

**LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DEL
MEDIO AMBIENTE Y DE LOS DERECHOS AMBIENTALES: ESTUDIO
DE CASO CAJAMARCA (TOLIMA)**

JAIRO ANDRÉS CORTÉS TORRES

**UNIVERSIDAD DE CALDAS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO
MANIZALES**

2022

**LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DEL
MEDIO AMBIENTE Y DE LOS DERECHOS AMBIENTALES: ESTUDIO
DE CASO CAJAMARCA (TOLIMA)**

JAIRO ANDRÉS CORTÉS TORRES

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de Magíster
en Derecho Público

DIRECTOR:

SERGIO LUIS MONDRAGÓN DUARTE

Magíster en Derecho Público

Doctorando en Seguridad Humana y Derecho Global

**UNIVERSIDAD DE CALDAS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO
MANIZALES**

2022

DEDICATORIA

A Dios, ser superior y primero en todas las cosas.

A mis padres, unos tolimenses de origen campesino, que me han enseñado a que:

“Más allá de la libertad de un pueblo, está el amor de sentirse parte de él”

A mi hermana Evelyn Dayana, quien es fuente infinita de mi inspiración y quien día a día me recuerda que todo es posible y todo se puede

A mis hermanos que siempre me han motivado y ayudado en el trasegar de mi vida.

A las gentes de Cajamarca - Tolima, por el amor a su tierra, así mismo, por su valor, la tenacidad y la valentía para defender su territorio mediante los mecanismos legales, sin acudir a la violencia.

A todas las personas que de una u otra forma me han ayudado en la consecución de este logro académico y personal, este triunfo también es de ustedes.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a la Caja de Compensación Familiar de Fenalco del Tolima “Comfenalco Tolima” a su directora Diana Lucia Reyes Gutiérrez, a quien considero una mentora y una madrina para mí, gracias a ella que me dio la oportunidad y el apoyo para realizar mis primeros pasos académicos y laborales en el campo del derecho y la educación, jamás olvido lo que ha hecho y hace por mí, y mi familia. Bendiciones

En dicha entidad, también quien agradecer a Lubin Serrano Tello, a quien considero como un padre para mí, pues me ayudo y colaboro con todos los permisos para mis desplazamientos constantes a la ciudad de Manizales – Caldas, y ha sido testigo de los esfuerzos que he realizado para cumplir con este anhelo académico y personal.

Para mi director y asesor temático de este proyecto Sergio Mondragón, quien desde el principio me motivo a realizar este trabajo y a pesar de las dificultades, nunca desistió y fue fortaleza en los momentos que se requirieron, es un gran líder académico que me permitió llegar a feliz término el presente trabajo.

A las muchas personas y autoridades del Tolima, de Cajamarca, y demás entidades privadas, quienes me ayudaron en todo el proceso de la elaboración del presente trabajo, este es apenas un recuento de la lucha se lleva a cabo en los territorios y que merece ser descrita y publicada no solo desde la prensa, sino desde la academia y en todos los escenarios posibles.

RESUMEN.

La consulta popular en Colombia, se ha erigido como un mecanismo de participación, elevado al rango constitucional que ha permitido que las comunidades puedan tener la posibilidad de tomar decisiones en aspectos relevantes para su vida, frente a la explotación del subsuelo, el Estado es el competente y propietario para decidir en todo el territorio nacional, lo ha llevado en algunos casos, a desconocer la opinión de las comunidades que se asientan sobre los yacimientos, ello ha generado que la consulta popular, sea un mecanismo para que estas comunidades se pronuncien y decidan sobre permitir o no, proyectos de extracción de materias primas o minerales preciosos que consideran podrían afectar su derecho fundamental al medio ambiente sano.

Lo anterior, ha generado todo tipo de pronunciamientos a favor o en contra de las decisiones adoptadas por la comunidad, no obstante a ello, dentro del sistema jurídico colombiano, no se habían generado tensiones en este aspecto toda vez que el Estado, desde su componente central, es quien toma decisiones, sin necesidad de consultarle a las comunidades, a pesar de que con el proyecto de extracción, se verán directamente afectados, es por ello que recientemente, la consulta popular ha tomado fuerza como un mecanismo de acceso a la justicia ambiental en sentido amplio, pues su ejercicio ha permitido brindar herramientas jurídicas a la comunidad como respuesta, a los imperativos que desde el gobierno central se realiza, respecto de la utilización del subsuelo en las comunidades, visibilizando su derecho a participar en las decisiones que afectan el medio ambiente y generando un contrapeso al poder que sobre esta materia tiene el Estado.

PALABRAS CLAVE.

Consulta popular, Justicia Ambiental, Democracia Participativa, Medio ambiente.

ABSTRACT.

The consultative poll in Colombia, has emerged as a mechanism for participation, elevated to the rank that he has allowed that communities may be able to make decisions on aspects relevant to their lives, against the exploitation of the subsoil, the State is the competent constitutional and owner to decide on all the national territory, has led him in some cases ignored the opinion of communities that they sit on the sites, it has generated that the referendum is a mechanism so that these communities are pronounced and decide on allowing or not, materials mining projects premiums or precious minerals that could affect their fundamental right to healthy environment.

Besides, has generated all kinds of pronouncements in favor or against decisions taken by the community, however, within the Colombian legal system, tensions had not generated in this aspect since the State, from its central component, is who takes decisions without consulting the communities, the consultative poll has taken strength as in mechanism of access to environmental justice in the broad sense, since the exercise has allowed to provide legal tools to the community response, the requirements that the central Government done, with respect to the use of the subsoil in communities, making visible their right to participate in decisions affecting the environment and creating a counterweight to the power which This area has the status.

KEY WORDS.

Consulta popular, Justicia Ambiental, Democracia Participativa, Medio ambiente.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	15
1. PROBLEMA.....	22
2. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN.....	24
3. REFLEXIONES DE INVESTIGACIÓN.....	32
4. UNIDADES DE ANÁLISIS.....	33
5. HIPÓTESIS TEÓRICA.....	40
5.1 DERECHOS AMBIENTALES.....	40
5.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	43
5.3 CONSULTA POPULAR PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL.....	48
6. RESULTADOS.....	51
6.1.1 CONSULTA POPULAR Y PROTECCIÓN DE DERECHOS AMBIENTALES.....	51
6.1.2 PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL.....	61
6.1.2.1 Principios Preventivos.....	63
6.1.2.2. <i>Principio de desarrollo sostenible o principio de sustentabilidad</i>	63
6.1.2.3 Principio de precaución.....	65

6.1.2.4 Principio de prevención	67
6.1.2.5 Principios Reparadores	68
6.1.2.6 Principio de responsabilidad ambiental	68
6.1.2.7 Principio de contaminador-pagador.....	70
6.1.2.8 Corrección de las fuentes generadoras del daño.....	71
6.1.3 CONSULTA POPULAR EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS	73
Tabla 1. Modificaciones en la consulta popular	73
ACTORES COMPETENTES PARA CONVOCAR LA CONSULTA POPULAR Y TEMAS.....	73
TEMAS A DISCUTIR EN LA CONSULTA POPULAR.....	73
OBLIGATORIEDAD DE CONVOCATORIA	73
UMBRAL MÍNIMO DE PARTICIPACIÓN PARA LA DECISIÓN/CARÁCTER DE LA	73
CONSULTA POPULAR.....	73
OBLIGATORIEDAD DE LA DECISIÓN	73
Ley 42 de 1989	73
El alcalde municipal, la tercera parte de los respectivos concejales, el 5% del censo electoral municipal, o la mitad de las juntas directivas de Acción Comunal del ámbito territorial correspondiente.....	73

No hay disposición expresa.	73
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.	73
La mitad más uno de los votos depositados, sin fijar ningún umbral de participación. Solo se podrían realizar dos veces al año (el primer domingo de los meses de abril y octubre) .	73
Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos	73
Constitución Política 1991.....	73
El presidente con la firma de todos sus ministros	73
Sobre asuntos de trascendencia nacional.....	73
Es obligatoria para decidir sobre la conformación de nuevos departamentos; que un conjunto de municipios decida organizarse como área metropolitana y para constituir una provincia o integrarse a una ya existente.	73
Para el ingreso a una provincia ya constituida se deberá realizar una consulta popular en los municipios interesados.....	73
Carácter Nacional, Departamental y Municipal.	73
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.	73
Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos	73

Gobernadores.....	73
Sobre temas de su competencia.....	73
Alcaldes	73
El Congreso de la República	73
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.....	73
C	73
Sólo autoridad pública departamental, municipal, distrital o local, eliminando la posibilidad de que el presidente o el congreso pudieran convocarla.....	73
Para la creación de municipios y modificación de límites municipales	74
(L.134/94) La tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral...	74
Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos	73
Con el voto afirmativo de la mayoría de los ciudadanos residentes en el territorio en conflicto.	74
Usos del suelo: Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo amenace con crear un cambio significativo en el para 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.	74
(L.134/94) Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos.....	74

Ley 1757 de 2015	74
Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho.	74
No hay disposición expresa.	74
Cuando una iniciativa de consulta popular de origen ciudadano tenga el apoyo de más del 20% del respectivo censo electoral, se debe convocar directamente.....	74
El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito.	74
El 5% de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional cuando es de carácter nacional.....	74
(L.134/94) Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos.....	74
Sentencia SU-095 de 2018	74
Se define que no es el mecanismo apropiado para temas extractivos.	74
-	74
-	74
-	74
-	74
6.1.4 CONSULTA POPULAR EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS AMBIENTALES.....	75
6.2 CAPITULO 2.....	78

6.2.1 LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS AMBIENTALES SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.	78
6.2.1.1 La consulta popular en la protección de Animales - Conceptos de la CC en tauromaquia y espectáculo taurino.	78
6.2.1.2 La consulta popular en la protección del ambiente - Conceptos de la CC en uso de suelos.	79
6.2.1.3 La consulta popular en la protección de recursos naturales como el agua y el aire - Conceptos de la CC relacionados con el otorgamiento de licencias ambientales.	81
6.2.2 LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS AMBIENTALES SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.	82
6.2.2.1 La consulta popular en la protección de Animales – Conceptos del CE en tauromaquia y espectáculo taurino.	83
6.2.2.2 La consulta popular en la protección del ambiente- Conceptos del CE en uso de suelos.	83
6.2.2.3 La consulta popular en la protección de recursos naturales como el agua y el aire - Conceptos del CE relacionados con el otorgamiento de licencias ambientales.	84
6.2.3 TENSIONES ENTRE LOS FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO ENTORNO AL ALCANCE DE LA CONSULTA POPULAR EN LA DEFENSA DE DERECHOS AMBIENTALES.	85

6.2.3.1	Carácter vinculante de las consultas populares.....	85
	Tensiones generadas entre la Corte Constitucional y el Consejo de estado respecto al uso de la consulta popular en la defensa de derechos ambientales.....	87
6.2.4	CONSECUENCIAS DE LAS TENSIONES GENERADAS ENTRE LOS FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO CON RELACIÓN A LOS ALCANCES DE LA CONSULTA POPULAR EN MATERIA DE DERECHOS AMBIENTALES	88
6.2.5	DILEMAS ADMINISTRATIVOS FRENTE A LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA POPULAR.....	91
6.3	CAPITULO 3.....	92
6.3.1	Sector extractivo en Colombia.....	92
6.3.2	CONTEXTO MINERO EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA	95
6.3.3	IMPACTOS DE LA MINERÍA: PROYECTO LA COLOSA	97
6.3.4	DESARROLLO DE TENSIONES ALREDEDOR DEL PROYECTO LA COLOSA	98
6.3.5	LA CONSULTA POPULAR Y SU ALCANCE JURÍDICO EN EL CASO CAJAMARCA.....	100
7.	CONCLUSIONES	108
8.	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	112

INTRODUCCIÓN

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 21 establece que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público” (Organización de Naciones Unidas, 1948). De este reconocimiento, se desprenden diferentes formas de ejercer tal voluntad, como el derecho fundamental a elegir y a ser elegido, la facultad de poder cambiar la ley, inclusive el poder remover a los gobernantes que son elegidos a través de elección popular, entre otros muchos.

En los sistemas democráticos que fueron inspirados por la cultura jurídica constitucional occidental, dentro de la cual se inscribe Colombia, existen unos principios en común con otros sistemas de la región basados en la participación democrática. El artículo 103 de la Constitución Política (1991) reconoce como mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. El artículo 8° de la Ley 134 (1994) que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana, define la consulta popular en los siguientes términos:

La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Esta definición era clara en relación con la obligatoriedad de la decisión que se tome mediante el mecanismo de consulta popular. Adicionalmente, la decisión que tomaba la comunidad tenía efectos vinculantes frente al asunto sometido a este mecanismo de participación. El carácter obligatorio de la decisión que se tome aseguraba formalmente la efectividad y legitimidad de las acciones que de estas se deriven, así como, las consecuencias susceptibles de producirse en los campos jurídico, social y ambiental. Esta forma de participación ciudadana la hace una herramienta atractiva para el desarrollo democrático de una sociedad, ya que la involucra directamente en la toma de las decisiones que ordinariamente serían tomadas por el Congreso, la Asamblea Departamental, la Gobernación, el Concejo Municipal, o la Alcaldía Municipal.

Mediante la Sentencia de Unificación SU095 (2018) la Corte Constitucional examinó ampliamente los mecanismos de participación ciudadana y concluyó que:

La consulta popular es un mecanismo idóneo para que la ciudadanía decida, a través de una respuesta afirmativa o negativa, sobre asuntos nacionales, departamentales, municipales, distritales o locales. No obstante, dependiendo del nivel a tratar, la consulta se encuentra limitada por reparto de competencias establecidas en la Constitución y en la Ley. (Sentencia SU095, 2018)

En Colombia, las consultas populares se han convertido en importantes herramientas para la defensa de los derechos ambientales y protección del medio ambiente dado que, a través de ellas, en diferentes localidades del país, se ha logrado preguntársele a la población acerca de los diferentes proyectos que afectan el medio ambiente. En muchos casos, la población ha manifestado su rechazo a estos proyectos. De esa manera, es que se han

discutido y reivindicado los derechos de las personas en los territorios, así como defendido los derechos ambientales, ya que los ciudadanos han decidido el futuro de su territorio, han podido tomar sus propias decisiones sobre las afectaciones que, sobre el medio ambiente, puede en un momento determinado, causar la explotación de los recursos naturales que se cierne sobre su territorio.

Las dudas que se generan respecto a la efectividad del mecanismo de consulta popular, en este caso frente a la protección de los derechos ambientales, deben ser resueltas, con el propósito primordial determinar la validez del modelo de Estado Social de Derecho que impera en el país, en virtud de la Constitución Política de 1991.

Específicamente, en materia de protección de derechos ambientales, la sostenibilidad de los ecosistemas podría verse amenazada en la medida en que los intereses de particulares se impusieran sobre los intereses generales de la población, con lo cual se pondría en duda la oferta de recursos que las futuras generaciones van a necesitar para que su seguridad alimentaria y para su calidad de vida en general.

Asimismo, se requiere precisar el origen y el desarrollo de las diferencias que enfrentan la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia administrativa, dado que la claridad y la estabilidad jurídica son fundamentales tanto para los inversionistas nacionales y extranjeros, como para las comunidades y las autoridades encargadas de ejecutar las decisiones y programas conducentes a la realización de proyectos, ofrecer servicios y comercializar productos que se necesitan para la vida cotidiana actual y futura de la sociedad.

La importancia de este trabajo es consecuencia de reconocer que la participación ciudadana directa es uno de los principios fundamentales introducidos por la Constitución de

1991; en otras palabras, la existencia de dudas en torno la operancia y el alcance de la acción popular como mecanismo de protección del medio ambiente no solo pondría en riesgo la sostenibilidad que requiere la sociedad, sino la validez de este mecanismo para ese fin.

El impacto que se espera obtener es el de contribuir con un debate crítico, reflexivo y actualizado del problema objeto de estudio, como quiera que la jurisprudencia constitucional ha evolucionado recientemente, por lo que se precisa revisar los argumentos esgrimidos para sustentar tal evolución y su coherencia con otros fallos previos. De esta manera se espera aportar un punto de vista propio, aunque sustentado y confrontado con doctrina también vigente.

En cuanto a la novedad del trabajo, además de considerar ejemplos que se emplearán como referencia, se incluirá la comparación de este mecanismo con otras acciones previstas por la Constitución frente a la administración pública, con el propósito de examinar los elementos distintivos de la acción popular y su pertinencia en el caso de los derechos ambientales.

El objetivo general del presente caso de investigación es identificar el alcance de la consulta popular como mecanismo democrático para la protección de los derechos ambientales en Colombia, a partir del caso del municipio de Cajamarca – Tolima. Por otro lado, los objetivos específicos para el presente trabajo investigativo son los siguientes:

- Identificar los principios jurídicos y políticos que sustentan el empleo de la consulta popular como mecanismo democrático para la protección de los derechos colectivos del medio ambiente y los derechos ambientales, con el fin de establecer su utilidad en el caso de los derechos ambientales.

- Analizar las tensiones existentes entre la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado respecto del alcance de la consulta popular como mecanismo para la protección de derechos colectivos ambientales, para identificar las diversas consecuencias que se derivan respecto de la ejecución de las decisiones que se toman mediante este mecanismo.
- Analizar la consulta popular realizada en el municipio de Cajamarca – Tolima, como mecanismo democrático para la protección de los derechos ambientales.

El presente trabajo es de carácter inductivo porque pretende comprender, a partir de un caso real, cómo la consulta popular puede pasar de un mecanismo de participación democrática a un mecanismo de protección del medio ambiente. Asimismo, tiene un enfoque cualitativo porque “estudia la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas” (Gómez, Flores, & Jiménez, 1999, pág. 32)

Adicionalmente, el presente trabajo tendrá un enfoque explicativo (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010), dado que, a través del estudio de los elementos que se tuvieron en cuenta a la hora de realizar la consulta popular en el municipio de Cajamarca – Tolima busca comprender el rol que la decisión tomada dentro de la consulta popular ha tenido en la protección del medio ambiente y de los derechos ambientales de los habitantes de este municipio. Por último, el diseño de la presente investigación tiene una mirada analítica y crítica del fenómeno de la consulta popular en el municipio de Cajamarca- Tolima. Realizar

un estudio jurídico de todos y cada uno de los y determinar si allí, este mecanismo sirvió como medio de protección del medio ambiente y de los derechos ambientales.

En el presente proyecto también se realizará un estudio de caso. Eisenhardt (1989) concibe un estudio de caso contemporáneo como “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”.

Para la recolección de la información necesaria para la investigación se realizará una revisión documental, que aborde aspectos legales, jurisprudenciales y doctrinales, que permitan estudiar los elementos en materia de, consulta popular, mecanismos de protección del medio ambiente y derechos ambientales. Interesa abordar estos tópicos desde corrientes doctrinarias clásicas y modernas para entender el significado de la decisión de un grupo de personas respecto del uso de su territorio y que este no puede ser usurpado por autoridad alguna legalmente constituida.

Igualmente, la revisión documental busca identificar los fundamentos democráticos de la consulta popular como mecanismo de participación en las democracias latinoamericanas y en especial el caso colombiano, con matices de derecho comparado para entender el fenómeno social, jurídico y político vivido en el municipio de Cajamarca- Tolima. La recolección documental se realizará en bases de datos, libros, revistas y sentencias.

La revisión jurisprudencial incluirá fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado a partir del año 1994, teniendo en cuenta que en ese año expidió la derogada ley estatutaria 134 (1994), que reglamentó el ejercicio de los mecanismos de participación, en donde se encuentra como referente la consulta popular. Es revisión se extenderá hasta la

jurisprudencia desarrollada en 2018, con el fin de incluir las diferentes etapas que ha experimentado el mecanismo de consulta popular.

Una vez revisada la recolección documental, se pretende que, a través de matrices de análisis, fichas de lectura, análisis de las posiciones de los diferentes actores dentro del proceso de consulta popular de Cajamarca - Tolima, codificación y análisis jurisprudencial, se pueda cumplir con los objetivos trazados en el proyecto de investigación y de esa manera se pueda abordar el problema de investigación aquí planteado. Teniendo en cuenta que se emplearán fuentes que pueden tener puntos de vista divergentes, se requerirá la triangular la información de las diferentes fuentes y posteriormente adelantar una generalización analítica de los resultados.

1. PROBLEMA

La participación de la comunidad en las decisiones que tienen que ver con el medio ambiente y el territorio suele avivar tensiones que se hacen visibles por las decisiones que toman los actores; de sus pronunciamientos y acciones se desatan conflictos de orden económico, social y político, como por ejemplo el incremento en los costos de vida de la población, o el cambio de la vocación del territorio, y los intereses que sobre el medio ambiente se suscitan, los cuales difieren de acuerdo con la zona geográfica en donde se presenta el conflicto (Brenner, 2010).

En la consulta popular en el municipio de Cajamarca-Tolima, por ejemplo, se han podido evidenciar tensiones en el ejercicio de este derecho por parte de la comunidad. A comienzos del año 2008, la multinacional minera AngloGold Ashanti comenzó a contratar personal en el municipio de Cajamarca- Tolima para iniciar un proceso de explotación minera, lo cual despertó del interés de los más de 15.000 habitantes, de la denominada despensa agrícola de Colombia (Espinosa & Henyer, 2017).

En virtud de esos hechos se dio una situación que afectó la economía de la región debido a sus implicaciones en otras actividades económicas como la finca raíz, el empleo y los trabajadores informales (El Tiempo, 2008). Para diversos autores, “[u]n proyecto minero contrastaría con la identidad histórica de Cajamarca, que se ha caracterizado como un municipio de vocación agrícola y no minera” (Quintero, Londoño, & Londoño, 2017, pág. 171).

A pesar de la tensión social existente, la actividad minera podía tener un impacto económico para el municipio. En efecto, “la explotación minera se convierte en una alternativa económica importante para algunos sectores comunitarios y políticos” (Quintero, Londoño, & Londoño, 2017). Lo mencionado devela una tensión económica, por el cambio de vocación económica del municipio pasando de una economía basada en la agricultura a una economía basada en la minería, lo cual, generaría efectos mediatos e inmediatos en otros escenarios de la vida en comunidad de este municipio.

Como complementario a la tensión que se genera entre las poblaciones y el Estado respecto de las opciones para la explotación del subsuelo, Garcés y Rapalino (2015) plantean que la misma se resume en dos posiciones; la primera es que los territorios reclaman mayor participación en los procesos de intervención dentro del territorio, donde están asentadas sus comunidades, máxime cuando se afecta su entorno y hábitat, pero por otro lado se encuentra el gobierno central, que busca el monopolio y centralización del poder, invisibilizando la comunidad de la zona influencia, y elevando a la categoría de interés nacional o prioridad de primer orden, la extracción de recursos naturales, para de esa manera obtener tributos, inversión extranjera, etc. Esta tensión podría abordarla desde dos perspectivas diferentes: 1. Tensión entre comunidades y Estado y 2. Tensión por el uso del territorio.

Ese tipo de tensión se presentó en el municipio de Cajamarca, en el Departamento de Tolima. Con el propósito de resolver esa tensión, se llevó a cabo un proceso de consulta popular en el año 2017, la cual arrojó como resultado una amplia votación en contra de la continuidad del proyecto exploratorio. La participación alcanzó 6.165 votos en contra de los proyectos mineros, equivalente a 97% del total de los 6.355 depositados; el municipio tenía una población de 19.626 habitantes, de los cuales 15.048 ciudadanos se encontraban habilitados para votar. (Sánchez, 2017).

Es así como el presente trabajo de investigación se enfoca en el debate sobre el carácter vinculante de los resultados de la consulta previamente mencionada, analizando el alcance que pueden tener los resultados de

esta consulta considerando a la misma como un mecanismo para la protección de los derechos colectivos del medioambiente y los derechos ambientales, haciendo hincapié en el ejercicio realizado en el municipio de Cajamarca Tolima, en el año 2017, frente al proyecto minero la Colosa, que pretende realizar la multinacional minera Anglo Gold Ashanti. Teniendo en cuenta que, con posterioridad a ese proceso de Consulta Popular ha habido desarrollos jurisprudenciales, éstos serán tenidos en cuenta en el desarrollo del trabajo, con el propósito de tener una visión más completa y actualizada del tema.

2. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN

En Colombia las actividades mineras han tenido un importante auge, impulsado en gran medida por los beneficios tributarios que se le concedieron a esta actividad por parte del gobierno nacional. El propósito era que esa actividad lograra mejorar las condiciones de vida,

seguridad y economía de las zonas de influencia en donde estos se realiza (Rodriguez, Frasser, & Andapiña, 2017).

Ello provocó la apertura de muchos proyectos de explotación minera en Colombia, entre los que se destaca por su magnitud, el proyecto “La Colosa”, el cual provocó una inusual situación en el sector minero energético del departamento del Tolima, en el municipio de Piedras-Tolima, en donde se pretendía establecer un dique de colas para atender los desechos que generaría la mina ubicada en Cajamarca. Según un informe publicado en 2013, la “inestabilidad del terreno en Cajamarca genera un gran riesgo de la instalación de un dique de colas para el almacenamiento de los desechos altamente tóxicos, se ha planteado ubicar un dique de cola en el corregimiento de Doima” (BM Colombia Solidarity Campaign, 2013).

Sin embargo, Anglo Gold Ashanti, respondió que:

La capacidad del dique de cola que requeriría La Colosa sería de 1,420 millones de toneladas y sería uno de los diques de colas más grande del mundo (...) Los residuos que se almacenarán en el dique, no contienen cianuro libre y mediante un manejo adecuado no generan drenajes. El depósito de relaves es un sistema cerrado que no tiene ningún vertimiento hacia el medio ambiente circundante. (Anglo Gold Ashanti Colombia, 2014, pág. 12)

Tal respuesta por parte de la multinacional minera generó un impacto en la comunidad, lo que condujo a que la comunidad de Piedras- Tolima, se organizara y junto con el apoyo de la administración municipal, convocaran, en el año 2013, a una consulta popular sin precedente en el país, por medio de la cual sometieron a consideración la siguiente pregunta ante el Tribunal Administrativa del Tolima.

“¿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 empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquiera otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio en 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 _____ SI _____”

Esto fue analizado por esta corporación judicial, que lo declaró ajustado a la Constitución el texto de la pregunta.

Con dicha sentencia se continuó el proceso administrativo electoral, para la realización de la primera consulta popular antiminera en el país, la cual se llevó a cabo el 28 de julio de 2013. Según un reporte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, “de un total de 5105 habitantes habilitados para votar, se registraron 2995 votos válidos, de los cuales 2971 votos fueron por el “NO” y 24 votos fueron por el “SI”. Con dicho resultado, fue tajante la decisión del pueblo respecto de lo preguntado mediante este mecanismo de participación ciudadana (Registraduría Nacional Del Estado Civil, 2013).

El resultado de esta consulta popular, marcó un hito en los ejercicios democráticos del país hasta ese momento y se reflejó en los principales titulares de prensa en los medios de comunicación nacionales y regionales. El periódico “El Tiempo” tituló “Piedras le dijo

‘no’ a la minería en las urnas” (2013), por su parte el periódico “El Espectador” rotuló “consulta popular insuficiente” (2013); por otro lado, el periódico regional “El Nuevo Día”, de circulación en el centro del país, que comprende zonas del Tolima, oriente de Caldas y Occidente de Cundinamarca y Norte del Huila, encabezó la nota señalando que la “consulta popular dijo ‘no’ a la minería en piedras” (2013).

La realización de esta consulta popular inspiró la realización de otros ejercicios de consulta popular en comunidades que, al igual que Piedras- Tolima, tenían como común denominador la explotación de recursos naturales auríferos, petroleros o minero energéticos. Este fue el caso de la comunidad del municipio de Tauramena (Casanare) la cual decidió realizar una consulta popular para que la población se pronunciara sobre la realización o no de proyectos que pudieran impactar el medio ambiente. En este caso, la comunidad se pronunció sobre un proyecto minero-energético de explotación de hidrocarburos, que se pretendía realizar en la zona. La respuesta de esta comunidad, que tenía características sociales, económicas, geográficas y culturales similares a la de Piedras, fue similar a la del ejercicio que la precedió, puesto que la mayoría de la comunidad que participó en el ejercicio democrático, se pronunció a favor de no realizar actividades de explotación sobre su territorio. (Roa, 2016)

Para ello, en esta oportunidad se colocó a consideración del Tribunal Administrativo del Casanare, la siguiente pregunta: (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2013b)

¿Está 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, ¿dónde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?

NO _____ SI _____”

El Tribunal Administrativo del Casanere (Radicado: 850012331002-2013-00227-00, 2013), (Radicado: 850012331002-2013-00227-00, 2013), en virtud, de lo contenido en la ley 134 (1994), se pronunció sobre este ejercicio democrático, determinó lo siguiente:

PRIMERO: Declárase ajustado a la Constitución el procedimiento previo y el texto de la pregunta referente que el Alcalde de Tauramena pretende a someter a consulta popular, configurado así: (...) SEGUNDO: Disponer que la aludida consulta, si se efectúa, deberá convocarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia. TERCERO: Comuníquese este pronunciamiento al señor alcalde, presidente del concejo municipal, y al registrador municipal del Estado Civil”

En el caso de Tauramena (Casanare), la consulta popular se realizó el día 15 de diciembre de 2015. Según un reporte de la Registraduría Nacional del Estado civil, de un total de 13372 habitantes habilitados para votar, solo se registraron 4598 votos válidos, de los cuales 4426 votos fueron por el “NO” y 151 votos fueron por el “SI”. Con dicho resultado una vez más, la comunidad se pronunció en contra de la realización de proyectos mineroenergéticos que podrían generar impactos en el medio ambiente en su territorio.

Los proyectos de Piedras-Tolima y de Tauramena-Casanare, ambos proyectos mineroenergéticos, finalmente no se realizaron, gracias a que la comunidad en su gran mayoría se manifestó en contra de estos proyectos que eventualmente pudieron afectar su

medio ambiente. En ambos casos, se utilizó la consulta popular como mecanismo de defensa de los derechos ambientales y el medio ambiente. Los resultados permiten asegurar que la consulta popular es un mecanismo útil y efectivo, pues se ejerció aquí el poder público de manera directa por parte de los ciudadanos y fue respetado por las autoridades locales y por las empresas que buscaban desarrollar esos proyectos pues al menos, preliminarmente, estos fueron suspendidos una vez se conocieron los resultados de los comicios.

Luego de Tauramena, el mismo ejercicio democrático se llevó a cabo en el municipio de Cabrera-Cundinamarca, el cual fue a las urnas el día 26 de febrero de 2017. En este caso, la consulta popular buscaba hacerle frente a un proyecto energético de centrales hidroelécticas sobre la cuenca del río Sumapaz, el cual tiene como zona de influencia, no solo este municipio sino otros ubicados de manera adyacente. Este proyecto era liderado por EMGESA, la cual pertenece a la multinacional Grupo ENTEL. En esta ocasión, el proceso de consulta realizado por la comunidad se realizó según las disposiciones de la ley 1757 (2015) que modificó la ley 134 (1994); la consulta se formuló preguntándole a la comunidad si estaba o no de acuerdo con al construcción de ese proyecto hidroeléctivo en el territorio municipal y el 97% de los votantes respondió que no estaba de acuerdo (Osorio, 2018)

En Cabrera (Cundinamarca), según un reporte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de un total de 3461 habitantes habilitados para votar, solo se registraron 1488 votos válidos, de los cuales, se registraron 1465 votos fueron por el “NO” y 23 votos fueron por el “SI”. Con dicho resultado, esta comunidad se pronunció en contra de la realización en su territorio de proyectos mineroenergéticos que eventualmente impacten negativamente el medio ambiente.

La consulta popular no solamente ha sido empleada en temas de medio ambiente, sino también en otros casos como la definición de áreas metropolitanas, escisión de municipios, fijación de límites territoriales, localización de entidades públicas, suspensión del Congreso, propuestas contra la corrupción, día sin carro y sin moto, entre otros (Registraduría Nacional Del Estado Civil, 2013)

En cuanto al efecto de las consultas populares, se puede citar el caso de la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, institución que, por medio de la resolución 1963 (2018), tras estudiar los pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación con el alcance de las consultas populares, consideró que *“la consulta popular de Cajamarca es obligatoria y vinculante frente a todas las autoridades administrativas en cuanto a la imposibilidad de adelantar proyectos y actividades de minería en su territorio”*. Como consecuencia de lo anterior, en la parte resolutive de la misma resolución definió que:

A partir de la publicación de la presente resolución CORTOLIMA, en cumplimiento de los resultados de la Consulta Popular realizada en el municipio de Cajamarca el 26 de Marzo de 2017, no otorgará licencias ambientales, concesiones de agua, traspasos, permisos y demás autorizaciones para el uso de recursos naturales que tengan como finalidad el desarrollo de proyectos y actividades mineras en la jurisdicción del municipio de Cajamarca, sin perjuicio de la expedición del Esquema de Ordenamiento Territorial —EOT- que corresponda emitir la entidad territorial. (CORTOLIMA, 2018, pág. 5)

Entre tanto, de acuerdo con el estudio realizado por Fedesarrollo (Fedesarrollo, 2017) desarrolló y publicó un estudio sobre el costo económico de la inestabilidad y debilidad

normativa en la gestión socio-ambiental de los proyectos en los sectores minero- energético, de infraestructura y de telecomunicaciones; de acuerdo con ese estudio:

Las perspectivas de retraso o de cancelación de proyectos se complican por la revitalización de las consultas populares y la propuesta de otorgar competencias de autoridad ambiental a las comunidades indígenas. En el sector de minería e hidrocarburos, la interpretación de la Corte Constitucional de que la Constitución Política habla de la propiedad del subsuelo en cabeza del Estado y que este incluye a las entidades territoriales, ha introducido incertidumbres sobre la viabilidad de los proyectos que son vetados por comunidades, alcaldes y concejos municipales. Las consultas populares que prohíben la minería han comenzado a tener un efecto de contagio en iniciativas similares para prohibir proyectos petroleros, hidroeléctricos y lineales (carreteras, gasoductos, poliductos, oleoductos y vías).

Como se observa, el fallo de la Corte Constitucional sobre el alcance y las consecuencias que se derivan de la consulta popular no tienen consecuencias uniformes en relación con los proyectos cuya continuidad es precisamente el objeto del proceso de consulta. Ante esa diversidad de interpretaciones que las autoridades hacen de los resultados de las consultas populares, la efectividad de este mecanismo queda en duda, por lo que surge la pregunta que se plantea a continuación.

3. REFLEXIONES DE INVESTIGACIÓN

Con base en lo mencionado dentro de los apartados anteriores, el presente caso plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es el alcance de la consulta popular como mecanismo democrático para la protección de los derechos ambientales en Colombia? En base a esta pregunta, se plantean también las siguientes preguntas específicas para el desarrollo del caso:

- ¿Cuáles son los principios jurídicos y políticos que sustentan el empleo de la consulta popular como mecanismo democrático para la protección de los derechos colectivos del medio ambiente y los derechos ambientales, con el fin de establecer su utilidad en el caso de los derechos ambientales?
- ¿Existen tensiones entre la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado respecto del alcance de la consulta popular como mecanismo para la protección de derechos colectivos ambientales, para identificar las diversas consecuencias que se derivan respecto de la ejecución de las decisiones que se toman mediante este mecanismo?
- ¿De qué forma fue aplicada la consulta popular realizada en el municipio de Cajamarca – Tolima como mecanismo democrático para la protección de los derechos ambientales?

4. UNIDADES DE ANÁLISIS

Para el desarrollo del presente caso de investigación se tomaron en consideración a las siguientes unidades de análisis:

4.1 Unidad de grupos e individuos

El presente trabajo de investigación se desarrolló tomando como referencia a los habitantes del municipio de Cajamarca – Tolima. Igualmente, se realizará un análisis de los actores que intervinieron en el proceso de consulta popular de Cajamarca – Tolima, con el

fin de conocer las posiciones políticas, sociales, jurídicos dentro de este proceso democrático, tales como:

- Gobierno municipal de Cajamarca. (Alcaldía y Concejo)
- Gobierno departamental del Tolima. (Gobernación y Asamblea)
- Organizaciones no gubernamentales que propiciaron, impulsaron y apoyaron el proceso de consulta popular.
- Representantes de la empresa minera Anglo Gold Ashanti.
- Magistrado Ponente – Tribunal Administrativo del Tolima.
- Líderes sociales campesinos de las zonas de influencia del proyecto minero “La Colosa”.

El propósito de esto es conocer de manera directa lo que estos actores perciben respecto a lo que ha sucedido en el caso de objeto de estudio en relación con la eficacia del mecanismo de la consulta popular para proteger los derechos ambientales.

4.2 Unidad geográfica

El presente caso de investigación se desarrolló en el municipio de Cajamarca, departamento del Tolima. El departamento del Tolima se encuentra ubicado en el centro de Colombia, mismo que cuenta con una superficie total de 23 582 km², que representa cerca del 2,1% del territorio nacional. Limita por el Norte con el departamento de Caldas, por el Este con el departamento Cundinamarca, por el Sur con los departamentos de Huila y Cauca y por el Oeste con los departamentos de Quindío, Risaralda y Valle del Cauca.

Por otro lado, el municipio de Cajamarca se encuentra ubicado a 35 km de Ibagué, sobre la Vía Panamericana. El municipio está cerca de dos de importantes atractivos turísticos en el país, los cuales se ubican en el Parque Nacional de Los Nevados: El volcán Cerro Machín y cerca de este, pero en Villa Restrepo el Nevado del Tolima. EL municipio es conocido como la despensa agrícola de Colombia, mismo que basa su producción en la agricultura. En la siguiente figura se puede apreciar el mapa del municipio antes mencionado.

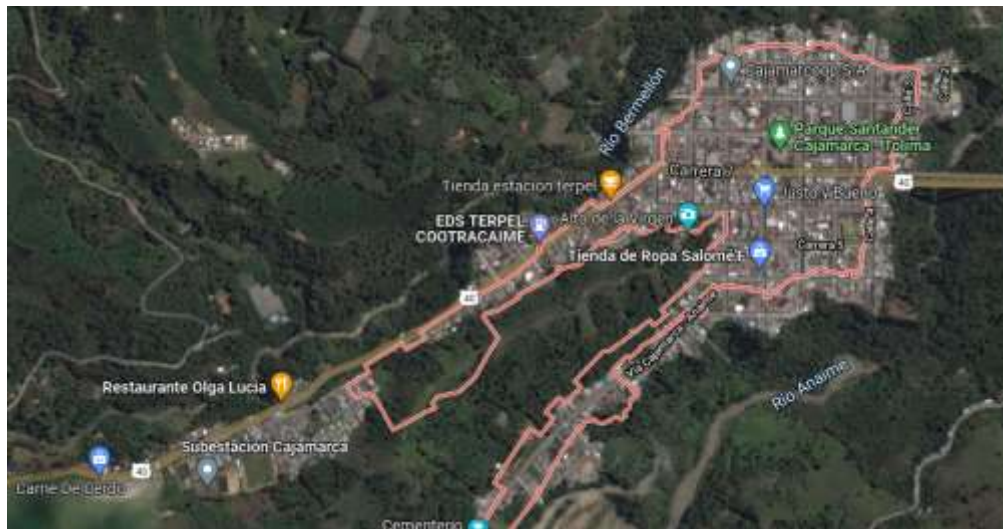


Figura 1: Mapa del municipio de Cajamarca

Dentro de este municipio se encuentra ubicada la mina de oro de La Colosa. Esta es una mina a cielo abierto de lixiviación con cianuro, misma que se encuentra a cargo de la multinacional sudafricana AngloGold Ashanti. Esta es una zona de alto valor ambiental para el sostenimiento de procesos naturales, sociales, económicos, ecológicos y culturales. En la siguiente figura se puede apreciar de mejor manera a la mina mencionada.



Figura 2: Mina de La Colosa

4.3 Unidad jurídica

El presente caso de investigación se enmarca directamente en lo mencionado por la Ley 134 de 1994. Esta ley se enfoca en los mecanismos de participación ciudadana, tal como lo establece el artículo 1 del cuerpo legal mencionado, que señala lo siguiente:

Artículo 1: Objeto de la ley. La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley (Congreso de Colombia, 1994).

Dentro de este cuerpo legal se establecen los diferentes mecanismos de participación que tiene la ciudadanía colombiana para hacer escuchar su voz ante el gobierno. Con respecto

al mecanismo analizado dentro del presente caso de investigación (consulta popular), la ley menciona lo siguiente:

Artículo 8: Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto (Congreso de Colombia, 1994).

Otro de los cuerpos legales que se toma en consideración para el desarrollo del presente estudio es la Ley 1757 de 2015, en donde se establecen disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Dentro de esta ley se establecen los diferentes lineamientos que rigen a la participación ciudadana dentro del territorio colombiano. Al respecto de los mecanismos de participación con los que cuenta la ciudadanía, la ley citada menciona lo siguiente:

ARTÍCULO 3. Mecanismos de participación. Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley.

Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular.

La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana (Congreso de Colombia, 2015).

Si bien la consulta popular es uno de los principales instrumentos que tienen la ciudadanía para expresar su opinión con respecto a temas de importancia para el país, esta se encuentra limitada con respecto a los temas que puede tratar. Al respecto de este tema, el artículo 18 de la ley citada menciona lo siguiente:

ARTÍCULO 18. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular. Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

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

- a). Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
- b). Presupuestales, fiscales o tributarias;
- c). Relaciones internacionales;
- d). Concesión de amnistías o indultos;
- e). Preservación y restablecimiento del orden público (Congreso de Colombia, 2015).

Es así como la consulta popular solo puede ser empleada para temas de plano local, temas que sean importantes para la comunidad y temas que sean de carácter público. Al respecto del trámite que deben seguir las peticiones de consulta popular, la ley señala lo siguiente:

ARTÍCULO 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:

d). Consultas Populares. El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9 de la presente ley.

Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales (Congreso de Colombia, 2015).

Se tomará en consideración también lo mencionado dentro del artículo 103 de la Constitución, mismo que señala lo siguiente:

ARTICULO 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Constitución Política de la República de Colombia, 1991).

La consulta popular constituye una expresión de participación ciudadana, que hace posible la expresión de los administrados, como desarrollo natural del concepto de participativo dispuesto por la Constitución de 1991 (Ramírez, 2018). La idoneidad de este mecanismo para la resolución de conflictos ambientales se deriva del hecho de que el territorio le pertenece a la sociedad que lo ocupa, por lo que el uso y la destinación que se le dé a éste, debería resolverse mediante el mecanismo de consulta popular, debido a su carácter democrático con el que fue concebido, tal como lo sugiere la misma autora.

5. HIPÓTESIS TEÓRICA

El presente caso de investigación toma en consideración la siguiente hipótesis teórica:

Las consultas populares pueden contribuir a la protección de derechos ambientales en Colombia siempre y cuando sus resultados sean obligatorios y las comunidades puedan tener un mayor control sobre las decisiones que las autoridades encargadas de ejecutar las acciones implementen a partir de los resultados de las mismas.

Esta hipótesis se contrasta directamente con lo mencionado por Jiménez (2020), quien establece la necesidad de establecer políticas públicas que puedan posibilitar una verdadera democracia ambiental, siendo la consulta popular uno de los principales mecanismos que puede ayudar al desarrollo de la misma como tal. Esta hipótesis se centra también en la cuestión relacionada sobre la posibilidad de los ciudadanos de decidir sobre la implementación de prácticas productivas dentro de su territorio.

Con base en la hipótesis mencionada, a continuación, se realiza una revisión teórica de los principales conceptos relacionados con el tema del estudio.

5.1 DERECHOS AMBIENTALES

En la comprensión de los derechos ambientales se encuentra inmerso el concepto de ecología, definido por Ernst Haeckel, discípulo de Darwin, como “la ciencia de las relaciones de los organismos con el mundo exterior, en el que podemos reconocer los factores de lucha por la existencia” (Ost, 1997, pág. 87); es decir que la ecología implica una competencia entre diferentes seres vivos para acceder a recursos que son requeridos por varios de ellos

para poder supervivir. Este planteamiento hace suponer que el derecho ambiental tiene competencia en la definición de los criterios con base en los cuales se determina la forma como se han de regular las relaciones entre los diferentes actores interesados en el uso de los recursos ecológicos.

Para Ost (1997), el hombre ha convertido el medio ambiente en un simple decorado, en cuyo centro sienta al hombre que se autoproclama “señor y dueño”; esta visión hace que se pierda de vista el sentido de vínculo y limite en la relación que debe existir entre el hombre y la naturaleza. Entre tanto, para Cafferatta, el derecho ambiental es “una combinación de técnicas, reglas e instrumentos jurídicos que se orientan a lograr la protección de todos los elementos que integran el ambiente natural y humano, mediante un conjunto integral de disposiciones jurídicas” (2004, pág. 20). Puede observarse que esta visión del derecho ambiental pone al hombre ya no como el centro de todo, sino como un actor más del ecosistema, y sujeto de normas que limitan su rol y la forma como se relaciona con el entorno.

En igual medida, Valls (2004) afirma que el derecho ambiental comprende “la creación, modificación, transformación y extinción de las relaciones jurídicas que condicionan el disfrute, la preservación y el mejoramiento del ambiente” (2004, pág. 19). Para Cano (2004) “el derecho ambiental comprende las normas legales referentes al uso y conservación de todos los bienes, fenómenos y elementos que componen el ambiente humano, que se integra a su vez, por el entorno natural, formados por los recursos vivos” (2004, pág. 20). Estas definiciones concuerdan en colocar al hombre como usuario de la riqueza natural, al mismo tiempo que sugieren la existencia de unos límites que deben ser observados para asegurar su sostenibilidad.

Otra de las definiciones a tener en cuenta para acercarse a los derechos ambientales es la que ofrece Leff, quien señala que:

El derecho ambiental no es sólo el conjunto de normas que aseguran el uso controlado de la naturaleza, sino aquel que regula los intereses en conflicto en torno a las estrategias diferenciadas de apropiación de sus recursos, donde se inscriben los derechos territoriales y culturales de los pueblos (2001, pág. 11).

Ahora bien, se pueden evidenciar algunas referencias a la naturaleza y al medio ambiente en filósofos como Engels, quien, citado por Rivero y Navia, sostuvo que “por nuestra carne, nuestra sangre y nuestro cerebro pertenecemos a la naturaleza, nos encontramos en su seno” (2010, pág. 402); esta aproximación hace parte de las teorías jurídicas y sociológicas que actualmente se denomina el paradigma, que en sus postulados plantea que:

Los asuntos humanos están influidos no sólo por los factores sociales y culturales, sino también por intrincados vínculos y de retroalimentación con la red de la naturaleza. Los humanos viven en, y son dependientes de un entorno biofísico que impone fuertes restricciones físicas y biológicas a los asuntos humanos. La inventiva de los seres humanos y los poderes derivados de ella, ampliaron los límites de su capacidad, pero las leyes ecológicas no pueden ser revocadas. (Rivero & Nava, 2010, pág. 409)

Esto implica que los derechos ambientales les pertenecen a todos los ciudadanos, y por ende tienen el carácter de colectivos, toda vez que tienen un contenido diferente a los derechos individuales, como es la solidaridad (Mosquera & Hinestroza, 2017). Lo anterior quiere decir que estos derechos están en cabeza de todos, lo que genera que, en cada territorio, la constitución y la ley le reconozcan ese derecho a la comunidad en general. Como consecuencia de lo anterior, una particularidad que tiene este tipo de derechos es que:

Genera la posibilidad de defensa de lo colectivo como si formara parte de nuestro patrimonio personal. Esta última característica permite, además, que cualquier

persona, sin necesidad de ser directamente afectada puede iniciar acciones de defensa de los bienes colectivos (Toro, Rodríguez, & Carrascal, 2006, pág. 63).

Otra de las características que tiene los derechos colectivos ambientales es que estos son altamente incluyentes y participativos, pues “desde la formulación, hasta la vivencia cotidiana de cada uno de estos derechos, está marcada por el llamado a la participación, a la organización social para conocerlos, ponerlos en práctica y defenderlos” (Toro, Rodríguez, & Carrascal, 2006, pág. 63).

A partir de lo expuesto se infiere que los derechos ambientales pueden ser impetrados, defendidos y reclamados por cualquier ciudadano miembro de la comunidad, cuando considere que los mismo le son afectados o perturbados por un tercero; esta característica supone que en cada ordenamiento jurídico ha de establecerse todo lo necesario para que se pueda realizar el proceso tendiente a la garantía y protección de tales derechos. Peces Barba se refirió a esta necesidad al afirmar que:

Si no se quiere que los derechos colectivos sean un cajón de sastre donde quepa cualquier reivindicación más o menos fundada será necesario estipular un sentido riguroso. Donde el sujeto titular de derecho sea jurídicamente identificable y tenga órganos reconocidos y competentes para la toma de decisiones y donde el contenido se pueda incorporar a los rasgos que identifican un derecho fundamental: positivación, garantía y eficacia (Peces Barba, 2001, pág. 10).

5.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Para hablar de la consulta popular necesariamente se debe abordar el concepto de democracia participativa, no solo semánticamente sino sus formas y su desarrollo en la sociedad, toda vez, que, para entender los mecanismos de participación democrática, se debe contextualizar dicho concepto.

Según Dahl (2004), la democracia significa “gobierno del pueblo”. Al estudiar su evolución histórica, Sartori y Sánchez (1987) señalan que “el termino democracia aparece por primera vez en Heródoto y se usa para decir (...) poder del pueblo” (pág.117). En su origen, la democracia nació como una forma de organización política para poblaciones pequeñas; la democracia deliberativa fue la primera forma de democracia que se dio en la historia, en poblaciones que por su tamaño presentaban necesidades homogéneas, como sucedió en las polis griegas, a partir de Pericles y durante toda la época dorada Helénica (Jaguaribe, 2017).

Ya en la modernidad, uno de los principales exponentes de la democracia deliberativa fue Rousseau, quien manifestó que "en las repúblicas antiguas (...) el pueblo jamás tuvo representantes (...) En el instante en que un pueblo consiente en ser representado, ya no es libre, ya no existe" (Rousseau, 2003), con lo cual avizoraba las posibles dificultades que traía consigo la democracia representativa. Rousseau era escéptico de que la democracia deliberativa funcionara, debido a las complejidades para ejercerla de manera directa en sociedades con gran número de habitantes (Bohman, 2016).

Después de la Segunda Guerra Mundial, las sociedades comenzaron a realizar un cambio profundo en el concepto de la democracia, pues ésta se erigió como requisito para la legitimidad del poder político; de esta forma, la democracia “no acepta auto investiduras, y mucho menos acepta que el poder derive de la fuerza” (Sartori, 2012, pág. 118). Es decir que en un sistema democrático no es posible la toma del poder por la fuerza, sino por la deliberación de los ciudadanos, ya sea de manera directa o a través de sus representantes.

No obstante, para Sartori es “inútil ilusionarse: la democracia “en grande” es solo una de democracia representativa. Incluir en ellas algunas instituciones de democracia directa, tales como referéndum y la iniciativa popular de las leyes, no quita que las nuestras sean democracias indirectas” (2012, pág. 119). En gran medida, esto explica por qué, en la mayoría de constituciones contemporáneas, se presenta una mixtura entre las formas de democracia, pues utiliza instituciones tanto de la democracia deliberativa, como de la democracia representativa, tal como es el caso colombiano.

Bobbio (1996) desvela la regla fundamental de la democracia de la siguiente manera “la decisión, la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo” (pág. 14). Se advierte que en la democracia las decisiones que se toman en estricto sentido son obligatorias. Con base en ello, es menester precisar como la democracia funciona en Colombia, en primera medida, el sistema democrático es un sistema mixto, es decir se dan tanto instituciones de democracia representativa, como de democracia directa. En términos de Bobbio, “un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas” (pág. 40).

En efecto, la democracia representativa tiene múltiples fundamentos que la sostienen, aunque todos ellos se sintetizan en que existe “imposibilidad material de participación de todos en la elaboración de las normas generales debida al tamaño físico de la colectividad”

(Laporta, 1989, pág. 122); tal como lo manifestó Kelsen “Cuanto más grande es la colectividad política, tanto menos capaz se muestra el “pueblo” (1977, pág. 122).

Por otro lado, Dahl plantea que “cuanto menor sea una unidad democrática mayor será el potencial para la participación ciudadana y menor será la necesidad para los ciudadanos de delegar las decisiones de gobiernos a sus representantes” (Dahl, 2004, pág. 110). Esta afirmación corresponde a una teoría reduccionista de la democracia, y en ella se plantea el dilema del número de ciudadanos frente la eficacia o no de la democracia como sistema de gobierno dentro de un determinado territorio y población.

Se tiene entonces que, tanto la democracia directa como la democracia representativa, tienen en común el denominado principio democrático y la soberanía popular; Habermas (1990) señala que “se presupone que los miembros de una comunidad democrática se gobiernan a sí mismos de forma colectiva” (pág., 10). A su vez, Böckenförde (2000) plantea que “La ley fundamental nace o tiene de punto de partida para determinar la forma del Estado en el concepto: “Todo poder del Estado procede del pueblo”” (pág., 114). Asimismo, señala que “El principio democrático y la soberanía popular van más allá de lo natural o lo divino según esta concepción, radicando el poder del pueblo en el sujeto humano (Op. cit, pág., 116).

Con base en lo anterior se puede decir que las decisiones que se toman en el marco de la democracia deben ser respetadas tanto por el gobierno, como por los demás ciudadanos que se sometieron a este ejercicio; como los teóricos han planteado, no es posible que las decisiones del soberano deban ceder ante el poder de otro, cualquiera que fuera su naturaleza, pues es el soberano en sí mismo, sobre quien recae el poder político. De allí debe derivar el

respeto y cumplimiento irrestricto a lo que en ejercicios de democracia directa o democracia representativa se practican, pues de lo contrario se estaría atentando contra la base de todo poder dentro de un ordenamiento jurídico basado en la soberanía popular y la democracia.

Aclarado el alcance del concepto de democracia, para los efectos de este trabajo tiene especial importancia el concepto de democracia participativa. Como primera medida, por supuesto, está el Artículo 1º, dada su importancia transversal a todo el ordenamiento definido por la Asamblea Nacional Constituyente de (Constitución Política, 1991) y según el cual y de manera textual señala que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Como consecuencia de ese primer artículo y de manera inmediata la Constitución en su Artículo 2º prescribe como fines esenciales del Estado:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Constitución Política, 1991, Artículo 2º).

En virtud de este artículo 2º es que el Estado debe crear los mecanismos que faciliten la participación de todos los ciudadanos en los procesos de votación, dado que es por medio de esa participación que se decide sobre los asuntos que determinan la vida política, económica, administrativa y cultural.

La democracia participativa se caracteriza por basarse en la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, en lugar de la democracia representativa en donde tales decisiones son primordialmente tomadas por unos representantes que son elegidos mediante el voto popular y que, a partir de esa designación, deciden según su propio criterio y sus propios intereses, que no necesariamente concuerdan con los de sus electores. El propósito de la democracia participativa es el siguiente:

el de acercar el ciudadano a las autoridades y a los lugares de decisión de las políticas públicas, con el ánimo de lograr una administración más transparente y eficaz; un mayor control sobre los funcionarios corruptos y la inclusión de los temas de interés ciudadano en las agendas públicas” (Uribe, 2002)

5.3 CONSULTA POPULAR PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

De acuerdo con el marco legal colombiano, cuando un ciudadano considere que una norma o un acto de la administración carecen de reserva de ley¹, la Constitución y las leyes establecen varias acciones orientadas a objetarlas, demandarlas, y emprender algún camino que lleva a ser derogadas. La consulta popular, como mecanismo de participación ciudadana fue consagrado por el artículo 103 de la Constitución y desarrollado mediante la Ley 134 (1994); su propósito original fue que los ciudadanos pudieran decidir de manera directa sobre asuntos de interés popular. Mediante esta herramienta, un alcalde, un gobernador o el

¹ Los vicios por quebrantar el procedimiento legislativo pueden ser por infracción de la Constitución o la Ley. Sin embargo, algunas veces la Constitución reserva temas a la ley para ella los reglamente; en estos casos, si alguna ley vulnera esa reserva, no se habla de ilegalidad sino de inconstitucionalidad, por estar vulnerando el mandato constitucional. (Sierra & Padrón, 2012)

presidente de la República, de acuerdo con la competencia definida por el territorio en el que tenga aplicación, están facultados para preguntarle a los votantes su opinión sobre determinado asunto. El hecho de que la consulta deba ser convocada por las autoridades de elección popular mencionadas, excluye la posibilidad de que pueda tramitarse por iniciativa ciudadana.

Además del carácter obligatorio de la decisión al que ya se hizo referencia en este escrito, la Ley 134 también establece la forma como se debe formular la pregunta, y señala que ésta debe redactarse con claridad y concreta, de manera que se pueda responder mediante un “sí” o un “no”. Cuando se trate de una consulta planteada por el presidente de la república, debe contar con un concepto previo del Senado, previa justificación del ejecutivo. A su vez, si se trata de iniciativas de gobernadores o alcaldes municipales o locales, el concepto previo debe ser emitido por la asamblea departamental, el concejo municipal o la junta administradora local que corresponda en cada caso. En cuanto a la validez de la decisión que se tome mediante este mecanismo, el artículo 55 de la citada ley establece como requisito que el ganador obtenga al menos la mitad más uno de los votos considerados válidos.

De acuerdo con Torres (2017), ha sido:

(...) evidente el uso constante de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana utilizada por los ciudadanos en defensa de su territorio y los derechos constitucionales frente a la explotación y explotación de recursos naturales, frente al cual existe un interés económico alto por parte del Gobierno Nacional y las Multinacionales que realizan el trabajo de extracción. (2017, pág. 52)

En la medida en que la consulta popular busca determinar la opinión de la mayoría de la comunidad respecto a temas que afectan a toda la sociedad, cualquiera que sea los resultados que arroje no deben interpretarse como un escenario de vencedores y vencidos,

sino como una decisión que debe ser respaldada por todos y protegida por el Estado. Otros mecanismos de manifestación popular han sido las protestas, movilizaciones, cartas, bloqueos, pancartas, boletines y arengas utilizados en contra de decisiones o acciones que los habitantes de determinadas regiones del país en la medida en que se sienten afectados por prácticas que pueden atentar contra su entorno, tal como lo registra Velandia; sin embargo, la consulta popular “la consulta popular ha sido el principal mecanismo utilizado por ser una vía contemplada dentro del marco jurídico” (2015, pág. 24).

La consulta popular constituye una expresión de participación ciudadana, que hace posible la expresión de los administrados, como desarrollo natural del concepto de participativo dispuesto por la Constitución de 1991 (Ramírez, 2018). La idoneidad de este mecanismo para la resolución de conflictos ambientales se deriva del hecho de que el territorio le pertenece a la sociedad que lo ocupa, por lo que el uso y la destinación que se le dé a éste, debería resolverse mediante el mecanismo de consulta popular, debido a su carácter democrático con el que fue concebido, tal como lo sugiere la misma autora.

La propia Registraduría del Estado Civil la definió como:

Un mecanismo de participación ciudadana y una de las manifestaciones más amplias de la democracia participativa, mediante la cual pueden someterse asuntos de interés nacional, departamental, municipal o distrital, para que la ciudadanía defina directamente el destino colectivo de su territorio. (Registraduría General del Estado Civil, 2013c)

La utilidad de este instrumento se deriva del hecho de permitirle a la comunidad su participación directa en la toma de decisiones que le afectan no sólo en el presente sino en el futuro, es decir, también a los descendientes de quienes se manifiestan a través del voto, de acuerdo con el planteamiento de González (2015). En este mismo sentido, la Mesa de

Desplazados Comuna 8 y la Mesa de Vivienda y Servicios Públicos Domiciliarios Comuna 8 de Medellín (2014), al abordar el análisis de los resultados de consulta popular, propuestas comunitarias bordes al Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, consideraron que la Consulta Popular es una herramienta que permite como incentivo para generar la movilización de la población y que actúa como vía de alivio de presiones sociales, en la que garantiza que los miembros de la comunidad puedan realmente hacer parte de las decisiones colectivas.

6. RESULTADOS

6.1 CAPITULO 1

Con base en la información recolectada por la presente investigación, a continuación, se presentan los resultados de mayor relevancia.

6.1.1 CONSULTA POPULAR Y PROTECCIÓN DE DERECHOS AMBIENTALES

Los derechos humanos atribuyen a los individuos una serie de garantías que se consideran esenciales para lograr una sana convivencia, esto a partir de esquemas de justicia, libertad, trato igualitario y protección, entre otros aspectos fundamentales para el desarrollo tanto individual como colectivo. Los derechos humanos en sí mismos no se constituyen como una garantía, aun cuando estos gocen de un reconocimiento normativo, por esta razón indispensable la disposición de mecanismos o recursos que permitan a las personas exigir y

gozar de sus derechos. Dentro de los derechos de los cuales gozan los ciudadanos en Colombia está el derecho a la participación, acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Colombiana, “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”.

En Colombia, la primera consulta popular se realizó el 27 de agosto de 1995 en Aguachica (Cesar). La consulta se dio en un momento de particular tensión social a causa de una serie de acciones violentas que se desarrollaron en el territorio por parte de grupos armados. Para esa época, dichos grupos habían asesinado a 11 personas y estaban atemorizando, principalmente, a la población campesina (Rincón, 2015). En la consulta, los habitantes del municipio se pronunciaron sobre la pregunta siguiente: “¿Rechaza usted la violencia y está de acuerdo en convertir a Aguachica en un municipio modelo de paz?”.

Con el principal propósito de unir al pueblo en rechazo de la situación y apalancar un modelo alternativo de convivencia, el alcalde convocó a una consulta de la cual fueron partícipes 10.569 personas y de ellas el 99,5% votó afirmativamente la consulta. No obstante, dado que el censo electoral para la consulta era de 34.505 ciudadanos y la participación ciudadana no superó el umbral requerido por ley que era la participación de por lo menos 11.502 personas, al final, el resultado de la misma no fue obligatorio (Garcés & Rapalino, 2015). Esta conclusión se fundamenta en el artículo 55 de la ley 134 de 1994 que establece que:

Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida 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.

De haber alcanzado el umbral indicado en la ley, las autoridades responsables debieron adoptar las medidas necesarias para cumplir con la decisión de los ciudadanos. Para lograrlo, ellas tenían la facultad, según su competencia funcional y territorial, de expedir acuerdos, resoluciones o cualquier otro instrumento que permitiera materializar la decisión tomada (Función Pública, 2017). Finalmente, a pesar de que la primera consulta popular no llegó al umbral, Icela Durán, quien fue en aquel momento, coordinadora en el Sur del Cesar del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, aseguró que “la consulta, sin duda, redujo la violencia de aquella época” (Rincón, 2015).

Si bien la consulta popular fue concebida constitucionalmente como un mecanismo con fines asociados principalmente a la organización política de los territorios, la amplitud de su definición ha dado espacio a que sea empleada en otros propósitos como los asociados con temas sociales y de violencia, decisiones relacionadas con restricciones en la circulación de vehículos, y especialmente en temas relacionados con uso de suelos en el marco del derecho ambiental a partir de la expedición de la Ley 134 de 1994, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, este capítulo tiene como propósito establecer, a través del análisis de los fines políticos y jurídicos del Estado que la Consulta popular permite cumplir, el alcance de la misma en la protección de derechos ambientales, principalmente del derecho al medio ambiente sano, según los principios que rigen este derecho a nivel nacional e internacional.

De acuerdo con lo anterior, en primera instancia se presentarán los fines jurídicos y políticos que permite cumplir la consulta popular. Posteriormente, en una segunda parte se abordarán los principios que soportan el derecho ambiental, y, finalmente, se analizará la

efectividad de la consulta popular como mecanismo para asegurar la protección los derechos ambientales a partir de la aplicación o protección de dichos principios.

Fines jurídicos y políticos del Estado que permite cumplir la consulta popular

Para efectos de la presente investigación, la consulta popular como mecanismo de participación, traer consigo una serie de fines de orden jurídico y político, siendo estos elementos que facilitan la racionalización y la generalización de la interpretación y aplicación del derecho o de los métodos jurídicos. Los fines del estado son aquellas metas o propósitos generales que justifican el accionar del estado y que se consagran en su legislación; en este sentido, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política de la República de Colombia, 1991)

En cumplimiento de uno de los fines del estado que es la participación en las decisiones, se analizan a continuación la autonomía, el interés colectivo, la soberanía popular y la participación ciudadana, en el marco de la Consulta Popular como un mecanismo alternativo para el cumplimiento del mencionado fin.

Autonomía

La autonomía se define como la facultad de obrar de acuerdo con un criterio propio, de modo que, en esencia, este principio provee independencia respecto a la opinión, perspectiva o deseos de actores externos (González & Cecilia, 2008). En Colombia, los

territorios gozan de este principio, pues la Sentencia C-790 de 2002 de la Corte Constitucional expresa lo siguiente:

La autonomía como segundo principio clave de la organización territorial del Estado Colombiano, permite que las entidades territoriales gocen de autogobierno para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, y por ende tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus propios recursos y participar en las rentas nacionales. Por lo tanto, tales entes territoriales tienen capacidad tanto de autonormación como de acción en el plano ejecutivo, es decir, una aptitud para la definición de una política propia en la elección de estrategias distintas para la gestión de sus propios intereses. Puede afirmarse entonces, que la autonomía de los entes territoriales les permite tener una organización y una capacidad derivada y limitada de autorregulación.

De acuerdo con lo anterior, el autogobierno es la autonomía de la cual goza una jurisdicción, y que le permite regirse a sí misma, sin que ningún tipo de autoridad externa pueda intervenir. Según lo expresado por la Corte Constitucional, la esencia de la autonomía es la descentralización estatal, la cual establece que la organización territorial del estado colombiano le permite a dicha organización territorial gestionar sus propios intereses en el marco de lo establecido por la Constitución y la Ley. En esa medida, cada territorio está posibilitado para autogobernarse, administrar sus recursos y definir normas propias, bajo un esquema de autorregulación. Se entiende entonces que, el fundamento de autonomía permite a los territorios autogobernarse a través de herramientas como la consulta popular, Existen otras herramientas la cual puede ser convocada a nivel nacional, departamental, municipal, distrital o local (artículo 8 de la Ley 134 de 1994), buscando que las decisiones sean sometidas a consideración de cada territorio según sus necesidades y su contexto.

La sentencia No. 01255 de 2018 del Consejo de Estado permite profundizar en el alcance del principio de autonomía. Al respecto, el Consejo de Estado ha indicado que:

El principio de autonomía de las entidades territoriales parte de la potestad de autogobierno y gestión de sus propios asuntos. Para ello, el artículo 287 de la Carta señaló los componentes básicos de la autonomía como garantía institucional de las entidades territoriales, a saber: (i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales. Sin embargo, el artículo también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario.

De la definición anterior se podría inferir que la autonomía podría ejercerse a través de la consulta popular, en aspectos como la facultad de administrar recursos (como los naturales), sin embargo, es importante tener en cuenta que tal autonomía debe darse dentro de los términos de la constitución y la ley, lo que obligaría a revisar la pertinencia del mecanismo en función del marco normativo que rija para los diferentes tipos de derecho ambiental; por ejemplo, respecto al tema concreto del uso de suelos, la competencia frente a la administración de este tipo de recursos pertenece al estado, por cuanto las autoridades como representantes de los territorios podrían decidir sobre el uso de los suelos sin necesidad de usar mecanismos de participación, entendiéndose así que en este caso el uso de la consulta popular sería facultativo para el ejercicio de la autonomía. De acuerdo con lo anterior, la aplicabilidad de la consulta popular para el ejercicio de la autonomía tendría que analizarse de acuerdo con el tipo de derecho ambiental que se busque proteger con el mecanismo y el marco normativo vigente.

Considerando que el fundamento de autonomía otorga la facultad a cada territorio de tomar sus propias decisiones de gobierno, y que dichas decisiones son de interés colectivo porque atañen a grupos delimitados, se da paso al análisis de este último.

El interés colectivo

De acuerdo con Grau (2001), el interés colectivo es “el que trasciende al individual y en el que encuentran una serie de personas unidas por un vínculo jurídico”. Para Rivera (2007), estos intereses están “abiertos a la participación, pues, a través de ello, el hombre, sea como individuo o en su dimensión social, comparte un determinado interés con una colectividad o un grupo, en función de una progresividad en el desarrollo de su personalidad y de sus condiciones de vida”. El interés colectivo se vincula entonces con aspectos relacionados con el desarrollo de las personas y su bienestar. En esa medida, un interés individual puede convertirse en colectivo si él coincide con el mismo interés de otros individuos. Ejemplo de ello es lo que ocurre en materia de salud. En efecto, que, si bien las expectativas individuales de bienestar surgen a partir de un interés individual, las políticas públicas en materia de salud son un tema de interés común para la sociedad. Bajo estos mismos parámetros se podría analizar el interés en el ambiente, en la educación, entre otros.

Desde una perspectiva jurisprudencial, la Sentencia T-097 de 2014 reitera, en el mismo sentido que la doctrina, que el interés colectivo "pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada". De acuerdo con los conceptos anteriores, el interés colectivo hace referencia a aquellos intereses que son comunes para un determinado grupo social y que pueden protegerse o exigirse mediante el uso de mecanismos de protección del derecho colectivo, por cuanto se considera que la consulta popular sí se constituye como un mecanismo para el cumplimiento de este fin del estado. Ahora bien, la soberanía popular es otro principio que podría permitir el cumplimiento de los fines del estado, razón por la cual se analiza a continuación.

Soberanía popular

La soberanía popular es el ejercicio de la autoridad del pueblo sobre su territorio, que si bien, en el marco de la Constitución Política de Colombia no puede ser ejercido directamente, sí se puede ejercer a través de los mecanismos de participación (Calera, 1983). La Corte Constitucional en la Sentencia C-245/96, expresó los alcances jurídico-políticos de la soberanía popular de la siguiente manera:

Lo que el constituyente de 1991 buscó con la consagración de la “soberanía popular” fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio.

Se observa entonces que la soberanía popular se consagró con el principal propósito de ampliar la participación del pueblo en las decisiones territoriales, de modo que la soberanía popular podría constituirse como el *fin*, y la consulta popular como uno de los *medios* establecidos para tal propósito.

Por su parte, la sentencia C-347/97 expresa respecto a los alcances de la soberanía popular lo siguiente:

El ejercicio de la soberanía popular significa, la capacidad exclusiva del pueblo colombiano de obrar a través de los órganos constitucionalmente habilitados para ello, de hacer y aplicar el derecho, pues de esta manera se ejerce el poder de supraordenación consustancial a la condición de soberano. No obstante, mientras se mantenga el modelo constitucional, tal poder de mando se ejerce a través de los mecanismos de participación directa e indirecta que ha diseñado el constituyente y, en este último evento, se delega a los órganos que conforman el poder público, para que éstos lo ejerzan en los términos que la Constitución.

En este sentido, al ser la consulta popular un mecanismo que permite al pueblo expresarse, se puede inferir que permite el ejercicio de la soberanía popular, siendo esta última la base del estado constitucional democrático. Considerándose que la soberanía popular se constituye como la capacidad del pueblo de exigir y aplicar el derecho, se considera pertinente explorar respecto a otro aspecto esencial en el cumplimiento de los fines del estado que es la participación ciudadana, la cual se presenta a continuación.

Participación ciudadana

La participación ciudadana consiste en la vinculación del pueblo en las decisiones colectivas de la nación, aun cuando los ciudadanos no sean parte de la administración pública o de un partido político (González N. L., 2008). La participación ciudadana permite conocer la opinión de un conglomerado social sobre las decisiones que impactan sus intereses comunes, siendo entonces un acto que permite ejercer un derecho explícito en la Constitución Política de Colombia, y que es propio de la facultad soberana del pueblo. De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia, “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”.

La Constitución Política de Colombia, expresa en su artículo 1 respecto a los fundamentos del estado que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, una de cuyas connotaciones principales es la de ser democrática y participativa”.

Lo anterior indica que la participación es una de las principales características de la organización y funcionamiento del Estado. Del mismo modo, en el artículo 2 se expresa que

uno de “los fines esenciales del Estado es el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecta”.

Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia T-383 expresa que “los derechos de participación democrática no se circunscriben a la esfera del poder político (C.P. art. 40). Se proyectan igualmente en el ámbito de los derechos colectivos”.

Si bien la participación ciudadana es un elemento fundamental en el cumplimiento de los fines del estado, es pertinente analizar los límites para su aplicabilidad definidos en la Ley de participación ciudadana (Ley 1757 de 2015):

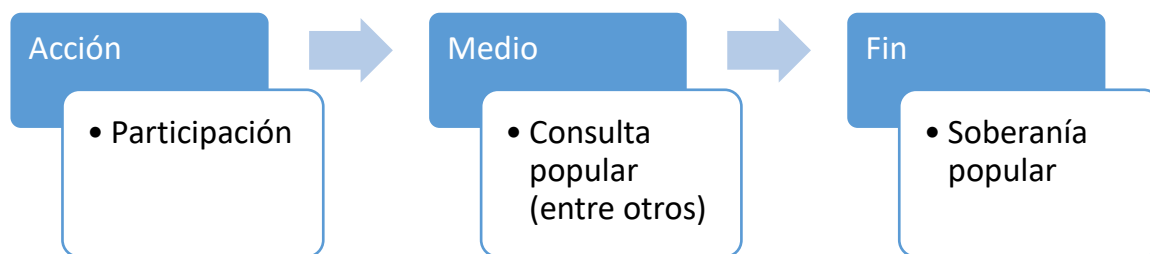
No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias: a). Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; b). Presupuestales, fiscales o tributarias; c). Relaciones internacionales; d). Concesión de amnistías o indultos; e). Preservación y restablecimiento del orden público.

Se observa entonces que, dentro de la regulación de la participación ciudadana, la delimitación establecida por la Ley 1757 no excluye iniciativas relacionadas con el derecho ambiental, por cuanto la consulta popular, en el marco regulatorio de la participación ciudadana, puede vincular protección de los derechos ambientales. No obstante, las decisiones que logren tomarse a partir de la participación ciudadana no tienen, necesariamente, un carácter vinculante.

En cuanto a la participación, se puede decir también que es uno de los fines del estado, ya que, garantizarla, le permite al ciudadano tener la certeza de que no será excluido de las decisiones que pueden impactar sobre su territorio, y, en esta medida, sobre su vida diaria. La participación ciudadana es una acción que lleva al cumplimiento de la soberanía popular;

y finalmente, la consulta popular se convierte en uno de los instrumentos que permiten ejecutar la acción de participación. De acuerdo con la ilustración 1, se puede interpretar que el ejercicio de la soberanía popular es un fin del estado, y la participación es la acción que permite ejercerla; sin embargo, como se mencionaba anteriormente, los derechos no se pueden ejercer sin instrumentos destinados a ello, por cuanto la consulta popular se constituiría como uno de los medios.

Ilustración 1. La participación.



En este apartado se pudo observar cómo la consulta popular se convierte en un mecanismo alternativo para el cumplimiento de los fines del estado, y concretamente para la materialización del ejercicio de la autonomía, el interés colectivo, la soberanía popular y la participación ciudadana. Considerando que en esta investigación el análisis de la consulta popular se despliega en el marco de la protección de los derechos ambientales, se considera pertinente presentar a continuación los principios del derecho ambiental.

6.1.2 PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL

El derecho ambiental es el conjunto de normas jurídicas que buscan regular la relación entre las personas y el entorno natural, con el propósito fundamental de preservación y protección (Servi, 1998). En escenarios nacionales e internacionales, la protección del ambiente se ha

convertido en factor generador de conflictos de intereses, principalmente, porque si bien su explotación puede constituirse en una fuente económica para algunos ciudadanos, otros muestran preocupación frente a los desequilibrios ecosistémicos que la actividad humana está generando (Zamarripa & Norka, 2013). De acuerdo con lo anterior, se hizo necesario el establecimiento de un marco regulatorio que permitiese tomar decisiones sin desconocer los intereses, derechos y deberes de cada una país o parte, tal marco regulatorio se encuentra expresado en el derecho ambiental.

De acuerdo con la sentencia En la sentencia C-123 de 2014, la Corte Constitucional refirió a los deberes que surgen para el Estado, a partir de la consagración del medio ambiente como principio y como derecho:

Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: ...” imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente

El derecho a un ambiente sano y equilibrado es todo un reto cuya gestión se vuelve cada vez más complejo, en la medida en que el aprovechamiento de los recursos naturales genera cada vez más desequilibrios, por cuanto es fundamental que tal aprovechamiento ocurra de manera controlada. Para lograr una gestión no abusiva de los recursos naturales, el derecho ambiental ha planteado 2 tipos de principios: preventivos y reparadores, los cuales buscan hacer un adecuado control de los impactos ambientales derivados de la intervención humana. Dichos principios serán abordados a continuación.

6.1.2.1 Principios Preventivos

Los principios preventivos son aquellos que buscan evitar todo tipo de acción que genere impactos negativos sobre el medio ambiente (Cazaux, 2005), estos buscan, fundamentalmente, evitar que se desarrollen actividades que puedan causar desequilibrios en los ecosistemas. De acuerdo con lo anterior, se presentan los principios ambientales de prevención:

6.1.2.2. Principio de desarrollo sostenible o principio de sustentabilidad

Este principio procura fundamentalmente que las actividades humanas permitan satisfacer las necesidades de la generación actual, sin comprometer los recursos disponibles para la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras (Sgreccia & Tortoreto, 2005). El respecto Cafferata (2004) indica que:

el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la preservación del patrimonio natural y cultural son condicionantes necesarios del desarrollo económico y social. La gestión sustentable del ambiente deberá garantizar la utilización de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras. (p. 152)

Este principio es reconocido en el artículo 3 de, la ley 99 de 1993 en los siguientes términos:

desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

De esta manera, las autoridades y los ciudadanos deben actuar en función de dicho principio, considerándose entonces que es un deber acatarlo y aplicarlo. Asimismo, en el marco del principio de desarrollo sostenible, es posible identificar 4 elementos cuyo

cumplimiento se debe garantizar, tales elementos los define la Sentencia T-606/15 de la siguiente manera:

En torno al concepto de desarrollo sostenible se desprenden al menos cuatro elementos recurrentes: el primero es la necesidad de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras (equidad inter generacional); el segundo es la idea de explotar los recursos de una manera sostenible, prudente y racional; el tercero es el uso equitativo de los recursos naturales; y el cuarto la necesidad de que las consideraciones medioambientales estén integradas en los planes de desarrollo.

Siendo de amplio interés el derecho a un ambiente sano, no solo desde el marco nacional sino también internacional, se destaca la relevancia de este principio que tiene por objetivo adelantarse a los efectos negativos sobre el ambiente, asegurando la protección, conservación y adecuada gestión de los ecosistemas y los elementos que lo conforman a través del desarrollo de un marco regulatorio integrado, donde todos los países realicen acciones coordinadas para la adopción de medidas de protección y gestión, que permitan establecer un horizonte común que garantice los derechos ambientales en un orden mundial (Mesa, 2013).

La regulación jurídica integral es fundamental para sustentar el principio de desarrollo sostenible, dado que los ecosistemas de cada nación, aun cuando se regulen de manera independiente, terminan alterando positiva o negativamente otros subsistemas. De acuerdo con lo anterior, para garantizar el desarrollo sostenible en cualquier nación, la gestión normativa debe ser integral. Otro principio considerado fundamental dentro de los preventivos es el precautorio, el cual se desarrolla a continuación.

6.1.2.3 Principio de precaución

El principio precautorio establece que, frente al hecho de que una eventual actividad que genere posibles impactos negativos sobre el ambiente, se pueda evitar su realización. El principio de precaución busca entonces, básicamente, que aun cuando no exista evidencia absoluta de un daño que una actividad pudiera causar al ambiente, la simple probabilidad de daño sea suficiente para exigir que no se desarrolle.

En otras palabras, se puede decir que el principio de precaución es aplicable cuando exista probabilidad de daño sin necesidad de que exista certeza. Por su parte, respecto al principio precautorio (Cafferata, 2004) expresa que se aplica este principio cuando:

Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

Por su parte, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, lo relaciona como el principio 15 (Cafferata, 2004):

Con el fin de proteger el medio ambiente, los estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Respecto a esto, la sentencia C-703/10 el principio de precaución actúa en los

... daños o riesgos en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente...

Este principio también se encuentra consagrado en el ordenamiento legal colombiano (Ley 99 de 1993), donde se define que:

En caso de considerar razonable una duda científica sobre los alcances, gravedad o irreversibilidad de daños a los sistemas naturales de soporte de servicios ecosistémicos por una determinada actividad u obra de desarrollo, la autoridad ambiental tiene la facultad de suspender, aplazar, condicionar o impedir la ejecución de la respectiva actividad hasta obtener elementos científicos razonables para estimar el peligro representado por el daño y su mitigabilidad.

Si bien el principio de precaución debe ser aplicado por las autoridades ambientales responsables de la protección del ambiente, es un fundamento al que las comunidades pueden aludir para oponerse a proyectos que buscan ser desarrollados en sus territorios, principalmente a los relacionados con el uso de suelos que normalmente son los que generan mayor resistencia por parte de las comunidades, ya que estos normalmente generan impactos ecosistémicos significativos.

De acuerdo con lo anterior, la sentencia T-236 (Corte Constitucional, 2017), el principio de prevención responde concretamente a prevención del riesgo. Esto es consistente con el principio 17 de la Declaración de Río, la cual establece que:

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

6.1.2.4 Principio de prevención

El principio de prevención expresa que todo aquello que se constituya como causa o fuentes de los problemas ambientales debe ser atendido de manera prioritaria e integrada, en pro de prevenir efectos negativos que se pudieran ocasionar sobre el ambiente (Carreño & Carreño, 2017). De acuerdo con la Sentencia T-774 de 2004 de la Corte Constitucional:

El principio de prevención busca que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave.

Se observa que, tal y como lo expresó la Corte Constitucional, este principio busca una actuación temprana, evitando que se materialicen posibles daños en el ambiente. Según lo expresado en (Cafferata, 2004), al derecho ambiental

le interesa todo lo referente a la prevención de los daños al ambiente: y, en su caso de que éste se genere, le interesa que éste cese a la brevedad posible y que se restablezcan las condiciones anteriores a su ocurrencia.

De acuerdo con lo anterior, el propósito prioritario del principio de prevención es evitar que se materialicen los daños sobre en medio ambiente, sin embargo, una vez ocurridos, busca que se actúe con la mayor diligencia posible para evitar que el impacto sea mayor y que se tomen las medidas necesarias para reestablecer las condiciones de las que gozaba el medio antes de la ocurrencia de un daño ambiental.

Es importante destacar que, de acuerdo con Cafferata (2004), el principio de prevención tiende a ser confundido con el principio de precaución por presentar semejanzas conceptuales. Sin embargo, para efectos del derecho, la principal diferencia radica en que el

principio de prevención se sustenta en la certeza del riesgo desplegado en una acción específica. En otras palabras, el principio de prevención se aplica cuando el daño potencial es demostrable. A diferencia, el principio de precaución se sustenta en la presunción del daño, existiendo incertidumbre respecto a los impactos posibles. La Corte Constitucional en la Sentencia T-204/14, presenta la diferencia entre estos principios en los siguientes términos:

El principio de prevención se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos.

6.1.2.5 Principios Reparadores

Los principios reparadores son aquellos que buscan mitigar de alguna manera los daños ya causados sobre el medio ambiente (Castro, Caycedo, Jaramillo, & Morera, 2002). Tal y como se mencionó anteriormente, si bien el propósito principal es evitar que ocurran daños en el medio ambiente, cuando estos son inevitables y se materializan, entran a regir los principios reparadores que buscan contrarrestar en la mayor medida los efectos negativos causados. De acuerdo con lo anterior, se describen a continuación los principios reparadores.

6.1.2.6 Principio de responsabilidad ambiental

De acuerdo con la sentencia T-080 de 2015, la responsabilidad ambiental es un principio que emerge de “concepciones más globales y solidarias de la responsabilidad

humana, que abogan por los deberes del hombre con la naturaleza y las generaciones venideras” (Corte Constitucional, 2015). La protección del ambiente y de los recursos naturales compete no solo al Estado y a las distintas autoridades sino de igual manera a los particulares, incluyendo la empresa privada, organizaciones no gubernamentales y de todos los que tienen la capacidad de dañar al ambiente (Gómez-Heras, 2003).

La ley de responsabilidad medioambiental (Ley 26/2007) define un marco regulatorio que busca:

Regular la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de “quien contamina paga”

Respecto a la responsabilidad sobre los recursos naturales, la Sentencia C-462, 2008 expresa:

En Colombia la responsabilidad por el manejo de los recursos naturales recae en todas las autoridades del Estado, pero también en la comunidad. En la gestión integrada y coordinada de la política ambiental se involucra tanto a las autoridades nacionales como a las autoridades locales y a los particulares y la definición de esa política está a cargo del Gobierno, representado en el sector del medio ambiente por el Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien junto con el Presidente de la República tiene a su cargo la definición de los lineamientos generales, el señalamiento de las estrategias principales y la verificación de los resultados de dicha gestión y son las autoridades locales, regionales y territoriales, las que deben ejercer sus funciones de conformidad con los criterios y directrices generales establecidos y diseñados por la autoridad central, aunque al hacerlo cuenten con autonomía en el manejo concreto de los asuntos asignados

De acuerdo con lo anterior, los ciudadanos y las autoridades territoriales son corresponsables del manejo adecuado de los recursos naturales.

6.1.2.7 Principio de contaminador-pagador

Este principio de “quien contamina paga” tiene como propósito fundamental atribuir a aquellos actores responsables de la contaminación, los costos vinculados a los procesos de reparación con relación a los efectos ambientales negativos generados (Sancho, 2008). En este sentido, Aguilar (2008) afirma que cualquier persona o colectivo no puede transferir a otros miembros sociales o a generaciones futuras las consecuencias económicas de los impactos que sus acciones generen sobre el entorno natural. Se espera entonces que, a través de las sanciones económicas generadas sobre el contaminador definidas en la Ley 26 de 2007, sea posible desarrollar actividades que le faciliten a los ecosistemas retomar sus funciones específicas, mitigando de alguna manera los desequilibrios causados. De acuerdo con el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales podrán imponer al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, a través de resolución motivada y de acuerdo con la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones:

Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución; b) Suspensión del registro o de la licencia, la concesión de permiso o autorización; c) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión; d) Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales no renovables; e) Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

Así mismo, según lo expresado por Cafferata (2004), este principio busca:

Hacer soportar a los responsables de la contaminación o degradación, las erogaciones necesarias para prevenir o corregir el deterioro ambiental, tratándose de “costos sociales”, que antes no se incluían en los cálculos costos- beneficios. O sea, dicho de

otra manera, más adecuada a nuestras instituciones, quién crea el “riesgo” al ambiente es el que debe resarcir.

Es necesario tener en cuenta también que:

Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar, asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnizaciones por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

Lo expresado anteriormente en la Conferencia de la ONU sobre Ambiente Humano de 1972, destaca que el principio Contaminador-Pagador permite establecer unas bases para los sistemas legislativos en torno a la responsabilidad e indemnización de las víctimas de los perjuicios dados en el medio ambiente.

6.1.2.8 Corrección de las fuentes generadoras del daño

Este principio expresa que todo problema relacionado con afectaciones al medio ambiente, una vez se ha materializado, debe ser atacado de la manera más próxima posible a la fuente, tal proximidad no refiere de manera expresa a una perspectiva geográfica sino también al tiempo de actuación (Servi, 1998). Dicho esto, de otra manera, “la actuación para remediar la contaminación debe ejercerse lo más cerca posible de la fuente y lo más pronto posible a partir del momento en el que se inicia el episodio de contaminación” (p. 8)

Respecto a los fines de este principio, en la Sentencia de la Corte constitucional C-449/15 se expresa que:

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (art. 174), ha avanzado en el establecimiento de otros principios que gobiernan la política ambiental europea, pudiendo destacarse el de “corrección en la fuente de los atentados al medio

ambiente”, cuyo alcance está dado en que la política ambiental debe luchar contra el daño a la naturaleza evitando su nacimiento mismo.

Es entonces este uno de los principios con enfoque preventivo que buscan incluso mitigar el riesgo de daño ambiental evitando la misma generación del factor generador del deterioro.

De acuerdo con lo anterior, siempre debe primar el enfoque hacia la prevención de los daños ambientales, sin embargo, los reparadores se hacen necesarios en la medida en que el aprovechamiento de los recursos naturales siempre asocia daños que no se pueden evitar pero que deben ser gestionados en busca de mitigar sus efectos y llevar a cabo las acciones necesarias para que el ecosistema pueda volver al estado en el que se encontraba antes de sufrir los daños a los que fue expuesto.

Los fundamentos del derecho ambiental se dividen en preventivos y reparadores, respecto a los preventivos, tanto las acciones como las consultas populares podrían aplicarse para garantizar principios como el desarrollo sostenible o la precaución, mediante acciones como la oposición frente a proyectos que puedan amenazar a cualquiera de ellos, sin embargo, respecto a los reparadores, podría considerarse que no serían principios que sean fácilmente regulados a través de la participación, dado que la responsabilidad ambiental o la definición de las sanciones relacionadas con daños ambientales, son aspectos que podrían corresponder más a las autoridades ambientales, que, de acuerdo con un marco sustentado en la regulación jurídica integral, podría definir los lineamientos y criterios que permitan establecer niveles de responsabilidad, cuantificar daños, entre otros aspectos. En esta medida, se puede decir que los mecanismos de participación como la consulta y la acción popular operan sobre los principios preventivos del derecho ambiental y no sobre los reparadores.

6.1.3 CONSULTA POPULAR EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

La consulta popular ha tenido amplios fines, esa amplitud ha estado acompañada de múltiples reformas plasmadas en la Ley 134 de 1994, Ley 136 de 1994 y la Ley 1757 de 2015. La descripción de estas reformas se presenta en la tabla 1.

Tabla 1. Modificaciones en la consulta popular	ACTORES COMPETENTES PARA CONVOCAR LA CONSULTA POPULAR Y TEMAS	TEMAS A DISCUTIR EN LA CONSULTA POPULAR	OBLIGATORIEDAD DE CONVOCATORIA	UMBRAL MÍNIMO DE PARTICIPACIÓN PARA LA DECISIÓN/CARÁCTER DE LA CONSULTA POPULAR	OBLIGATORIEDAD DE LA DECISIÓN
Ley 42 de 1989	El alcalde municipal, la tercera parte de los respectivos concejales, el 5% del censo electoral municipal, o la mitad de las juntas directivas de Acción Comunal del ámbito territorial correspondiente.	No hay disposición expresa.	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.	La mitad más uno de los votos depositados, sin fijar ningún umbral de participación. Solo se podrían realizar dos veces al año (el primer domingo de los meses de abril y octubre)	Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos
Constitución Política 1991	El presidente con la firma de todos sus ministros	Sobre asuntos de trascendencia nacional.	Es obligatoria para decidir sobre la conformación de nuevos departamentos; que un conjunto de municipios decida 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.	Carácter Nacional, Departamental y Municipal. 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.	Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos
Gobernadores	Sobre temas de su competencia.				
Alcaldes					
El Congreso de la República	Para decidir sobre la oportunidad o no de convocar una Asamblea Constituyente con la competencia, el periodo y la composición que la misma ley determine.				
C	Sólo autoridad pública departamental, municipal,				Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos

Tabla 1. Modificaciones en la consulta popular	ACTORES COMPETENTES PARA CONVOCAR LA CONSULTA POPULAR Y TEMAS	TEMAS A DISCUTIR EN LA CONSULTA POPULAR	OBLIGATORIEDAD DE CONVOCATORIA	UMBRAL MÍNIMO DE PARTICIPACIÓN PARA LA DECISIÓN/CARÁCTER DE LA CONSULTA POPULAR	OBLIGATORIEDAD DE LA DECISIÓN
	distrital o local, eliminando la posibilidad de que el presidente o el congreso pudieran convocarla.	Para la creación de municipios y modificación de límites municipales		(L.134/94) La tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.	Con el voto afirmativo de la mayoría de los 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 para 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) Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos
Ley 1757 de 2015	Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho.	No hay disposición expresa.	Cuando una iniciativa de consulta popular de origen ciudadano tenga el apoyo de más del 20% del respectivo censo electoral, se debe convocar directamente.	El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito. El 5% de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional cuando es de carácter nacional.	(L.134/94) Con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos
Sentencia SU-495 de 2018	Se define que no es el mecanismo apropiado para temas extractivos.	-	-	-	-

Fuente: Adaptación de Muñoz y Peña (2019)

En la tabla se observa que la consulta popular ha sufrido modificaciones en relación con los actores competentes para convocarla, los temas que pueden ser sometidos a discusión,

la obligatoriedad de su convocatoria, los umbrales mínimos de participación y la obligatoriedad de la decisión; sin embargo, de lo anterior se observa que el mecanismo a lo largo de su historia se ha empleado en temas ambientales principalmente en temas extractivos, y no ha tenido ningún despliegue por otras ramas del derecho ambiental; sin embargo, es pertinente mencionar que por su naturaleza y amplitud, no se excluye que en el futuro pueda ser empleado para otros propósitos.

6.1.4 CONSULTA POPULAR EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS AMBIENTALES

Es importante destacar que, para la protección de derechos ambientales, existen otros mecanismos como las acciones populares. La acción popular se define como:

El mecanismo de protección judicial de los intereses de grupo con objeto indivisible o derechos colectivos en sentido estricto: los intereses colectivos y los intereses difusos. A la vez, estos derechos e intereses colectivos pueden definirse como aquellos derechos que pertenecen a la comunidad y que tienen como finalidad garantizar que las necesidades colectivas se satisfagan.

De acuerdo con lo anterior, tanto la acción popular como la consulta popular son mecanismos de participación que pueden emplearse para la protección de derechos colectivos; en ese sentido, se infiere que la consulta popular puede ser empleada para la protección de derechos ambientales (dada su amplitud, y ya que solo presenta restricción en las decisiones de tipo extractivo). Sin embargo, la consulta popular eventualmente podría llegar a ser más adecuada según la particularidad de cada caso y las modificaciones que va sufriendo progresivamente el marco normativo.

Si bien la acción popular se usó por mucho tiempo para exigir la protección de los derechos ambientales, desde la adopción de la Ley 134, la consulta popular empezó a

utilizarse de manera amplia para este fin. Esto se explica porque dicha ley estableció la obligatoriedad de hacerla en temas extractivos. La consulta popular se convirtió entonces en uno de los mecanismos amparados por la Constitución más usados por los ciudadanos que luchan contra los proyectos de tipo extractivista. Ejemplo de ello fue la consulta realizada por el alcalde del municipio de Tauramena (Casanare) en donde se sometió a criterio de la población la siguiente pregunta “*¿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?*”. En este caso, la población votó en contra de la realización de dichas actividades con 4.426 votos, mientras el “Sí” solo obtuvo 151. La decisión de la consulta fue obligatoria, considerando que se superó el umbral exigido en la Ley 134 de 1994, es decir, que más de la tercera parte del censo electoral. El número mínimo de personas que debía participar era de 4.457 votantes dado que el censo electoral era de 13.372 ciudadanos que estaban habilitados para votar. Igualmente, en este caso se contó con más de la mitad más uno de los votos a favor del “no”.

Si bien la Constitución obliga a los gobernantes a acatar las decisiones tomadas por el pueblo en ejercicio de su soberanía, empezó a hacerse visible que esto entraba en conflicto con la competencia que tiene el Estado para decidir sobre la ejecución de proyectos que promuevan el desarrollo de las regiones, tales como la explotación de los suelos, los cuales están bajo la potestad del gobierno nacional (Ramírez, 2018). En el año 2018 la Corte Constitucional, mediante sentencia SU-095, indicó que las consultas populares no son un medio adecuado para garantizar la participación ciudadana en temas extractivos, lo que trajo

como consecuencia su no utilización para nuevos casos de minería. La Corte también indicó que este es un asunto que compete a las autoridades centrales y locales, dado que ellas deben proteger a la población basándose, principalmente, en aspectos económicos. Así, las autoridades deben considerar que este tipo de proyectos genera importantes aportes en términos de empleabilidad directa (empleos que crea la explotación de hidrocarburos en sí misma) e indirecta (actividades económicas conexas como la alimentación, alojamiento, suministro de productos y servicio, entre otros).

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que la consulta popular fue el mecanismo idóneo en el periodo comprendido entre la adopción de la ley 134 en el año 1994 y la expedición de la sentencia SU-095 de 2018 dado que, en primera instancia, se obligaba su convocatoria para decisiones de tipo extractivista, y, en segundo lugar, porque una vez alcanzado el umbral de votación, la decisión del pueblo era obligatoria, por encima de lo que pudiera considerar el Estado al respecto. Sin embargo, vale la pena aclarar que fue el mecanismo idóneo en el periodo de tiempo mencionado para la defensa de derechos ambientales con enfoque extractivista, no para la defensa de derechos ambientales a nivel general. De acuerdo con lo anterior, se concluye que a partir de la sentencia SU-095 de 2018, el mecanismo idóneo para la defensa de derechos de tipo extractivista volvió a ser la acción popular, igual que las demás ramas del derecho ambiental.

6.2 CAPITULO 2

6.2.1 LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS AMBIENTALES SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

En primera instancia, se analizarán los conceptos emitidos por la corte constitucional con relación al uso de la consulta popular en la defensa de derechos ambientales de diferentes tipos, empezando por la tauromaquia y el espectáculo taurino, pasando por el uso de suelos, y finalizando en el otorgamiento de licencias ambientales.

6.2.1.1 La consulta popular en la protección de Animales - Conceptos de la CC en tauromaquia y espectáculo taurino.

Si bien la protección de los animales cumple con la característica de ser un derecho colectivo, siendo este de interés general y enmarcándose en la protección del medio ambiente, se encontró que en la Sentencia T-121/17 se declaró nulo el uso de este mecanismo de participación como recurso para prohibir el espectáculo taurino, fundamentándose en el hecho de que, de manera injustificada, se estaría omitiendo el precedente constitucional de la Sentencia C-889/12, en la cual se dispuso que la competencia de prohibir las corridas de toros en el territorio nacional es exclusiva del legislador (y no de las autoridades locales); la anterior sentencia derivó de la declaración de no viabilidad de la consulta popular para tales fines, destacando que el espectáculo taurino es reconocido y protegido como una expresión cultural por la ley y la jurisprudencia, y entendiendo que la consulta popular *no constituye un método para implementar o derogar directamente una norma jurídica* (como la

prohibición de las corridas de toros)², caso en el cual aplicaría un instrumento como el referendo, sino que es una forma a través de la cual *el electorado manifiesta su voluntad para que una Corporación pública, posteriormente y en un acto jurídico independiente, tome una decisión que viabilice dicha manifestación, sin perjuicio del control judicial que pueda hacerse de dichos actos*; en este sentido, la corte constitucional establece que las decisiones asociadas a la prohibición del espectáculo taurino no corresponde a autoridades locales, por cuanto la prohibición por alcaldes, gobernadores o incluso el presidente sería anticonstitucional. Frente a la ponderación que hace la Corte Constitucional en la sentencia C-666/10, donde se analiza, de un lado, el reconocimiento cultural de la fiesta taurina y del otro la necesidad de satisfacer el mandato de bienestar animal en el ámbito de las corridas de toros se resolvió finalmente que la tauromaquia puede realizarse en municipios en los cuales estas fiestas se asocien al arraigo cultural. En la actualidad, el legislativo (el cual se definió como la autoridad competente) se encuentra en debate con relación a la prohibición de la fiesta taurina, de modo que, para este caso, se concluye que la corte constitucional establece como improcedente el uso de la consulta popular para la defensa de derechos ambientales asociados con la fiesta taurina.

6.2.1.2 La consulta popular en la protección del ambiente - Conceptos de la CC en uso de suelos.

Desde la expedición de la ley 136 de 1994, la consulta popular fue ampliamente usada para la protección de derechos de tipo extractivista dado que en su artículo 33 expresaba la

² Es importante destacar que, de acuerdo con el Concepto Sala de Consulta C.E. 2166 de 2013, las normas legales de contenido prohibitivo hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público.

obligatoriedad de la convocatoria en temas de uso de suelos, destacándose que en la Sentencia T 445 de 2016 dio un “visto bueno” al uso del mecanismo para las decisiones relacionadas con la vocación de los suelos tales como las actividades mineras; sin embargo, en el 2018 la Corte Constitucional, mediante, en sentencia SU-095, indicó que las consultas populares no son un medio adecuado para garantizar la participación ciudadana en temas extractivos, La Corte también indicó que este es un asunto que compete a las autoridades centrales y locales, dado que ellas deben proteger a la población basándose, principalmente, en aspectos económicos. Así, la Corte considera que las autoridades deben considerar que este tipo de proyectos genera importantes aportes en términos de empleabilidad directa (empleos que crea la explotación de hidrocarburos en sí misma) e indirecta (actividades económicas conexas como la alimentación, alojamiento, suministro de productos y servicio, entre otros).

La Sala Plena encontró que la existencia de límites sobre las materias a decidir en una consulta popular territorial, específicamente lo referido a las competencias constitucionales nacionales sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, implica que este mecanismo de participación ciudadana no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito.

Así mismo, en la Sentencia C-053/19, 3 ciudadanos demandaron la inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 el cual expresa

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...

Considerando que debe declararse inexecutable en la medida en que, de acuerdo con los demandantes, va en contravía de las competencias de las entidades territoriales en el manejo del uso del suelo sustentados en los artículos 105, 151, 152, 288 y 313.7 de la

Constitución Política de Colombia. Después de analizarse la argumentación y normativa vigente, la Corte Constitucional determinó que, en primera instancia, el artículo 105 de la Constitución ordena que

Una ley orgánica de ordenamiento territorial debe regular los casos, los requisitos y las formalidades en que los gobernadores y alcaldes podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio

6.2.1.3 La consulta popular en la protección de recursos naturales como el agua y el aire - Conceptos de la CC relacionados con el otorgamiento de licencias ambientales.

Son múltiples los estudios que han puesto en evidencia los efectos ambientales de algunos proyectos de creación de rellenos sanitarios, en la medida en el proceso de descomposición de los residuos orgánicos en los rellenos sanitarios termina generando la producción de líquidos contaminados que terminan filtrándose por los suelos y alcanzado en muchos casos algunos cuerpos de agua, afectando la potabilidad y potencial uso de dichos cuerpos; así mismo, el proceso de descomposición también puede producir diferentes tipos de gases con efecto tóxico que también pueden alterar la calidad del aire (Suárez, Pérez, Robalino, Robayo, & Marcial, 2018); en este sentido, también se han presentado casos en los cuales se ha planteado la posibilidad de usar la consulta popular como mecanismo de protección del derecho colectivo a un ambiente sano, sin embargo, en sentencias la T-123/09, la Corte constitucional expresa que no se incurre en vulneración al derecho de participación ciudadana

Cuando una Corporación Autónoma Regional no atiende una consulta popular del nivel municipal, para efecto de la expedición de una licencia ambiental, pues se trata de esferas competenciales diferentes, conforme a lo previsto en el artículo 105 de la Constitución, la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (art.51) y las normas que regulan el sistema de protección al medio ambiente.

En este sentido, la Corte expresó que no estaba dentro del alcance de la consulta popular el condicionamiento de una CAR en el otorgamiento de licencias ambientales, por cuanto se infiere que, en este caso, la consulta popular tampoco se constituye como un mecanismo para la protección de derechos ambientales orientados a la protección del aire y del agua, bajo el argumento de que no está dentro de sus límites y alcances la decisión de otorgar/suspende/renovar licencias ambientales. En consistencia con lo anterior, la corte emite también la Sentencia C-053 en el año 2019 2019, la cual resolvió también (tomando como referencia la sentencia T-123 de 2009), que es inválido el uso de la consulta popular como mecanismo para definir el otorgamiento de una licencia ambiental para construcción de relleno sanitario en Cundinamarca expresando lo siguiente:

La corporación Autónoma Regional de Cundinamarca no se encontraba vinculada por los resultados de una consulta popular llevada a cabo en Nemocón y cuyo resultado daba cuenta del desacuerdo de los habitantes del municipio con el otorgamiento de una autorización para la construcción de un relleno sanitario regional. En esa medida, la decisión de dicha entidad consistente en otorgar la licencia ambiental para la ejecución de ese proyecto, no desconoció el derecho de participación “dado que las decisiones que en materia ambiental debe adoptar la CAR trascienden la esfera estrictamente municipal y se proyectan en un escenario regional de mayor envergadura.

En este sentido, la corte niega el carácter vinculante de dicha consulta popular.

6.2.2 LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS AMBIENTALES SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.

En esta sección se analizarán los conceptos emitidos por el Consejo de Estado con relación al uso de la consulta popular en la defensa de derechos ambientales de diferentes

tipos, empezando por la tauromaquia y el espectáculo taurino, pasando por el uso de suelos, y finalizando en el otorgamiento de licencias ambientales.

6.2.2.1 La consulta popular en la protección de Animales – Conceptos del CE en tauromaquia y espectáculo taurino.

A través del fallo 2257 de 2015 del Consejo de Estado, se deja en claro que la competencia de prohibir o no la fiesta taurina es del legislativo, por cuanto no se consideró viable la consulta popular que la Alcaldía Mayor Bogotá convocó a través del decreto 247 de 2017 en la cual se planteó la pregunta ¿Está usted de acuerdo, con que se realicen corridas de toros y novilladas en Bogotá, Distrito Capital? De acuerdo con dicho fallo, se expresó que Alcalde del Distrito Capital no cuenta con la competencia para prohibir ningún tipo de actividad taurina en tanto que no ostenta del poder para crear una norma de ese tipo, concluyéndose inviable recurrir a mecanismos como la consulta popular para dichos fines, en la medida en que el alcalde no tendría la competencia para hacer obligatoria la decisión de la consulta, lo cual le impediría cumplir con el efecto vinculante del mecanismo, lo que a su vez podría conllevar una violación a los precedentes constitucionales. De acuerdo con lo anterior, se infiere que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado no han presentado tensiones dentro de su jurisprudencia en torno a la consulta popular como mecanismo para la defensa de los animales, siendo este parte del medio ambiente.

6.2.2.2 La consulta popular en la protección del ambiente- Conceptos del CE en uso de suelos.

De otra parte, el Consejo de Estado en uno de sus fallos en sentencia de tutela número 11001031500020180008301, del 4 de octubre de 2018, estableció a los entes territoriales

como competentes en la prohibición de actividades mineras en sus territorios, al tiempo que avaló las consultas populares como mecanismo de participación ciudadana para lograr dichos fines, basándose en las sentencias de la Corte Constitucional T-123 del 2009, C-983 del 2010, C-339 del 2012, C-395 del 2012, C-123 del 2014, C-619 del 2015, C-035 del 2016, C-273 del 2016, C-298 del 2016, C-389 del 2016 y T-445 del 2016; así como el Auto A053 del 2017; sin embargo, en una fecha muy cercana, el Consejo de Estado, por medio del auto con radicado 11001-03-15-000-2018-03854-00 emitido el 19 de octubre de 2018, decretó la suspensión de una consulta popular minera en el municipio de San Bernardo (Cundinamarca), al basarse en un auto emitido por la Corte Constitucional que dejó sin efectos un fallo que avaló la realización de una consulta minera en Cumaral (Meta), por considerar que no se pueden prohibir actividades de extracción a través de este mecanismo de participación ciudadana, en consistencia con esto, el Consejo de Estado infiere que las consultas populares vulneran el principio de autonomía de los entes territoriales en materia de uso del suelo, por cuanto maneja criterios consistentes con la Corte Constitucional respecto a la no pertinencia del uso de la Consulta popular como mecanismo para la defensa de derechos ambientales relacionados con el uso de suelos.

6.2.2.3 La consulta popular en la protección de recursos naturales como el agua y el aire - Conceptos del CE relacionados con el otorgamiento de licencias ambientales.

Se destaca que no se identificaron conceptos del Consejo de Estado referente a la pertinencia de la consulta popular como mecanismo para la defensa del agua y el aire, en tanto que los conceptos encontrados se relacionaban principalmente con la acción popular por cuanto no fue posible identificar una tendencia en esta decisión.

Se considera pertinente expresar que el uso de suelos en temas relacionados con minería, genera impactos en el ecosistema que pueden alterar recursos como el agua (por contaminación con metales pesados o elementos tóxicos usados en los procesos extractivos), lo que a su vez puede afectar la flora y la fauna existente en zonas aledañas e impactando en la conservación de especies, también puede generar contaminación auditiva y causar migración de dichas especies, entre muchos otros aspectos, por cuanto el simple hecho de que la consulta popular no se constituya como un mecanismo válido para la defensa de temas extractivos y en general de uso suelo, se puede decir que también se encuentra limitado como mecanismo para la protección del agua, el aire, la flora, la fauna y cualquier otro elemento del ecosistema.

6.2.3 TENSIONES ENTRE LOS FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO ENTORNO AL ALCANCE DE LA CONSULTA POPULAR EN LA DEFENSA DE DERECHOS AMBIENTALES.

6.2.3.1 Carácter vinculante de las consultas populares

Una de las características de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana es su carácter vinculante respecto a la decisión del pueblo, más no en su convocatoria; respecto a esto último, es importante destacar que se constituye como un instrumento de carácter *optativo* para las autoridades territoriales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1757 de 2015³, por cuanto este mismo argumento fue empleado

³ Es importante destacar que los únicos casos en los que, constitucionalmente la consulta popular tiene un carácter generalmente facultativo y excepcionalmente obligatorio es en las decisiones sobre la conformación de nuevos departamentos; que un conjunto de municipios decida 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.

(entre otros) en la Sentencia C-053/19, en la cual se declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 (en el cual se definía como obligatoria la convocatoria de la consulta popular para las decisiones relacionadas con el uso de suelos). En este sentido, lo dispuesto en la ley 1757 y la declaración del artículo 33 de la Ley 136 como inexecutable, reafirman el mecanismo como optativo en su convocatoria.

Respecto a la obligatoriedad en la decisión del pueblo a partir de una consulta popular, tal y como se pudo observar en el capítulo anterior, con el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos se genera un carácter vinculante.

Decisión obligatoria 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.

Sin embargo, vale la pena destacar que, de acuerdo con la Corte Constitucional en su Sentencia T-123/09

La fuerza vinculante de una consulta popular debe ser interpretada en consonancia con la vigencia de los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución, por lo que no todo llamado a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de interés local puede concebirse en términos imperativos absolutos.

De acuerdo con lo anterior, es posible inferir que si bien las decisiones expresadas a través de la consulta popular generan un carácter vinculante en tanto no entren en contravía de los principios y derechos constitucionales. En este sentido, se considera pertinente citar la Sentencia T-123/09, a través de la cual la Corte Constitucional analiza la consulta popular como expresión de la participación ciudadana, sin embargo, antes de presentar el concepto emitido, se considera pertinente abordar primero la contextualización.

El 3 de diciembre de 2003 la empresa TECNOAMBIENTALES S. A. solicitó a la CAR el otorgamiento de una licencia ambiental para el desarrollo de un proyecto de Relleno Sanitario en la vereda de Cerro Verde en el municipio de Nemocón; posterior a este evento, el día 1 de octubre de 2006 se realiza la consulta popular en el municipio donde se planteó la pregunta ¿Está usted de acuerdo con que se realice en el municipio relleno sanitario regional? Consulta de la cual se obtienen 3.192 votos válidos, de los cuales 3.125 fueron negativos y 67 positivos; en este sentido, se podría considerar vinculante la decisión de suspender la licencia ambiental al proyecto del relleno sanitario; sin embargo, respecto a esto, la Corte Constitucional emite el siguiente concepto:

Uno de esos límites – De la consulta popular – consiste, precisamente, en el ámbito restringido de las consultas de orden municipal. Trasladas 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.

Tensiones generadas entre la Corte Constitucional y el Consejo de estado respecto al uso de la consulta popular en la defensa de derechos ambientales

De acuerdo con la revisión de tendencias tanto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, se pudo determinar que, respecto a temas relacionados con la protección de animales en el contexto de las fiestas taurinas, ha habido consistencia entre los conceptos de las 2 figuras respecto al hecho de que la consulta popular no aplica como mecanismo para proteger este tipo de derechos por temas relacionados con competencia, esta misma situación se presenta con el otorgamiento de licencias ambientales en el marco de la protección de recursos como el agua y el aire, donde tampoco, donde los

conceptos por lo general han sido consistentes; sin embargo, se pudo observar que se han emitido diferentes conceptos a lo largo del tiempo en lo relacionado con temas extractivos, se observa cómo en el mes de octubre de 2018, el Consejo de Estado (el día 4 de dicho mes) expresa en fallo en sentencia de tutela número 11001031500020180008301 la competencia de las autoridades territoriales de decidir en torno a la prohibición de actividades mineras, mientras que el día 19 (de este mismo mes), decreta la suspensión de una consulta popular minera a través del auto 11001-03-15-000-2018-03854-00 por considerar que no se pueden prohibir actividades de extracción al violarse el principio de autonomía territorial y al considerarse que este tipo de decisiones no pueden ser tomadas a través de mecanismos de participación ciudadana. De acuerdo con lo anterior, es posible evidenciar cómo el mismo Consejo de Estado no refleja seguridad jurídica al respecto; en este mismo sentido, la Corte Constitucional, por su parte, también presentó a través de la Sentencia T 445 de 2016 un visto bueno con relación al uso de la consulta popular para la toma de decisiones en temas extractivos; sin embargo, desde la expedición de la sentencia SU-095 de 2018 declaró el mecanismo como inconstitucional para dichos fines; lo anterior devela ambigüedad interpretativa en la normativa relacionada desde las 2 figuras.

6.2.4 CONSECUENCIAS DE LAS TENSIONES GENERADAS ENTRE LOS FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO CON RELACIÓN A LOS ALCANCES DE LA CONSULTA POPULAR EN MATERIA DE DERECHOS AMBIENTALES

6.2.4.1 Seguridad jurídica

La ausencia de Seguridad Jurídica en torno al uso de la consulta popular como mecanismo para defender derechos ambientales puede constituirse como una violación a la garantía de certeza, es importante destacar que la misma Corte Constitucional ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y que además atraviesa la estructura del Estado de Derecho y opera desde 2 frentes:

De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado (sentencia T-502 de 2002)

De acuerdo con lo anterior, la violación al principio de seguridad jurídica genera inestabilidad en el ciudadano, así como falta de certeza en el ámbito legal en cuanto a competencias y plazos en las decisiones, de modo que no existiría seguridad sobre las normas que regulan los conflictos jurídicos, causando incertidumbre, insatisfacción, sensación de falta de garantías y desconfianza en el estado social de derecho.

De acuerdo con la Corte Suprema de Justicia, a la seguridad jurídica se asocia también el principio de buena fe, dado que esta es entendida como confianza legítima en la conducta de las autoridades del estado, de las cuales se esperaría una adecuada y coherente interpretación del ordenamiento jurídico en consistencia con las realidades contextuales que se pretenden regular (Sentencia C-836 de 2001, Corte Constitucional). En este sentido, la ausencia de seguridad jurídica se constituiría también como una afectación al principio de buena fe.

Se observa entonces que si bien la ley en principio pareciera proteger intereses elementales para los ciudadanos como lo es el derecho a un ambiente sano (en la medida en

que este termina impactando aspectos como la salud y el bienestar tanto de las generaciones actuales como venideras), se observan barreras significativas en torno a los mecanismos de los que dispone el pueblo para hacer sus opiniones y decisiones, esto debido a que el componente de *competencias* terminan haciendo inviable el uso de mecanismos como la consulta popular, puesto que, por ejemplo, los temas de protección animal como los relacionados con la fiesta taurina son de competencia exclusiva del legislativo (dado el carácter que adopta como normas legal de contenido prohibitivo), por cuanto el pueblo está impedido respecto a este tipo de decisiones; así mismo, se observa que el principio de autonomía otorga a las autoridades territoriales para las decisiones relacionadas con el uso de suelos, razón por la cual puede omitirse cualquier tipo de proceso participativo, máxime si se tiene en cuenta el carácter facultativo de la convocatoria de la consulta popular por parte de dichas autoridades. Por otra parte, también se observa limitación del mecanismo participativo de la consulta popular en aspectos como la protección del agua y del aire, en tanto que las sentencias de la corte constitucional expresan que las decisiones relacionadas con el otorgamiento de licencias ambientales tampoco están dentro de los alcances del instrumento, en tanto que dicha competencia no se les atribuye a los ciudadanos sino a las CAR.

En este sentido, el mecanismo termina siendo inútil en la actualidad respecto la defensa de derechos ambientales como los descritos anteriormente, sin embargo, la falta de seguridad jurídica que ha reflejado la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como la Corte Constitucional a lo largo del tiempo, deja abierta la puerta a que más adelante se modifiquen nuevamente los conceptos emitidos por estas figuras.

6.2.5 DILEMAS ADMINISTRATIVOS FRENTE A LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA POPULAR

Respecto a este tipo de dilemas administrativos se reflexionó en el fallo 2257 de 2015 del Consejo de Estado, en el cual el alcalde de Bogotá decidió convocar al uso del mecanismo para definir si se prohibía o no las corridas de toros (siendo esto competencia exclusiva del legislativo), por cuanto el concejo de estado expresó que, en caso de darse tal consulta, por una parte, el alcalde no tendría la competencia para hacer obligatoria la consulta, al tiempo que incurriría en un incumplimiento respecto al carácter vinculante del mecanismo, violando diferentes precedentes jurídicos y constitucionales. En este sentido, de haberse llevado a cabo esta consulta, independientemente de los resultados, el alcalde se habría visto inmerso en un dilema administrativo que en cualquier caso lo hubiera llevado a afrontar procesos, ya sea por llevar a cabo un proceso inconstitucional y/o por no cumplir con el carácter vinculante del mecanismo de participación.

Teniendo en cuenta que el tercer objetivo de la investigación propone “analizar el alcance jurídico de la consulta popular realizado en el municipio de Cajamarca – Tolima, como mecanismo democrático para la protección de los derechos ambientales”, se procede a continuación a profundizar en el conflicto generado alrededor de la consulta popular llevada a cabo en Cajamarca el 26 de marzo de 2017.

6.3 CAPITULO 3

6.3.1 Sector extractivo en Colombia

Colombia es una nación con un significativo potencial desarrollo, en tanto que cuenta con un importante patrimonio en términos de recursos naturales; sin embargo, el aprovechamiento de esta riqueza puede generar tensiones y desafíos a nivel de gobernanza. En este sentido, uno de los principales retos del estado como administrador de estos recursos, es desplegar un marco regulatorio que permita garantizar mejores prácticas en explotación responsable, generando un equilibrio entre el crecimiento económico y la sostenibilidad para el aseguramiento del progreso social; sin embargo, esta labor no ha sido sencilla, puesto que en los últimos años se han generado diversos debates en torno a la actividad minera, la extracción de hidrocarburos, y el impacto ambiental al cual se oponen las comunidades, cada vez con mayor vehemencia.

Se considera pertinente exaltar que la Ley 658 de 2001 se constituyó como una ventana abierta a la explotación extranjera de los recursos mineros, a partir de la intención del gobierno de turno de estimular la economía del país aprovechando un momento coyuntural en el cual se observó un incremento en el costo de diferentes materias primas que podrían ser explotadas, buscando que el sector minero se convirtiera en una locomotora del desarrollo, sin embargo, esta situación empezó a generar inquietud respecto a las consecuencias ambientales que podría traer esta carta abierta a la actividad minera internacional, creándose diferentes tipos de movimientos sociales que buscaron medios para expresarse e intervenir al respecto.

Es importante mencionar que, en el año 2013, se llevó a cabo la primera consulta popular para la toma de decisiones en temas mineros en Colombia, y a partir de ello se vino una oleada de iniciativas para el uso del mecanismo como veto para la actividad minera, donde, en la mayoría de los casos, el “no” a los proyectos extractivos arrasó en las urnas.

Lo anterior generó un impacto económico importante, puesto que, justamente en 2013, se empieza a observar cómo los aportes del sector extractivo al PIB entraron en decadencia (Observatorio de las industrias extractivas en Colombia, 2021), lo que desplegó una alerta económica e interminables debates, dado que, evidentemente, las comunidades en su mayoría seguirían oponiéndose a la minería mediante la consulta popular y su carácter vinculante.

Gráfica 8. Aporte del Sector Extractivo al PIB Nacional 2010-2019. (En %).



Fuente: Banco de la República. Series Estadísticas. Agrados Macroeconómicos. Cálculos Propios a Partir de las Series Desestacionalizadas del DANE 2020. Precios Constantes de 2005.

De igual manera, se observa cómo en 2018, mismo año en el que se emite la sentencia SU-095 de 2018 la cual declaró mecanismo como inconstitucional para fines extractivos, se

empieza a generar una recuperación del sector, incrementando nuevamente sus aportes al PIB nacional.

Frente a la posibilidad de que el entorno natural pueda afectarse de manera significativa, y, en consecuencia, se generen impactos que amenacen la salud y bienestar de las comunidades, estas últimas han apelado al uso de mecanismos de participación como la consulta popular para evitar el desarrollo de proyectos mineros en diferentes regiones del país. El caso de Cajamarca, Tolima, ha sido uno de los referentes de estudio en torno al alcance de la consulta popular en la defensa de derechos ambientales y su carácter vinculante. En la tabla que se presenta a continuación se relacionan las consultas populares desarrolladas en Colombia con relación a temas extractivos.

Tabla 1. Consultas populares extractivas.

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

Fuente: (Muñoz & Peña, Foro Nacional por Colombia, 2020)

En la tabla se observa que el primer caso de consulta popular desarrolladas alrededor de temas extractivos se dio en el municipio de Piedras, Tolima, iniciando en 2013 y ampliándose su uso de manera significativa en el año 2014, en el cual se desarrollaron un total de 7 consultas, culminando en 2018 con tan solo una que alcanzó a desarrollarse antes de la sentencia SU-095 de 2018 que declaró inconstitucionalidad en el mecanismo. Cabe destacar que para todos los casos se alcanzó el umbral mínimo para la convocatoria y uso del mecanismo, y, de igual forma, los resultados de todas las consultas estuvieron en contra del desarrollo de proyectos de explotación minera; esto sin duda, devela una importante conciencia por parte de los ciudadanos respecto a la conservación de los entornos naturales, sin embargo, es claro que genera también un impacto económico, ya que las actividades extractivas son altamente representativas para la nación, y alrededor de ellas se despliega una dinámica laboral que también compromete el bienestar de muchos ciudadanos, y que ha servido como uno de los principales argumentos para las minorías que se han expresado la actividades extractivas.

6.3.2 CONTEXTO MINERO EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

El departamento del Tolima cuenta en la actualidad con un total de 529 títulos mineros, los cuales abarcan un área aproximada de 263.000 hectáreas. La explotación minera en esta región se lleva a cabo principalmente por empresas medianas y pequeñas que, aun cuando cuentan con un limitado desarrollo tecnológico (Revista Semana, 2020), cumplen con los requisitos de exigidos por la Corporación Autónoma Regional del departamento (Cortolima), siendo esta la máxima autoridad ambiental del departamento y garante de la explotación sostenible (Cortolima, 2021). Si bien es en menor proporción, también hacen

presencia organizaciones multinacionales interesadas en la explotación de metales como el oro; se estima que, en la actualidad, las actividades mineras en la zona benefician laboralmente a más de 1.300 personas en alrededor de 17 municipios que se desempeñan en este campo dentro de los marcos legales establecidos (Revista Semana, 2020).

De forma paralela, en el Tolima se desarrollan también actividades de minería ilegal que asocian mayores riesgos ambientales que las actividades controladas, causando problemas ambientales y sociales (Mendoza & Lazo, 2014). Tal situación ha sido un factor determinante en la preocupación en torno los impactos en el ecosistema y las consecuencias que estos puedan generar en la salud pública; es así como, tanto particulares como organizaciones, han emprendido un trabajo importante en términos de sensibilización respecto al impacto de la minería (tanto legal como ilegal), generando una consciencia colectiva frente al tema y desarrollando un instinto protector del ambiente por parte de las comunidades. Es así como ha destacado la acción defensora de distintas figuras, en diferentes municipios y en diversos momentos de la línea de tiempo; en el caso de Cajamarca, uno de los focos de explotación minera, se han observado acciones significativas por parte del Comité Ambiental y Campesino de Cajamarca, sindicatos campesinos como Astracatol, y colectivos educativos juveniles, entre muchos otros grupos sociales que se han unido en el propósito de proteger sus territorios; dichos grupos, han venido generando a lo largo de los años actividades formativas en pro de afianzar la unión de los pobladores frente al manejo ambiental, poniendo bajo la lupa la gestión gubernamental en torno al tema.

6.3.3 IMPACTOS DE LA MINERÍA: PROYECTO LA COLOSA

La Colosa es un proyecto minero en manos de AngloGold Ashanti, empresa multinacional sudafricana que desarrolla actividades mineras en países de América Latina como Argentina, Brasil, Perú, Bolivia y Colombia. Este proyecto desarrolló su operación a cielo abierto de lixiviación con cianuro, buscando la explotación en la cordillera central, y ubicándose en el municipio de Cajamarca, Tolima, concretamente en la cuenca mayor del río Coello, en las veredas La Paloma y La Luisa. Es importante que esta destacar que el proyecto se ubica geográficamente en un área de alto valor ambiental, dentro de la reserva central forestal de Colombia, en una zona denominada La Colosa (Arciniégas, 2020).

Los volúmenes de oro presentes en La Colosa están alrededor de 1 gramo por tonelada de roca, en este sentido, su explotación requiere la construcción de canteras de aproximadamente 1 kilómetro de diámetro y 600 metros de profundidad, implicando la tala de bosques, remoción de suelos, fragmentación y pulverización de rocas, entre otras actividades que implican principalmente el uso sistemático de explosivos y cantidades significativas de agua combinada con cianuro para la extracción del oro de las rocas (García, 2011).

De acuerdo con lo anterior, el proyecto La Colosa termina generando impactos en la biodiversidad de la flora y la fauna en los lugares donde se genera la explotación, en tanto que la tala de bosques y la contaminación auditiva causa el desplazamiento de especies, y elimina de manera definitiva la presencia de diferentes tipos de plantas, situación que genera alteraciones, no solo en el ecosistema del lugar de explotación, sino en todas las zonas aledañas; asimismo, es importante mencionar que las fuentes hídricas se ven gravemente

afectadas por la contaminación a causa del cianuro, metales pesados y drenaje de ácidos, afectando su potabilidad de la misma, destruyendo su ciclo, alterando la capacidad de acumulación y aprovechamiento; es así como este tipo de proyectos se termina traduciendo fundamentalmente en pérdida de cobertura vegetal, de biodiversidad, contaminación de suelos agua y aire, y acelerando incluso el calentamiento global (García, 2011).

Las fuentes más afectadas por el proyecto La Colosa son los ríos Bermellón y Coello, impactando de manera directa a la red de acueductos de municipios como Cajamarca, Ibagué, Coello, Espinal, San Luís y Chicoral, la cual beneficia a más de 2.400 familias a través de su estructura que aproximadamente 388 km, así como el Sistema de Riego de Usocoello, fundamental para la actividad agrícola de la región, con una estructura que provee agua a alrededor de 25624 hectáreas de tierra, las cuales también podrían verse en riesgo, no solo en términos de afectación sobre la productividad de las tierras, sino también a nivel de seguridad alimentaria.

6.3.4 DESARROLLO DE TENSIONES ALREDEDOR DEL PROYECTO LA COLOSA

Con relación al proyecto extractivo La Colosa se presentaron diferentes tipos de tensiones reflejadas en oposición por parte algunas comunidades que se mostraron temerosas frente a los riesgos ambientales, sociales y económicos que podrían emerger alrededor de las actividades extractivas, por el mes de julio de 2013, el municipio de Piedras (Tolima) presentó resistencia frente a la ubicación de un dique de colas para el almacenamiento de residuos derivados de la actividad minera, cuando sus pobladores empezaron a considerar

que las plantaciones de arroz (fuente económica de la región) podían verse amenazadas por la posible contaminación de las fuentes hídricas empleadas para el riego (Dietz, 2018).

A razón de la inquietud que generó tal situación, los habitantes del municipio tomaron la decisión de contactar a diferentes actores interesados en el tema, dentro de los cuales se encontraba el comité ambiental de la ciudad de Ibagué, La Universidad del Tolima, y algunos activistas del municipio de Cajamarca, junto a los cuales se desarrollaron diferentes tipos de actividades orientadas a analizar y discutir la situación presentada, los riesgos asociados, y aunaron fuerzas para hacer un llamado a las autoridades locales y regionales, de las cuales esperaban recibir algún tipo de apoyo. Sin embargo, frente al silencio de las autoridades respecto a la situación planteada, la comunidad tomó la decisión de hacer escuchar su voz en el mes de enero de 2013 a través de manifestaciones y bloqueos de la vía ubicada a la entrada de Doima, protesta que se extendió por algunas semanas.

Si bien se logró que por este período se evitará el desarrollo de las actividades de explotación, terminó interviniendo el escuadrón móvil antidisturbios, lo que desembocó en el desbloqueo y la normalización de la vía de acceso. Tal situación se constituyó como un punto de quiebre a partir del cual, la comunidad empezó a recibir apoyo de diferentes tipos de figuras, incluidas algunas organizaciones de derechos humanos (nacionales e internacionales), conformando un equipo que empezó a analizar alternativas jurídicas para la defensa de los derechos ambientales, haciendo de este un caso mediático en el que se abrieron espacios de diálogo dentro de las esferas políticas, y reavivando los debates sobre la política minera en Colombia.

Emerge al final de los diferentes análisis jurídicos la alternativa de hacer uso de la consulta popular como mecanismo de oposición al desarrollo de actividades mineras en la zona de Piedras, mecanismo a partir del cual el día 28 de julio de 2013, el 98,8% de los votantes presentaron su negativa frente a la continuidad del proyecto minero, siendo válida la decisión en la medida en que se superó el umbral de participación con un 58% del censo electoral. Frente a la situación presentada, el proyecto de la industria minera La Colosa, terminó trasladándose a Cajamarca.

6.3.5 LA CONSULTA POPULAR Y SU ALCANCE JURÍDICO EN EL CASO CAJAMARCA.

Los resultados favorables obtenidos a través de la consulta popular en el municipio de Piedras, se considera el punto de inflexión a partir del cual el mecanismo se erigió como el principal recurso para la protección de derechos ambientales a partir del año 2013, momento en el cual se encontraban en auge los cuestionamientos y reflexiones relacionados con las actividades extractivas, su impacto en el ambiente, y los riesgos que la minería representa. Es importante mencionar que uno de los principios a los que aludieron los promotores del uso de la consulta popular para los fines expuestos, fue la soberanía popular, al tiempo que consideraron que el mecanismo es legítimo ya que está consagrado constitucionalmente como uno de los recursos que permiten al pueblo expresarse y ejercer dicho poder soberano.

Teniendo en cuenta que ahora era Cajamarca el municipio que acarrea las consecuencias ambientales de la minería, algunas organizaciones defensoras del ambiente, con apoyo de la comunidad, empezaron a adoptar medidas para impedir que el proyecto La

Colosa generase afectaciones en el municipio. En el caso de Cajamarca, la tensión se generó principalmente entre Cortolima y Aprominca, el primero argumentando que minería era altamente inconveniente para el equilibrio ecosistémico en la medida en que las actividades de explotación se llevarían a cabo en la cuenca alta del río Coello, amenazando una importante fuente hídrica para la región (esta fuente cuenta con 176 nacimientos de agua). Por su parte, Aprominca, en contraposición, y como asociación promotora de la minería responsable, argumentó que alrededor de las actividades de explotación se generaban flujos económicos que abrían espacio a importantes plazas laborales, por cuanto la obstrucción de los proyectos mineros, desde su perspectiva, se constituía como una violación del derecho al trabajo.

Tras la experiencia exitosa que había tenido la consulta popular como mecanismo para la defensa de derechos ambientales en Piedras frente al mismo proyecto extractivo (La Colosa), los habitantes del municipio de Cajamarca tomaron la decisión de hacer nuevamente uso de la consulta popular con el fin de expresar su postura frente a la actividad minera que venía realizándose desde 2009 por parte de la multinacional AngloGold Ashanti, sin embargo, la iniciativa experimentó tropiezos desde sus inicios. Desde el año 2014 hubo oposición política, lo cual se vio reflejado en la expedición del decreto 2691 del 2014 a través del cual se dotó de autoridad al Ministerio de Minas para tomar decisiones en proyectos mineros.

El Ministerio de Minas y Energía... decidirá sobre las medidas solicitadas por la entidad territorial, con fundamento en los principios de desarrollo sostenible, fortalecimiento económico y social del país, propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y el aprovechamiento eficiente de los mismos (decreto 2691 del 2014).

Así mismo, se generaron diferentes tipos de presiones sobre el concejo municipal para que la iniciativa para llevar a cabo la consulta popular no prosperara, y de este modo, finalmente fue negada; sin embargo, la población persistió en su intención de proteger sus recursos naturales, generando movimientos y desarrollando actividades mediáticas que generaron presiones sobre actores políticos, argumentando la principalmente negación frente al derecho a la participación democrática. Ocurrido o anterior, la situación desembocó en una redefinición de las regulaciones en torno al uso de la consulta popular.

La particularidad de la consulta popular realizada en el caso Cajamarca es que al final esta no dependió de la voluntad política, pues se dio a partir de la iniciativa ciudadana bajo el amparo de la ley 1757 del año 2015, la cual definió en su artículo 15 que:

Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato.

Vale la pena destacar que esta ley emergió en medio de todo el movimiento político y social que se entretendió a raíz de la insatisfacción de la comunidad por las decisiones de las autoridades y la escasa preocupación por el equilibrio ecosistémico de las regiones; marcando así, un punto de quiebre en el uso del recurso, en donde, ya no era necesario contar con el consentimiento del alcalde.

Esta consulta popular se dio mediante recolección de firmas, la cual requirió el apoyo de por lo menos el 10% del censo electoral para su convocatoria (para el caso, un mínimo de 1608 firmas), lográndose superar el mínimo requerido con un total 3364 firmas validadas por la registraduría nacional. Bajo este panorama y sin otra alternativa, en el año 2015 el alcalde

presentó ante el concejo municipal una propuesta para hacer uso de la consulta popular para detener las actividades mineras de La Colosa, sin embargo, a pocos días de la votación el Consejo de Estado ordenó su suspensión provisional por cuenta de una serie de tutelas presentadas asociaciones mineras en las que argumentaban violación al derecho fundamental al trabajo; así mismo, se generó un vacío jurídico alrededor de la legitimidad y alcance de la consulta popular empleada para la protección de los derechos ambientales frente a la forma como hasta la fecha se había desarrollado la administración y gestión ambiental como el otorgamiento de licencias.

Una vez obtenidos los resultados de la consulta popular en Cajamarca, emerge una nueva tensión alrededor de la materialización de la decisión de los votantes manifiesta a través de la consulta popular, causando indignación en el pueblo en tanto que el mecanismo empleado no solo está consagrado en la constitución, sino que, además, la ley estatutaria 1757 de 2015 define claramente que resultado de la consulta popular debe tener un cumplimiento obligatorio y debe llevarse a cabo por el órgano competente. Desde la contraparte, y en voz del entonces ministro de Minas y Energía, se argumentó que los procedimientos administrativos que se han venido realizando se habían venido desarrollando en el marco de la ley, y que una consulta popular “no tenía el poder de cambiar la ley”, y que además, los mecanismos de participación no se pueden concebir como medios capaces de cambiar el estado social de derecho, en tanto que tal condición generaría desequilibrios entre los poderes del ejecutivo, legislativo y las cortes; así mismo, se destacó que el manejo legal de los recursos naturales siempre había correspondido al estado, de modo que tal controversia llevó también a una reflexión en torno a los límites que se debían establecer en torno al uso de la consulta popular y las decisiones que a partir de ella se puedan generar.

Así mismo, expertos en derecho minero expresaron que la consulta popular se constituía como un medio adecuado para manifestar una opinión o una posición frente a una situación, pero que no otorga una competencia de decisión, mientras que otros consideraron que al concebir la consulta popular como un mecanismo de opinión y no de decisión, se estaría negando el derecho al ciudadano de participar e incidir sobre las actuaciones y orientaciones del estado, lo que alteraría el orden democrático, al desconocer que el constituyente primario es el pueblo soberano. Del mismo modo, se destacó que el pueblo goza de autodeterminación respecto al orden jurídico por el cual desea regirse, por cuanto estos colectivos consideraron que la consulta popular era un medio legítimo.

Es así como se entretejió una tensión donde, por un lado, se exigían garantías democráticas para la participación de la ciudadanía, y por otro, se expresaba la necesidad de generar estabilidad en términos económicos, sociales y políticos, siendo esto un enorme reto en el marco de un modelo desarrollado bajo una concepción de democracia participativa. Si bien los argumentos de cada una de las partes pudieron considerarse válidos por quienes adoptaban una u otra posición, lo que sí fue claro es que existió un vacío jurídico que llevaba la interpretación normativa a la subjetividad y conveniencia de los observadores, causando tensiones que al final fueron resueltas por el Concejo de Estado, el cual dio vía libre al uso del recurso hasta el año 2016 a través de la sentencia T-445/16, siempre que se garantizara que la pregunta planteada no indujera de ningún modo al votante, resolviendo y declarando que el mecanismo de la consulta popular para los fines ambientales expuestos era ajustado a la constitución, como mecanismo de participación de origen ciudadano. Es así como fue declarando que estaba “ajustado a la constitución, no solo el mecanismo de participación de

origen ciudadano, sino también el texto de la pregunta que se procura someter a consideración a través de la consulta popular” (Pabón, Aguirre, & Giraldo, 2019).

En este sentido, el 26 de marzo de 2017, aún en contra de la voluntad del alcalde de turno y de un comité de abstención que fue creado con el fin de evitar la prohibición de las actividades mineras, se presentó la pregunta “¿Está de acuerdo sí o no con que en el Municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?”, a pesar de la resistencia presentada, hubo una participación del 38,6%, superando el umbral mínimo, y logrando que el 97,92% de los votantes (6.165 personas) se opusieran a los proyectos y actividades mineras en Cajamarca. Acatando la decisión del pueblo y considerando el carácter vinculante del mecanismo usado, el alcalde se vio obligado a presentar ante el concejo municipal un acuerdo en el cual se prohibió la actividad minera de metales y de la gran y mediana minería de los demás minerales, el cual fue aprobado.

Un año después de que el pueblo de Cajamarca hubiera dicho “no” a la minería, diferentes comités ambientales empezaron a generar iniciativas para erradicar completamente algunos títulos mineros que aún registraban en la zona, estos líderes afirmaron de manera contundente que si se volvían a realizar consultas populares en el municipio, siempre ganaría la oposición a la actividad extractiva (Escobar, 2018); esta situación permitió develar un panorama en el cual, el uso de la consulta popular en temas extractivos podría poner a tambalear a un sector económico altamente representativo en el país, incluso, según algunas versiones, el alcalde de Cajamarca manifestó que el municipio estaba experimentando un incremento en la condición de pobreza, dada la erradicación de las alternativas de empleo para todas aquellas familias que dependían de los proyectos

extractivistas (Escobar, 2018). Probablemente, este riesgo inminente que sobrevenía, no solo a partir del uso de la consulta popular en temas extractivos, sino también a la posibilidad que dio la ley estatutaria 1757 de 2015 de convocar consultas populares de iniciativa popular, y, finalmente, el antecedente exitoso ocurrido en Cajamarca en el cual se logró detener por completo un importante proyecto minero, llevó a la Corte Constitucional a expedir la sentencia SU-095 de 2018, en la cual se declaró inconstitucional el uso del mecanismo en temas extractivos y se reafirmó la competencia del estado en las decisiones relacionadas con el uso de suelos, lo que permitió reestablecer las competencias de las administraciones territoriales, las cuales son responsables de velar por la estabilidad económica de las regiones.

Sin duda alguna, el caso Cajamarca se convirtió en un caso “inspirador” que llevó a que tan solo en 2017, se realizaran un total de 5 consultas populares posteriores relacionadas con temas extractivos, cuando en el récord histórico solo se habían realizado 3, 2 en 2013 y 1 en 2017, en el año 2018 se alcanzó a realizar una consulta en Fusagasugá, Cundinamarca, antes que la consulta popular dejara de ser un recurso adecuado para la defensa de los derechos ambientales de carácter extractivo; no cabe duda que, de no haberse declarado inconstitucional el recurso, se habría generado toda una ola de consultas populares que hubieran bloqueado la actividad minera en muchas zonas del país, lo cual lleva a reflexionar hasta qué punto es conveniente que este tipo de decisiones queden en manos del pueblo, cuando la decisión requiere un análisis profundo respecto a las consecuencias económicas y ambientales que puedan acarrear las decisiones, bajo las particularidades de cada proyecto y cada territorio.

Se puede observar entonces que, en los últimos años se ha generado controversia en torno a la validez, legalidad y legitimidad de la consulta popular como mecanismo para la protección ambiental, en tanto que, a través de esta, las comunidades han logrado modificar e incluso detener temporal o indefinidamente diferentes tipos de proyectos mineros, generando disputas entre distintos actores como el gobierno nacional, gobiernos locales, privados y comunidades, las cuales giran alrededor de un elemento base que es la distribución del poder y la conveniencia de la participación del pueblo en decisiones relacionadas con la administración de recursos naturales.

La experiencia observada, principalmente en el caso de Cajamarca, demuestra que el alcance de las consultas populares no ha llegado al punto de modificar de manera radical ni mucho menos inmediata las estructuras y relaciones de poder que se han venido desarrollando por años alrededor de los proyectos mineros en Colombia, sin embargo, sí puede convertirse en un recurso que permita incorporar algunos temas dentro de las agendas políticas, causando en el mediano y largo plazo transformaciones que permiten materializar diferentes perspectivas y decisiones que emergen de la iniciativa del pueblo.

Con base en lo analizado dentro del presente capítulo, es importante realizar una conexión entre ambas variables, esto con la finalidad de establecer un punto de equilibrio que permita un mejor manejo de los derechos ambientales como tal. Si bien existe un reglamento y leyes en vigencia que permiten la regulación de estos aspectos, pasando a un contexto real, estas leyes no se aplican dentro del territorio colombiano, lo que hace que los derechos de la naturaleza no sean tomados en consideración la mayoría de las veces. Los casos relacionados con la minería ilegal son prueba de ello, siendo estos los de menor cumplimiento dentro del

territorio colombiano. Es ahí donde recae la importancia de analizar casos similares, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, que permitan conocer el proceder de las autoridades y de la ciudadanía ante estas situaciones.

Por otra parte, es deber del Estado garantizar que el mecanismo de participación ciudadana pueda ser empleado de forma correcta y adecuada. Esta situación permitirá que el mecanismo ayude en mejor manera a la resolución de conflictos de esta índole.

7. CONCLUSIONES

Luego de finalizar el caso de estudio propuesto, se pudieron encontrar las siguientes conclusiones:

- La consulta popular dentro del contexto legislativo colombiano se considera como uno de los principales instrumentos de participación ciudadana para la protección de sus derechos. Este mecanismo se encuentra debidamente establecido dentro de la Constitución colombiana y en leyes que amparan su aplicación en temas de interés para la población. Este mecanismo permite proteger los derechos ambientales debido

a que los derechos mencionados se consideren pertenecientes a todos los ciudadanos como tal, situación que hace que estos derechos sean colectivos, cumpliendo con uno de los requisitos. Esta situación hace que los derechos ambientales puedan ser defendidos por cualquier persona perteneciente a una comunidad y que considere que estos han sido vulnerados. Esta característica supone que en cada ordenamiento jurídico ha de establecerse todo lo necesario para que se pueda realizar el proceso tendiente a la garantía y protección de tales derechos.

- La consulta popular ha sido empleada como un mecanismo para varios fines. Esta ha tenido diferentes modificaciones a lo largo de los años, principalmente en los actores componentes para su convocatoria. Es importante mencionar que este mecanismo, históricamente, se ha empleado para la defensa de temas ambientales, principalmente en temas extractivos, no teniendo mayor repercusión en otros aspectos de la rama ambiental. Esta situación ha llevado a que la ciudadanía emplee otros mecanismos de protección para los temas ambientales, tales como la acción popular. Tanto la acción popular como la consulta popular son mecanismos de participación que pueden emplearse para la protección de derechos colectivos; en ese sentido, se infiere que la consulta popular puede ser empleada para la protección de derechos ambientales (dada su amplitud, y ya que solo presenta restricción en las decisiones de topo extractivo). Sin embargo, la consulta popular eventualmente podría llegar a ser más adecuada según la particularidad de cada caso y las modificaciones que va sufriendo progresivamente el marco normativo. La acción popular fue el mecanismo de mayor uso al momento de hablar de la defensa de la naturaleza, no obstante, desde la

aplicación de la Ley 134, la Consulta popular se comenzó a emplear de forma amplia para este propósito.

- Si bien los mecanismos mencionados anteriormente son empleados para la defensa de los derechos de la naturaleza, diversos casos permitieron observar que estos mecanismos entraban en conflicto con la competencia que tiene el Estado en la decisión sobre la ejecución de proyectos que promuevan al desarrollo de las regiones, principalmente en la explotación de suelos, mismos que son potestad del gobierno nacional. En este aspecto, la Corte Constitucional ha indicado que las actividades mineras no son un tema que pueden tratarse con consultas populares debido a que son un tema netamente de Estado. Estas tensiones producidas han generado diferentes dilemas administrativos para los resultados de la consulta popular.
- Con respecto a los resultados obtenidos por la consulta popular aplicada en el municipio de Cajamarca, se puede mencionar que la tensión entre el proyecto minero y la población del municipio comenzó con la disputa entre Cortolima y Aprominca, el primero argumentando que minería era altamente inconveniente para el equilibrio ecosistémico en la medida en que las actividades de explotación se llevarían a cabo en la cuenca alta del río Coello, amenazando una importante fuente hídrica para la región (esta fuente cuenta con 176 nacimientos de agua). Este conflicto motivó a los habitantes del municipio a realizar una consulta popular con el objetivo de expresar su postura ante la actividad minera de la multinacional AngloGold Ashanti. Esta consulta se hizo con base en lo establecido en la Ley 1757 del año 2015. Luego de la obtención de los resultados de la encuesta aplicada, se genera una tensión al respecto de la materialización de la decisión de la población.

- Desde un punto de vista personal, se considera que la participación ciudadana puede ser de gran ayuda en casos relacionados con los derechos de la naturaleza. Es importante también resaltar la participación que ha tenido la ciudadanía en los últimos años con relación a la violación de los derechos del medioambiente, principalmente relacionados con actividades de extracción minera. Esta participación ha ocasionado que muchos proyectos mineros que dañan al medioambiente sean debidamente vigilados por las autoridades correspondientes, lo que permite un mayor control de los mismos. Ahora bien, el Estado debe garantizar la participación ciudadana como tal mediante la implementación de mecanismos de vigilancia de la transparencia de los mismos, esto con el fin de que la voluntad de la sociedad sea la que se ejecute.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Anglo Gold Ashanti Colombia. (2014). *Resumen: Nuestra posición Informe de Colombia Solidarity Campaign "La Colosa, crónica de una muerte anunciada"*. Recuperado el 8 de octubre de 2017, de anglogoldashanticolombia: http://www.anglogoldashanticolombia.com/wp-content/uploads/2014/07/AngloGold_ashanti_informe_lacolosa.pdf

Arciniégas, C. (2020). *Unibague*. Obtenido de Repositorio: <https://repositorio.unibague.edu.co/jspui/bitstream/20.500.12313/241/1/TyR.3.4.%20La%20Colosa%20un%20profundo%20dilema%20entre%20ecosistemas%20y%20desarrollo.pdf>

BM Colombia Solidarity Campaign. (2013). *La Colosa: Una Muerte Anunciada Informe Alternativo acerca del proyecto de Minería de Oro de Anglogold Ashanti en Cajamarca, Tolima, Colombia*. Recuperado el 8 de octubre de 2017, de colombiasolidarity: http://www.colombiasolidarity.org.uk/attachments/article/610/LA%20COLOSA_Una%20Muerte%20Anunciada.pdf

Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de cultura económica.

Böckenförde, E., & de Agapito, R. (2000). *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.

- Bohman, J. (2016). La madurez de la democracia deliberativa. *Co-herencia: revista de humanidades*, 105-143.
- Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista mexicana de sociología*, 283-310.
- Cafferata, N. (2004). *Introducción al derecho ambiental*. México D.F: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Calera, N. M. (1983). *Estado y soberanía popular en Hegel*. Recuperado el 11 de 10 de 2021, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5155>
- Carreño, A. C., & Carreño, D. C. (2017). *PROCESO DE CONVENCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN Y DE PREVENCIÓN EN EL MARCO DEL SISTEMA INTERAMERICANO: RETO Y PERSPECTIVA*. Recuperado el 11 de 10 de 2021, de <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/414>
- Castro, L. F., Caycedo, J. C., Jaramillo, A., & Morera, L. (2002). *Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina: evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano*. Recuperado el 10 de 6 de 2021, de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5741>
- Cazaux, G. (2005). *Derecho ambiental: mecanismos preventivos y punitivos a la luz de las reformas a la constitución introducidas en 1996*. Recuperado el 6 de 6 de 2021, de <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/360>

Congreso de Colombia. (31 de Mayo de 1994). *Ley de 1994*. Obtenido de Diario Oficial 41.373: <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1111/ley-134-1994-mecanismos-de-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf>

Congreso de Colombia. (6 de Julio de 2015). *Ley 1757 de 2015*. Obtenido de Departamento Administrativo de la Función Públi: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=65335

Constitución Política de la República de Colombia. (20 de Julio de 1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Obtenido de Gaceta Constitucional No. 116: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Corte Constitucional. (2015). *Corte constitucional*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-080-15.htm>

Cortolima. (2021). *Corporación Autónoma Regional del Tolima*. Obtenido de <https://www.cortolima.gov.co/>

Dahl, R. (2004). La democracia. *Postdata*.

El Espectador. (29 de julio de 2013). *Consulta Popular insuficiente*. Recuperado el 19 de octubre de 2017, de El Espectador: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/consulta-popular-insuficiente-articulo-436819>

El Nuevo Dia. (julio de 29 de 2013). *Consulta popular dijo 'no' a la minería en Piedras*. Recuperado el 17 de octubre de 2017, de elnuevodia.com.co:

<http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/189692-consulta-popular-dijo-no-a-la-mineria-en-piedras>

El Tiempo. (16 de febrero de 2008). *Cajamarca se enfermó por la “Fiebre” del oro*. Recuperado el 10 de febrero de 2018, de [eltiempo.com](http://www.eltiempo.com): <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2828795>

El Tiempo. (28 de julio de 2013). *Piedras le dijo 'no' a la minería en las urnas*. Recuperado el 19 de octubre de 2017, de [eltiempo.com](http://www.eltiempo.com): <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12953231>

Escobar, J. (2018). *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/cajamarca-impulsa-nuevos-proyectos-tras-consulta-popular-en-la-que-rechazaron-la-mineria-198686>

Espinosa, R., & Henyer, M. (2017). *Interés político en la protección del medio ambiente: contexto global, protección ambiental como política pública y su aplicación en Colombia*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Fedesarrollo. (2017). *Costo eCosto económico de la inestabilidad y debilidad normativa en la gestión socio-ambiental de los proyectos en los sectores minero- energético, de infraestructura y de telecomunicaciones, en el marco del proyecto norte claro*. Bogotá: Fedesarrollo.

Función Pública. (2017). *ABC de la ley 1757 de 2015*. Bogotá.

Garcés, M., & Rapalino, W. (2015). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11(1), 52-62.

- García, R. (2011). *Revista semillas*. Obtenido de Publicaciones:
<https://www.semillas.org.co/es/la-colosa-proyecto-de-miner>
- Gómez, G., Flores, J., & Jiménez, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Algibe.
- Gómez-Heras, J. M. (2003). *El concepto de responsabilidad en ética ambiental: análisis y cautelas*. Recuperado el 24 de 3 de 2021, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2240562.pdf>
- González, N. L. (2008). *Participación ciudadana y la construcción de ciudadanía*. Recuperado el 11 de 10 de 2021, de http://depa.fquim.unam.mx/amyd//archivero/participacion_ciudadana_y_construccion_de_ciudadania_n.l.glez_cuests.pols._ven_2008_24379.pdf
- González, P., & Cecilia, M. (2008). *El Estatus de Autonomía Regional en la Costa Caribe de la República de Nicaragua. Impacto en los derechos de los pueblos indígenas de esta región*. Recuperado el 1 de 5 de 2021, de http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1004/1/raa-21-pou-el_estatus_de_autonomia_regional.pdf
- González, E. (2015). *Consulta popular en Colombia y la exclusión de territorios de proyectos petroleros. Departamento de Casanare años 1991-2014*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Habermas, J. (1990). La soberanía popular como procedimiento. *Revista Foro*, 47-57.

- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México:: McGraw-Hill.
- Jaguaribe, H. (2017). La democracia de Pericles. *Revista AFESE*, 15-29.
- Jiménez, L. (2020). Participación ciudadana y democracia ambiental (consultas populares en Colombia: movimientos sociales contra la explotación minera en el municipio de Piedras, Tolima). *Revista Razón Crítica*(8), 55-77. Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/6458/645868985003/html/>
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Guadarrama.
- Laporta, F. (1989). Sobre la Teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate. *Doxa*, 118-129.
- Ley 134. (1994). *Congreso de la República*. Bogotá: Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Ley 1757. (2015). *Congreso de la República*. Bogotá: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- Mendoza, M. E., & Lazo, C. M. (2014). *Ciberciudadanía y minería: lineamientos conceptuales y prácticas, caso La Colosa, Tolima, Colombia*. Recuperado el 12 de 11 de 2021, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5473587>
- Mesa de Desplazados Comuna 8; Mesa de Vivienda y Servicios Públicos Domiciliarios Comuna 8. (2014). *Resultados y balance político: consulta popular: propuestas*

comunitarias bordes Comuna 8 al POT Medellín. Medellín: Universidad de Antioquia.

Mosquera, E., & Hinestroza, L. (2017). La acción de tutela:¿ Mecanismo transitorio o autónomo para la protección de derechos colectivos de los grupos étnicos en Colombia? *Justicia*, 188-202.

Muñoz, M., & Peña, J. (2019). *Foros ORG*. Obtenido de <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Casos-Consultas-Populares.pdf>

Muñoz, M., & Peña, J. (2020). *Foro Nacional por Colombia*. Obtenido de Informe: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Casos-Consultas-Populares.pdf>

Observatorio de las industrias extractivas en Colombia. (2021). *Foro Nacional por Colombia*. Obtenido de <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Informe-extractivo-2021-WEB.pdf>

Osorio, C. (2018). *Impactos ambientales de los proyectos hidroeléctricos en Colombia: El caso del Quimbo*. Obtenido de Ucatolica.edu.co: <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15905/1/Impactos%20ambientales%20de%20los%20proyectos%20hidroelectricos%20en%20Colombia.pdf>

Ost, F. (1997). *Naturaleza y derecho. Para un Debate Ecológico en Profundidad*. Madrid: Servicio publicaciones Facultad Derecho.

Pabón, A., Aguirre, J., & Giraldo, J. (Abril de 2019). *Unab*. Obtenido de Revistas: <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/3444/3024>

Pérez, M. A. (2015). Injusticias ambientales en Colombia: estadísticas y análisis para 95 casos. *Ambiente y Sostenibilidad*, 65-78.

Quintero, C., Londoño, L., & Londoño, A. (2017). Conflictos socios ambientales: entre la legitimidad normativa y las legitimidades sociales. Caso mina La Colosa, Cajamarca (Tolima, Colombia). *Revista Luna Azul*, 165-176.

Radicado: 850012331002-2013-00227-00. (2013). *Tribunal Administrativo de Casanare*. El Yopal, Casanare: Magistrado ponente Néstor Trujillo González.

Ramírez, Y. (2018). *Alcance jurídico del derecho a la consulta popular y la consulta previa a partir del reconocimiento de la participación ciudadana en el desarrollo de conflictos ambientales en Colombia*. Bogotá.

Registraduría General del Estado Civil. (2013c). *Consultas populares: mecanismo de participación creado por la Ley 134 de 1994*. Bogotá: Registraduría General del Estado Civil.

Registraduría Nacional Del Estado Civil. (28 de julio de 2013). *Comunicado de prensa N°528 de 2013*. Obtenido de registraduria.gov.co: <https://www.registraduria.gov.co/En-consulta-popular-celebrada-hoy,10769.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2013b). *Registraduría publicó el calendario electoral para la consulta popular sobre exploración de hidrocarburos en Tauramena, Casanare*. Obtenido de registraduria.gov.co: <https://www.registraduria.gov.co/Registraduria-publica-el,11933.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2021). *Registraduría Nacional del Estado Civil*.

Obtenido de <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultas-populares-.html>

Revista Semana. (2020). *Semana*. Obtenido de Regiones:

<https://www.semana.com/contenidos-editoriales/mineria/articulo/tolima-protege-su-patrimonio-natural-contra-la-mineria-ilegal/202044/>

Rincón, L. (2015). *Verdad Abierta*. Obtenido de Víctimas:

<https://verdadabierta.com/aguachica-el-modelo-de-paz-que-solo-duro-un-ano/>

Rivero, C., & Nava, A. (2010). Fundamentos éticos y teóricos de los derechos ambientales.

Revista de Derecho UNED, 393-412.

Roa, M. (2016). Agua, democratización ambiental y fronteras extractivas en Colombia.

GIGA Working Papers.

Rodriguez, G., Frasser, J., & Andapiña, D. (2017). Desarrollo sostenible, modelo

extractivista e inversión extranjera en Colombia. *Revista de Economía del Caribe*, 60-78.

Rousseau, J. (2003). *El contrato social [1762]*. Madrid: Alianza Editorial.

Sánchez, A. M. (2017). *Consulta Popular, como Mecanismo Para la Protección del Medio*

Ambiente Frente a la Minería Transnacional. Caso Cajamarca. Obtenido de

Usta.edu.co:

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/4890/SanchezAndres2017.pdf>

?sequence=1&isAllowed=y

- Sancho, A. G. (2008). «*Quien contamina, paga*» en el *Derecho de la Unión Europea*. Recuperado el 10 de 6 de 2021, de <http://revistas.uned.es/index.php/redue/article/view/12536>
- Sartori, G. (2012). *¿Qué es la democracia?* Florencia, España: Taurus.
- Sartori, G., & Sánchez, S. (1987). *Teoría de la democracia*. Buenos Aires: Rei.
- Sentencia SU095. (2018). *Corte Constitucional*. Bogotá: Magistrada Ponente Cristina Pardo Schlesinger.
- Servi, A. (1998). El Derecho Ambiental Internacional. *Relaciones Internacionales*, 7(14). Recuperado el 24 de 3 de 2021, de <https://revistas.unlp.edu.ar/rrii-iri/article/view/1785>
- Sgreccia, E., & Tortoreto, D. (2005). *El desarrollo sostenible: consideraciones éticas*. Recuperado el 10 de 6 de 2021, de <https://philpapers.org/rec/sgreds>
- Suárez, M. A., Pérez, J. G., Robalino, O. E., Robayo, B. S., & Marcial, G. J. (2018). *Contaminación por bioaerosoles en el relleno sanitario del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal De Riobamba*. Recuperado el 21 de 9 de 2021, de <http://cienciadigital.org/revistacienciadigital2/index.php/cienciadigital/article/view/168>
- Toro, B., Rodríguez, G., & Carrascal, G. (2006). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- Torres, A. M. (2017). *La consulta popular popular en defensa de los recursos naturales en Colombia*. Villavicencio: Universidad Santo Tomás.
- Uribe, M. T. (2002). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. *El debate de la constitución*, 191-208.
- Velandia, R. D. (2015). *Consulta Popular en Piedras, Tolima; un mecanismo alternativo para restringir la actividad minera*. Cali: Universidad del Valle.
- Zamarripa, L., & Norka, D. (2013). *PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE*. Recuperado el 6 de 6 de 2021, de <http://revistas.unam.mx/index.php/amicus/article/view/38535>