tomó una decisión estratégica, la de apoyar a un candidato bajo la premisa de que teniendo la alcaldía de su lado la viabilidad de la consulta sería mayor. Esta decisión cambió las reglas y los principios bajo los cuales se movilizaban, ya que para los jóvenes y quienes los apoyaban era fundamental no involucrarse en política. Este viraje los condujo a sumarse y apoyar la campaña de su candidato y dejaron de lado el tema de la consulta para no confundir a la población. No obstante, su candidato no resultó electo y la gente quedó desmoralizada.

Sin embargo, decidieron terminar el trabajo, después de tantos esfuerzos y solicitaron apoyo a un concejal para concluir con la consulta popular. Adoptaron la estrategia de “educación por pares”, a través de la Red de Comités Ambientales del Tolima, la cual consistió en traer



personas mayores campesinas de otras regiones como El Líbano y El Espinal, del Nariño, Caquetá, Cauca con el fin de que apoyaran la realización de pedagogía a los campesinos, contando con personas como ellos y de esta forma se lograra generar mayor conexión entre los campesinos cajamarcunos. Se evidenció la solidaridad y el apoyo de otros; se comenzó el trabajo en veredas y pronto se dieron cuenta de que en las veredas las personas a pesar de haber votado por el alcalde que ganó y que estaba a favor de la minería, tenían la intención de votar a la consulta para defender su identidad campesina, su vocación agropecuaria, la producción agroalimentaria. Por ello se concentraron los esfuerzos en las zonas rurales y no tanto en lo urbano.

Había preocupación por ganar el umbral y a pesar de que a primera vista percibieron como una gran derrota la pérdida del candidato a la alcaldía, luego se dieron cuenta de que este proceso fue un laboratorio de aprendizaje alrededor del desarrollo de las jornadas electorales, ya que identificaron las dinámicas e irregularidades que pueden suceder durante los comicios y en el conteo de los votos. Al final les sirvió para comprender que no podían dejar sola la jornada de votación del día de la consulta, al contrario, debían hacer seguimiento y control del proceso electoral y diseñar estrategias para minimizar los riesgos de fraude.

El tarjetón fue socializado tres días antes de la consulta, y el comité impulsor había hecho pedagogía con otra versión anterior, y además, el día de la jornada de la votación se redujeron las mesas de votación a la mitad y les cambiaron los puestos de las mesas. Pusieron de su propia gente a la entrada y salida del sitio de votación para tener ellos mismos sus propias cuentas de las votaciones y dieron lapiceros para protegerse de todos los riesgos. La empresa montó su comité de abstención y no se movió lo mismo que con la campaña a la alcaldía pues asumía que la consulta ya se perdía.

Hubo campañas de desprestigio para estigmatizar a los impulsores y vincular al movimiento social como proclives a la guerrilla. Circularon volantes diciendo que si votaban por la consulta popular era votar por Gustavo Petro, y quisieron ligar la consulta con el comunismo. Usaron la misma estrategia de desinformación que sucedió con el plebiscito por la paz, y difundieron mensajes de texto diciendo que la consulta se había suspendido o cancelado. El comité hizo frente a todas esas vicisitudes. Los promotores recibieron amenazas el día anterior como una estrategia para generar miedo e influenciar a las personas a que no salieran a votar.

La alcaldía prohibió el perifoneo para hacer campaña, hubo presiones por parte de la institucionalidad porque el municipio estaba lleno de foráneos bajo sospechas de trasteo de votos. Los promotores arguyeron que mucha gente vino a apoyar la jornada y hacer activismo desde Ibagué, Bogotá, el exterior, otras regiones del país; incluso los Pijao y la guardia indígena se movilizaron hasta Cajamarca para expresar su respaldo. La MOE les advirtió que debían hacer la observación al conteo de votos para no perder el umbral y los promotores entonces vigilaron ese conteo.

*Por todas estas trabas y acontecimientos adversos, Cajamarca se convierte en un símbolo muy importante de dignidad para Colombia. El pueblo fue capaz de superar todos esos elementos negativos y ganar la consulta.<sup>46</sup>*

<sup>46</sup> Entrevista miembro Comité Ambiental Ibagué

Finalmente se logra esta misión titánica; más de 6.000 cajamarcunos se pronunciaron a través del voto –en un municipio de alrededor de 19 mil habitantes– alcanzaron el umbral y decidieron prohibir la minería en su territorio. La reacción del gobierno nacional fue inmediata, dando su lectura y desconociendo lo sucedido. El ministro de Minas, en ese entonces Germán Arce, expresó:

*“La consulta minera en Cajamarca no tiene la capacidad de cambiar la ley (...) no tiene el poder de hacerse retroactiva, es decir, de invalidar decisiones tomadas hacía atrás (...) Esta decisión, de orden político, no tiene la capacidad de afectar un procedimiento administrativo que todavía no se ha adelantado”<sup>47</sup>.*

A pesar de esta interpretación desacertada, la decisión se mantuvo puesto que la ley claramente estipula su carácter vinculante y ordena a las autoridades respectivas a acogerla. Por su parte, días después la empresa AGA aceptó el resultado y emitió un comunicado en el cual expresó:

*“Tras 14 años de presencia de AngloGold Ashanti Colombia en el Tolima, el proyecto minero La Colosa lleva varios años sin avances concretos. Diversas razones que van desde lo institucional, lo político, y particularmente lo social con la reciente consulta, nos obligan a tomar la desafortunada decisión de detener todas las actividades en el proyecto y con ello el empleo y la inversión, mientras se le da certeza a la actividad minera en el país y en el Tolima”<sup>48</sup>*

Respecto a su implementación, en medio de situaciones sospechosas, el Concejo Municipal elaboró un Acuerdo Municipal (Acuerdo N° 003 de 2017) que adopta la decisión, pero éste no especifica la prohibición de la minería ni tampoco que se deba incorporar dentro del ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial. El Concejo se había comprometido a recibir propuestas de la ciudadanía para su elaboración, pero finalmente en una sesión en la que no estaba agendado este punto, y en la que no participó el concejal ponente, se aprobó el proyecto de acuerdo, recayendo la sospechosa jugada sobre un concejal que se reconoce en el municipio por estar a favor de la empresa.

Así lo plantea un miembro de Cosajuca: “Si bien se reconocen los resultados del pasado 26 de marzo, no hay un artículo donde se prohíba explícitamente la minería, ni mucho menos uno que declare esta expresión popular como un determinante de ordenación del territorio que deberá tenerse en cuenta en el ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio” (Semana Sostenible, 16 mayo 2017)

¿Qué sigue después de la consulta popular para este grupo de ciudadano/as que está fuertemente comprometido con la defensa de sus territorios?

A nivel del municipio, el comité ambiental decidió que para que esta decisión pueda mantenerse, algunos de sus miembros se debían vincular al Consejo Territorial de Planeación y al Consejo de la Cuenca del Río Cuello (pues están en proceso de actualización del POMCA) para incidir y garantizar que la actividad minera no quedara viable dentro de su territorio.

<sup>47</sup><https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/07-2018-primeros-efectos-de-una-consulta-antimineria-se-dan-en-cajamarca>

<sup>48</sup> Anglo Gold Ashanti Colombia. Comunicado Oficial sobre La Colosa, abril de 2017.

En lo regional, están haciendo seguimiento a la Corporación Autónoma Cortolima para que no otorgue permisos en materia ambiental para actividades mineras; en este punto, dicha Corporación emitió la Resolución 1963 de julio de 2018 que da cumplimiento a la consulta popular de Cajamarca, la cual determinó que a partir de la fecha no concederá licencias ambientales, permisos, concesiones o cualquier autorización para el uso de recursos naturales en la jurisdicción del municipio, si estos tienen como finalidad la ejecución de proyectos o actividades de gran minería, minería formal o de las demás modalidades que trate el Código Minero. En el nivel nacional, reconociendo que es la más complicada, están presionando y vigilando para que se dé la terminación de títulos mineros (mediante acciones judiciales para hacer valer el mandato popular).

Además, se ha conocido que posterior a la consulta, en marzo de 2018, quince meses después que los cajamarcunos se pronunciaron, AGA solicitó al Ministerio de Ambiente nuevas permisos de sustracción de la reserva forestal ubicada en el municipio para realizar actividades de exploración en nuevas áreas. Al parecer, según voceros de la empresa explicaron que la solicitud se hizo para evitar que se les declare la caducidad del contrato ya que al no haber realizado actividades en la zona por más de un año sería motivo para perder los títulos puesto que se puede argumentar que no hay interés en avanzar con la etapa de exploración<sup>49</sup>.

Desde el movimiento regional, se vislumbra que las perspectivas del proceso se van a revertir, y de hecho ya se está observando con la jurisprudencia más reciente de la Corte Constitucional. Para los miembros del Comité Ambiental de Ibagué, de Cajamarca y de otros municipios del Departamento, las alternativas a futuro se dirigen a acudir a pleitos a nivel internacional para exigir el respeto del Estado Social de Derecho.

¿Qué han logrado después de las consultas de Piedras y Cajamarca? Delegados de estos jóvenes participaron en el Examen Periódico Universal (EPU) de Naciones Unidas del 2018 y consiguieron que México y Suiza hicieran un llamado sobre las consultas populares. Allí identificaron un aliado natural puesto que Suiza es un país que usa mucho los mecanismos de participación directa para la toma de decisiones y la realización de la democracia. En 2017 participaron en la reunión del Comité de Derechos Sociales y Culturales en Ginebra, construyeron un informe sombra de la comunicación, logrando que le dijeran al gobierno que respetara las consultas puesto que son una forma de profundización de la democracia.

Otra estrategia que están diseñando es la de incidir en los países que acompañan la implementación del acuerdo de paz y los miembros de la OCDE para que condicionen cualquier apoyo al gobierno colombiano, a la protección de los líderes sociales y los mecanismos de participación. Esta alternativa ha surgido ante las salidas del ejecutivo y legislativo en su intención de querer limitar las consultas y otros mecanismos de participación directa mediante proyectos de ley.

## **5.2. Los repertorios de actuación.**

La acción colectiva desarrollada por los comités, organizaciones y otros miembros de la sociedad civil alrededor del proyecto La Colosa se materializó en una amplia gama de estrategias para la movilización, participación y la reivindicación de sus derechos. Estas actuaciones se llevaron a cabo y se moldearon de acuerdo a las ventanas de oportunidad

<sup>49</sup> El Tiempo.com (19 julio 2018). "Anglogold pide realizar actividades en reserva forestal de Cajamarca". Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/anglogold-solicito-permiso-para-exploracion-minera-en-cajamarca-to-lima-245618>

que iban surgiendo en la evolución del contexto político e institucional nacional y local. Meyer (2004) (citado por Dietz, 2017:98), afirma que algunas condiciones del contexto que inciden en la actuación son, por ejemplo, la apertura de un sistema político, la existencia de aliados influyentes, una división de las élites políticas, un cambio de gobierno y el nivel de represión de un Estado.

Para este caso, los cambios institucionales y políticos en el corto plazo fueron determinantes para que los actores definieran sus estrategias de actuación, midieran sus demandas, establecieron metas concretas y las revaluaran a la par en que se iban dando esas modificaciones. La llegada del presidente Santos generó mayores oportunidades para la acción colectiva, puesto que su gobierno le imprimió un tinte de mayor apertura democrática, que entre otras sancionó la Ley Estatutaria de Participación, y, a pesar de las grandes dificultades que se experimentaron en el ejercicio de la movilización y la protesta, hubo un contexto más favorable para realizarlas tal y como lo registran las cifras del CINEP y la FIP.

El contexto de negociación de la paz y la firma del Acuerdo Final también hicieron dar cabida a otros temas locales que anteriormente difícilmente se podían plantear públicamente y dieron espacio para que los actores sociales, en particular los jóvenes, pudieran desplegar distintas formas de expresión. A pesar de esto, los líderes y las caras más visibles de estos grupos recibieron amenazas y lamentablemente hubo asesinatos.

Las variaciones en las relaciones de poder en el territorio, con el cambio del Concejo Municipal y de Alcalde, también fueron ventanas de oportunidad que los comités supieron aprovechar para avanzar con su estrategia. Y el trabajo en red, las alianzas con actores políticos y el intercambio de experiencias nacionales e internacionales también jugaron un papel fundamental para superar los percances y mantenerse en su objetivo.

Se puede concluir entonces que la dinámica de participación se produjo en forma complementaria: comenzaron con la movilización, protestas, plantones y bloqueos de vías, observando resultados satisfactorios, pero prontamente identificaron que su estrategia debía ir más allá. Así, decidieron combinar expresiones culturales más sintonizadas con la no violencia y como forma de buscar una razón común entre diferentes, mientras avanzaban en el cumplimiento de cada uno de los trámites para el uso del mecanismo de participación directa, opción que les daba un respaldo legal y les aseguraba mayor sostenibilidad de la decisión en el tiempo.

También usaron espacios de participación institucionales con el propósito de generar discusiones que quedaran dentro de la arquitectura institucional de la participación: promovieron cabildos abiertos, solicitaron audiencias públicas ambientales y se involucraron en los Consejos Territoriales de Planeación y del POMCA, por mencionar algunos.

Las movilizaciones no eran usuales en Cajamarca, por lo tanto, comenzaron con marchas de antorchas, pintándose la cara. Los campesinos se inventaron un festival para premiar el mejor carrao (willies) decorado con la comida que produce el municipio. Luego llegaron las marchas carnaval que quedaron institucionalizadas anualmente.

Para comprender las dimensiones y repercusiones del proyecto minero, los impulsores de la iniciativa identificaron como primer paso la necesidad de informarme y cualificarse.

Por esto buscaron alianzas con universidades para capacitarse, organizaron conferencias académicas, talleres e hicieron derechos de petición para acceder a la información que requerían. Diseñaron un diplomado gratuito con la Universidad del Tolima sobre formación ambiental del cual ya han capacitado alrededor de 7.000 personas.

También desarrollaron una estrategia de formación de capacidades con las comunidades y campesinos de los territorios; hoy en día, se considera que los habitantes del municipio tienen conocimiento sustentado para opinar y asumir posiciones. El trabajo pedagógico durante la campaña fue clave: diseñaron volantes sobre cuáles eran los impactos, difundieron la pregunta de la consulta, elaboraron videos, afiches, trabajaron con los niños para que replicaran con sus padres. Para los promotores fue una tarea que dio sus frutos: los iletrados y las personas con bajos niveles educativos lograron entenderlo, pues solo hubo 10 votos nulos en la consulta de Cajamarca.

El colectivo socioambiental y juvenil de Cajamarca (Cosajuca) creó una guía metodológica para realizar consultas populares que explican el paso a paso de los trámites y presentan las lecciones aprendidas con el objetivo de generar información más accesible para cualquier comunidad que quiera emprender este camino. También trabajaron con acueductos veredales para formarlos en el monitoreo al agua y promovieron la conformación de la Red de Acueductos de Cajamarca.

El intercambio de experiencias fue otro aspecto esencial que pronto pusieron en práctica. Un grupo de líderes viajó a la ciudad de Cajamarca en Perú, zona minera, para conocer los impactos de la minería de oro a cielo abierto; también otra delegación viajó al Estado de Minas Gerais en Brasil para conocer la situación de los proyectos de oro de AGA en ese país (PAX, 2016:46).

Los jóvenes de Cajamarca salieron de su territorio a conocer otros procesos y llevar el mensaje de lo que estaba pasando en su municipio. En estos recorridos conocieron los procesos de las comunidades indígenas en Colombia, participaron en el congreso de los pueblos, intercambiaron conocimientos con los indígenas y con otras comunidades y esto les permitió enriquecerse y ampliar la perspectiva de su territorio, reconociendo lo que era posible y a través de qué medios se podían realizar.

Pidieron apoyo de congresistas, construyeron alianzas y realizaron audiencias públicas en Ibagué. También participaron en debates de control político sobre el proyecto La Colosa en el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Los miembros del Comité de Ibagué celebraron la firma de pactos de vida con candidatos en donde se comprometían a no recibir recursos de empresas mineras, apoyar las consultas y promover la participación ciudadana.

Se involucraron en la coyuntura electoral y entendieron los procesos clientelistas que sucedían, lo cual les sirvió para comprometerse a estar más involucrados y desplegar una estrategia de observación y vigilancia para el día de los comicios.

Las alianzas se extendieron a otros comités ambientales de departamentos como Nariño y Caquetá, quienes expresaron su solidaridad y acompañaron las campañas de pedagogía en las veredas y estuvieron presentes el día de los comicios. Hubo un aprendizaje colectivo y de doble vía. El apoyo de organizaciones internacionales como PAX Holanda, y nacionales como Dejusticia entre muchas otras, y de expertos fue decisivo también para brindarles



asesoría técnica y transmitir conocimiento sobre las experiencias de otros países.

El litigio estratégico fue otro eje transversal y permanente de sus estrategias. Tuvieron la fortuna de tener de su lado a la Corte Constitucional en su primera fase y también al Consejo de Estado. Esto permitió hacerle contrapeso a las decisiones que tomaba el Tribunal Administrativo del Tolima en primera instancia y siempre vieron a las Altas Cortes como aliado ya que la naturaleza de su misión es precisamente verificar que las decisiones se acojan a nuestra Constitución. Sin embargo, esta situación cambió con la nueva postura de la Corte en su nueva faceta.

Cuando conocieron de la solicitud de la empresa para una nueva extracción de la reserva forestal, pidieron la figura de terceros intervinientes que les fue negada. Radicaron una tutela y la perdieron en primera y segunda instancia bajo el argumento de que era un procedimiento técnico.

### El proyecto político

No hay duda de que el proceso de la consulta popular, antes, durante y sobre todo después, contiene un claro proyecto político que se orienta hacia la construcción de alternativas de desarrollo económico no solo en su área de influencia, aunque nace desde allí y se comienza a consolidar como proyecto regional y nacional, que interpela de manera directa el modelo de desarrollo que domina el panorama nacional. Por eso, como primera característica, proponen iniciativas concretas con propuestas alternativas, como el turismo de naturaleza, la agricultura sostenible, entre otras opciones, que ante todo buscan el bienestar de la gente. Este colectivo no quiere que en su territorio se cometan los mismos errores que se han cometido en otras explotaciones mineras como el Cerrejón o en el Casanare. No desean que se siga imponiendo un modelo depredador impulsado por las élites.

Pero su proyecto también cuestiona el modelo antropocéntrico y se replantean el papel del ser humano que lleva menos tiempo en el planeta y pretende decidir por los ríos, las montañas y toda la naturaleza. Todo esto es una apuesta de más largo plazo, así como ven también la transición del modelo minero-energético, un proceso paulatino de defensa del territorio que se sitúa desde lo ambiental y rompe el paradigma de derecha e izquierda, pues se trata de que no ha traído beneficios a la población. Se preguntan:

*“¿Cuál es el negocio cuando las poblaciones no se han beneficiado de ese modelo? Sufren de necesidades básicas insatisfechas... no es un radicalismo desde lo ambiental, lo económico tampoco ha mostrado resultados positivos para la población. Las consultas son para discutir el modelo, el derecho a decidir nuestro modelo de desarrollo ¿Por qué tenemos que ser una Colombia minera cuando tenemos una riqueza inconmensurable en biodiversidad?”*

Un segundo aspecto, que define su proyecto político, es que ven las consultas como un instrumento que fue útil en su momento, pero saben que no es y que no ha sido el único. Se constata en el proceso previo a la realización de la consulta popular, por la diversidad de repertorios de acción que utilizaron para avanzar en el propósito de poderla convocar y llevarla a cabo. A su vez, entienden que es en el marco de una democracia limitada e imperfecta como la colombiana en la que se debe acudir a preguntar “lo básico” como interrogar si se quiere la paz, eliminar la corrupción, o si se quiere “abrir un hueco donde nace el agua o la despensa agrícola”. Estas preguntas no son, a su juicio, nada más que muestras del atraso político del país.

En tercer lugar, existe claridad sobre la necesidad de hacer alianzas, y no solo dentro del movimiento social, sino también con actores políticos y tener sus propios candidatos para incidir de manera directa en la alcaldía y en el concejo municipal. La acción colectiva ciudadana comienza a tejer lazos con la acción política y la aspiración a cargos con capacidad de poder en la toma de decisiones para vehicular las propuestas ciudadanas. De hecho, un líder del Comité se postuló como candidato a la Cámara de Representantes, aunque no logró la votación necesaria si tuvo un respaldo significativo de votos para ser su primera vez. Hay un auto reconocimiento de empoderamiento y crecimiento de este tipo de despertar ciudadano por la defensa de sus territorios, en el marco de la legalidad y mediante la utilización de diversas opciones de presión social y política. “La gente está abriendo los ojos” y entienden la preocupación del gobierno “por el despertar del movimiento social”. Este proyecto político se sitúa desde la no violencia pues son conscientes de la guerra interna que se ha vivido; por ello su actuación pretende romper como ese esquema para no perpetuar la guerra.

Una cuarta característica de este proyecto político es que no están en contra de todo tipo de minería. Es “contra la que pone en riesgo el derecho colectivo al ambiente sano” y la que genere una “afectación a bienes comunes naturales”. En su proceso, tuvieron en cuenta no afectar a los pequeños mineros y reconocer que los conflictos socioambientales se incrementan, por eso se debe discutir cómo, cuándo y dónde se desarrollan los proyectos y no se puede afectar una despensa agrícola o hídrica, de allí la importancia de entender que es un proceso que requiere una transición y debe ser paulatina.

Finalmente, después de la consulta cuentan con estrategias a nivel local, regional y nacional. Ya saben a qué se enfrentan en el marco del juego democrático y el andamiaje electoral. Por eso construyeron las estrategias de consultas para el Tolima. Se formaron para entender el tema jurídico y entendieron que allí existen herramientas valiosas. De esa forma, se consolida una estrategia de defensa territorial, en la cual no solo se pedía excluir la minería sino iniciar una discusión estructural sobre la distribución y uso de la tierra.

De otro lado, desde Cosajuca en Cajamarca definieron seis principios que han orientado su proyecto político y se constituyen en un proceso más estructurado –como organización– para acceder a recursos de la cooperación internacional y desplegar nuevas formas de defensa del territorio. Los principios construidos fueron: i) no violencia; ii) no partidismo; iii) justicia ambiental (ningún beneficio económico si no es medido contra los daños al ambiente; iv) independencia (evitar apoyos económicos, políticos para que no se les imponga agenda); v) horizontalidad y complementariedad (sumar distintos perfiles de los integrantes) y, vi) justicia de género.

En 2014 crearon la fundación Madre Tierra para la búsqueda de recursos, el fortalecimiento organizativo y contar con medios de difusión de sus apuestas, con un importante componente de innovación como el desarrollo de mingas campesinas para apoyar labores de los campesinos de modo que les quedara una jornada libre para que pudieran participar en las sesiones de sensibilización.

Uno de sus actuales ejes es el trabajo desde lo espiritual, pues entienden que hay otras formas de defender el territorio. Los indígenas les han enseñado a ver su entorno desde otra visión, desde toda su complejidad para sentirse en armonía con su territorio. Entenderse como colectivo de otra forma, al igual que reorientar su trabajo y aprovechar

sus potencialidades buscando trascender en la razón de su existencia. En la montaña donde está La Colosa hay dos sitios sagrados por lo que plantean que es necesario entender la defensa territorial desde toda su complejidad. Por ello afirman, que “la montaña está con ellos y el río lo está”.

## Reflexión final

El análisis realizado en este documento da cuenta claramente de la materialización del ideal que se construyó en el gran pacto político y social de la Constitución de 1991 al introducir como componente fundamental la dimensión de la democracia participativa a la representativa y la de apostar por un Estado Social de Derecho. Este marco institucional y político marcó el camino para el establecimiento de normas que le dieran el piso y la ruta a la ciudadanía para ejercer su derecho a la participación ciudadana y el deber de vincularse en las decisiones que afectan su vida, su presente y su futuro.

Sin duda, la expedición de la Ley Estatutaria de Participación (Ley 1757 de 2015) marcó un hito trascendental para la democracia del país; incorporó a la participación como derecho fundamental y logró conseguir que se utilizaran algunos de los mecanismos de participación directa, que hasta ese momento prácticamente yacían empolvados en un cajón. En particular, para la consulta popular se logra un cambio que tuvo efectos inmediatos en su aplicación y que permitió reconfigurar las fuerzas en la disputa política entre los niveles nacional y territorial para la gestión de los recursos naturales no renovables: la potestad de su origen popular. Este hecho abrió un camino para las comunidades que no se había recorrido en el ámbito de la participación ciudadana en extractivas, y se dio precisamente en un momento en que la ciudadanía exigía la vinculación de su opinión a las decisiones que se estaban tomando.

Las consultas populares mineras y de hidrocarburos se convirtieron en una hazaña política contundente, y en un primer momento pararon grandes proyectos y permitieron creer en el potencial de la práctica democrática del país –no sin pocos obstáculos provocados por el nivel central-. Ejercicios democráticos gestados de abajo hacia arriba, con decisiones vinculantes que permitían no sólo refrendar la voz de la ciudadanía sino también organizar espacios más amplios de discusión sobre la vocación de sus territorios, los modelos de desarrollo alternativos –no impuestos– y la puesta en práctica –finalmente– de la autonomía territorial.

Esta efervescencia duró poco, por las Sentencias de la nueva faceta de la Corte Constitucional (SU 095 de 2018 y la declaración de inexequibilidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994) que terminó por sepultarlas. Por el contrario, este hecho deja ver que nuestra democracia está recortada y deficitaria, que solo es conveniente para los asuntos en que se pueda instrumentalizar la voluntad popular.

Sin embargo, esta experiencia permitió fortalecer un tipo de ciudadanía astuta, robustecer la acción colectiva mediante distintas formas de actuación, empoderar organizaciones y movimientos y construir grandes bloques de redes ciudadanas en pro de la defensa del territorio y el ambiente; además logró abrir una discusión que no se ha permitido en el país: la del modelo de desarrollo en la que todos los sectores se vean incluidos, especialmente los que han permanecido por fuera de los frutos del desarrollo. También, consiguió que la institucionalidad del nivel nacional sea abierta al cambio, concretamente en lo relativo al esquema de toma de decisiones para incluir a las entidades territoriales

y la participación de sus poblaciones. A pesar del sinsabor de las consultas, esta disputa logró cambios estructurales en la gestión del sector, por lo que es fundamental resaltarlo y reivindicarlo.

Con estos logros se cierra una puerta, pero indudablemente habrá otras que se abrirán, pues la exigencia de la participación ciudadana para el desarrollo de proyectos extractivos es una realidad, gracias a las demandas y movilización de la ciudadanía y a la opción planteada por la Corte Constitucional. Si bien se anula el único mecanismo de participación directa que existía para estos casos, el gobierno nacional deberá buscar el más idóneo para garantizar la participación ciudadana. El reto ahora radica en cómo se construya un mecanismo distinto que no supedite la voz de los territorios al interés del nivel nacional, sino que realmente se respeten los principios democráticos consagrados en nuestra Constitución Política.

## Bibliografía

- Ámbito Jurídico (16 octubre 2018). Decisión sobre consultas populares en proyectos mineros es regresiva y antidemocrática. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/constitucional-y-derechos-humanos/decision-sobre-consultas-populares-en-proyectos>.
- Ámbito Jurídico (12 octubre 2018). El panorama de las consultas populares luego de la decisión de la Corte Constitucional. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/constitucional-y-derechos-humanos/el-panorama-de-las-consultas-populares-luego-de>  
Arango, O. (2013). Democracia local: La participación político-electoral en Pereira. Revista Gestión y Región. No.15. Universidad Católica de Pereira. Enero - Junio 2013
- Barberena N, V. (2 de junio de 2013). Descentralización en Colombia: 25 años preparando el territorio para la paz. Recuperado de: <https://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6871-descentralizacion-en-colombia-25-anos-preparando-el-territorio-para-la-paz.html>
- Comité Ambiental de Piedras. (2017). Nuestra consulta popular en Piedras, Tolima. Revista Semillas N° 69/70, Participación ciudadana para la autonomía territorial, diciembre.
- Concepto 2117, C.P. Augusto Hernández (Sala de Consulta y Servicio Civil 20 de noviembre de 2013). [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=64946](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=64946)
- Corte Constitucional de Colombia (2009). Sentencia T-123/09
- Dagnino, E. (2010). Civil society in Latin America: Participatory citizens or service providers? En H. Moksnes, & M. Melin (Edits.), Power to the People? (Con-) Tested Civil Society in Search for Democracy (págs. 23-39). Uppsala Centre for Sustainable Development.
- Dagnino, E., Olvera, A. J., & Panfichi, A. (2006). La disputa por la construcción democrática de América Latina. Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En E. Dagnino, A. J. Olvera, & A. Panfichi, LA DISPUTA POR LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA. Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, México.
- Delgado, C. (24 noviembre 2018). Consulta popular legítima del municipio de San Lorenzo, en Desde Abajo. Recuperado de: <https://www.desdeabajo.info/colombia/item/35591-consulta-popular-legitima-del-municipio-de-san-lorenzo-narino.html>.
- Dietz, K. 2018. Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. Colombia Internacional (93): 93-117. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>
- Durán C, H. (31 marzo 2017). 10 años de lucha: la historia detrás de la consulta minera en Cajamarca, en: VICE. Recuperado de: [https://www.vice.com/es\\_co/article/ezw88w/10-](https://www.vice.com/es_co/article/ezw88w/10-)




## anos-de-lucha-la-historia-detras-de-la-consulta-minera-en-cajamarca


- El Espectador.com. (17 octubre 2018). Municipios sí pueden prohibir actividades mineras: Consejo de Estado, Judicial. Recuperado de: <https://www.elspectador.com/noticias/judicial/municipios-si-pueden-prohibir-actividades-mineras-consejo-de-estado-articulo-818486> .
- El Tiempo (29 de mayo 2009). Nemocón no pudo evitar el relleno. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3463596>
- Garay, L.J. (Ed). (2013). Minería en Colombia: derechos, políticas públicas y gobernanza, Contraloría General de la República, mayo.
- García, M. C. (2017). Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000-2015, GLOCON Country Report, Nr. 1, Berlín/Bogotá: GLOCON&CINEP/PPP. Septiembre.
- Giraldo, J. (17 noviembre 2018). Consultas populares mineras, ¿en qué quedó la autonomía territorial y la democracia participativa?, en Ámbito Jurídico. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/administrativo-y-contratacion/consultas-populares-mineras-en-que-quedo-la>.
- Londoño, J. F. (2015). Análisis y perspectivas de la nueva Ley Estatutaria de Participación Ciudadana. Centro de Estudios en Democracia (CEDAE), Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Martínez, M.; Peña, J. y Jiménez L. F. Velásquez, F. (Coord.) (2018). El sector extractivo en Colombia 2017, Pan Para el Mundo y Natural Resource Governance Institute. Bogotá, agosto.
- Montenegro, L. C. (2017). Participación comunitaria en la protección del territorio. De las consultas populares a la toma de decisiones comunitarias. En: Revista Semillas, Número 69-70, Conservación y uso sostenible de la biodiversidad, derechos colectivos sobre los territorios y soberanía alimentaria.
- Olvera, A. J. (2009). La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática. Recuperado de: [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera\\_Entregable\\_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)
- PAX (2016). Democracia vale más que el oro, ISBN: 978-94-92487-06-3, agosto.
- Peña, J. y Velásquez, F. (2018). Participación de los gobiernos subnacionales en la gobernanza del sector minero en Colombia, Reporte elaborado para el Natural Resource Governance Institute con el apoyo de la Fundación Ford, Bogotá, D.C., octubre.
- Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) y Universidad Sergio Arboleda, Escuela de Política y Relaciones Internacionales – Grupo de Análisis Político (GAP). (2013). “Abstencionismo electoral en

Colombia: una aproximación a sus causas”, Bogotá D.C., diciembre.

- Rico, C. (17 de agosto de 2009). ¿Se Irá a la basura la consulta popular de Nemocón?. La Silla Vacía. Recuperado de:  
<https://lasillavacia.com/historia/3699>.
- Semana Sostenible (23 noviembre 2018). San Lorenzo: el pueblo que sin ayuda de la Registraduría desafió al Estado colombiano saliendo a votar. Recuperado de:  
<https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/san-lorenzo-el-pueblo-que-sin-ayuda-de-la-registraduria-desafio-al-estado-colombiano-saliendo-a-votar/42125>.
- Semana Sostenible (19 octubre 2018). Acuerdos Municipales, ¿otra alternativa para frenar la minería en los municipios. Recuperado de:  
<https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/acuerdos-municipales-otra-alternativa-para-frenar-la-mineria-en-los-municipios/41890>.
- Semana Sostenible (16 mayo 2017). La jugada sucia al NO en Cajamarca. Recuperado de:  
<https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/concejo-de-cajamarca-le-hace-jugada-sucia-a-la-consulta-popular-y-al-no/37812>.
- Unidad de Planeación Minero-Energética UPME. (2016). Boletín Estadístico de Minas y Energía 2012-2016, octubre.
- Velásquez C., F. (Septiembre de 1986). Crisis Municipal y Participación Ciudadana en Colombia. Revista Foro (1).
- Velásquez C., F. E. (1995). Descentralización y modernización del Estado en Colombia: balance de una experiencia. Nómadas (Col)(3). Recuperado de:  
<http://www.redalyc.org/pdf/1051/105118914003.pdf>.
- Velásquez C, F. E. (11 de mayo de 2009). La descentralización y sus enemigos. Recuperado de Razón Pública: <https://www.razonpublica.com>.
- Velásquez, F. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. Política & Sociedad, 10(18), 155-186.  
[https://www.researchgate.net/publication/315167808\\_La\\_institucionalizacion\\_de\\_la\\_participacion\\_en\\_Colombia\\_notas\\_para\\_su\\_interpretacion\\_doi1050072175-79842011v10n18p155](https://www.researchgate.net/publication/315167808_La_institucionalizacion_de_la_participacion_en_Colombia_notas_para_su_interpretacion_doi1050072175-79842011v10n18p155)
- Velásquez, F. (2018). Colombia: La participación ciudadana en la gestión de las industrias extractivas. Foro Nacional por Colombia. Informe elaborado para la Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas. No publicado.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA  
Cra. 4 A #27-62 Tel: (57-1) 282 2550 Bogotá D. C. Colombia  
[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co) / [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

 @foronacionalcol

 /foronacional