

# Participación comunitaria en la protección del territorio. De las consultas populares a la toma de decisiones comunitarias

Luis Carlos Montenegro Almeida<sup>1</sup>



El ejercicio del derecho a la participación efectiva en asuntos ambientales por parte de comunidades en los 1.101<sup>2</sup> municipios de los 32 departamentos de Colombia, debe ser garantizado plenamente por el Estado, que se autodenomina 'social de derecho'; que no es una simple afirmación vacía de contenido, sino un valor y principio fundacional de los compromisos que por ejemplo surgen en materia de derechos humanos, ambientales y territoriales ante la ciudadanía, Estados, organismos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), así como a la comunidad internacional en general, de esta columna vertebral y a través de la Constitución Política de 1991

surgen una serie de herramientas jurídicas, que hacen parte del ordenamiento jurídico interno colombiano, idóneas para que las comunidades afectadas por megaproyectos extractivos<sup>3</sup> puedan exigir justicia social y ambiental en y desde sus territorios.

La participación ciudadana hace parte del andamiaje que sostiene el funcionamiento de cualquier Estado, pues existe la discusión de la legalidad y la legitimidad de una democracia -que, por ejemplo, en el caso colombiano nunca ha contado con un presidente que gane con una votación mayoritaria en la que al menos hayan votado más de la mitad de la ciudadanía habilitada para ejercer este deber y derecho constitucional, situación que podemos contrastar con la implementación de otros mecanismos de participación ciudadana que tienen efectos políticos y jurídicos más locales, como es el caso de las consultas populares, reguladas por las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, frente a las cuales: I) haremos una referencia de la historia reciente (2011 a enero de 2018) de su implementación en distintos municipios, en seguida, II) identificaremos la jurisprudencia constitucional que ha aclarado que por este medio, la ciudadanía de un municipio puede prohibir actividades extractivas en su territorio, para luego, III) haremos un análisis político del aporte que directa e indirectamente han brindado estos procesos de participación y finalmente, IV) dejaremos planteadas algunas discusiones abiertas en las que como movimiento social y ambiental debemos seguir tejiendo pensamientos colectivos y alternativos de resistencia popular.

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Libre, candidato a Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia, Defensor de Derechos Humanos, Ambientales y Territoriales. Actualmente trabaja en el Equipo de Derechos Colectivos del Colectivo de Abogados 'José Alvear Restrepo' -CAJAR-. C.e. agendaexigibilidad@cajar.org

<sup>2</sup> <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/>

<sup>3</sup> Existen diferentes posturas académicas, jurídicas, políticas y sociales sobre cuáles y cuántas son las industrias extractivas en Colombia, para efectos de este artículo, asumiremos una posición amplia y abierta en la que entendemos por I.E.: la gran y mediana minería, los hidrocarburos convencionales y no convencionales como el fracking, las centrales hidroeléctricas, los monocultivos agroindustriales y de transgénicos y las mega-infraestructuras.

## Sobre los procesos de consultas populares en Colombia en el periodo 2011 a enero de 2018

Desde distintos territorios han surgido y nacido comités promotores que emprendieron la realización de consultas populares que en menos de cuatro (4) años ya han generado al menos veintidós (22) sentencias proferidas por Tribunales Administrativos del país, que han estudiado la constitucionalidad de distintas preguntas formuladas en estos procesos, dentro de las que identificamos veinte (20) que declaran la constitucionalidad de las preguntas de Piedras, Cajamarca e Ibagué en Tolima, Tauramena y Monterrey en Casanare, La Macarena, Cumaral y Granada en Meta, Arbeláez, Cabrera y Pasca en Cundinamarca, Pijao y Córdoba en Quindío, Sucre, Carmen de Chucurí, El Peñón y Jesús María en Santander, San



Lorenzo en Nariño, Oporapa en Huila y Mercaderes en Cauca y siete (7) que declaran su inconstitucionalidad, en el departamento de Santander y los municipios de: Pijao en Quindío, Gachantivá en Boyacá, Oporapa en Huila y Pueblo Rico, Antioquia en dos (2) oportunidades, Cogua, Cundinamarca, además hay que señalar que se encuentran en trámites previos de consultas populares, al menos cincuenta (50) municipios más.

Adicionalmente reportamos que son nueve (9) consultas las que han llegado a la correspondiente votación y que hasta el momento hay al menos nueve (9) consultas más (Pasca, Oporapa, Carmen de Chucuní, El Peñón, Granada, Córdoba, San Lorenzo, Mercaderes, Titiribí) que a pesar de contar con sentencia de constitucionalidad están frenadas o suspendidas temporalmente por medidas

cautelares de acciones judiciales interpuestas por empresas o por el mismo Estado y por acciones políticas de la Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Hidrocarburos, de Defensa Jurídica del 'Estado', Ministerio de Hacienda, Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras que han frenado con argumentos ilegales e inconstitucionales estos mecanismos por aducir que supuestamente no pueden ser financiados por el presupuesto nacional, a pesar de que existe la correspondiente partida presupuestal para mecanismos de participación.

Debemos mencionar que los megaproyectos extractivos que se imponen en Colombia, impiden que se generen las garantías necesarias para que las personas puedan gozar de sus derechos, por el contrario son los que causan daños irreversibles en las comunidades afectadas local y directamente por las actividades que se desarrollan en las distintas fases de la dinámica de todas las industrias extractivas, lo cual ha sido una de las motivaciones que causó la irrupción y crecimiento del movimiento social y ambiental en Colombia; de donde surgen estos procesos de consultas populares, que tienen diferentes historias de gestación, pues en algunos casos se encuentran procesos de luchas que se vienen configurando por décadas, como el caso del Tolima y otras que son más jóvenes, pero que con igual ahínco defienden sus territorios, fortaleciendo redes ambientales comunitarias subregionales que a la vez tejen alianzas y hermanamientos a nivel nacional e incluso continental con algunos intercambios que se han venido gestando con países hermanos como Ecuador, Bolivia, Perú, Brasil, Guatemala, Honduras, entre otros.

Las consultas populares que han gestado autónomamente y en ejercicio de la autodeterminación de los pueblos latinoamericanos, cada comité promotor y cada comunidad en resistencia, no son un fin en sí mismo, sino uno de los tantos medios, mecanismos y herramientas políticas y jurídicas que existen para la protección del territorio, por eso, cada uno de estos procesos cuenta con una serie de rutas que se utilizan paralelamente con el fin de hacer exigibles los distintos derechos que son

*“Las consultas populares que han gestado autónomamente y en ejercicio de la autodeterminación de los pueblos latinoamericanos, cada comité promotor y cada comunidad en resistencia, no son un fin en sí mismo, sino uno de los tantos medios, mecanismos y herramientas políticas y jurídicas que existen para la protección del territorio...”*

vulnerados por el modelo económico que reafirma la lógica de colonización con la que siguen operando los capitales que son los responsables de las distintas fases de genocidios que se han vivido en el sur global en el que vivimos.

En los megaproyectos que ya se implementan o que se proyectan encontramos una serie de daños locales potenciales y/o patrones que se configuran en los territorios como: a) beneficio de un contexto de violación sistemática de derechos humanos; b) beneficio de contextos de violencia socio-política contra comunidades con alto grado de vulnerabilidad; c) degradación y expoliación ambiental de territorios afectados por el conflicto armado; d) profundización de la desigualdad e injusticia social, ambiental, hídrica, energética, agraria y alimentaria; e) cooptación de espacios comunitarios y de liderazgos locales que resisten al extractivismo y mercantilización de la vida y la naturaleza; f) imposición de un modelo de desarrollo corporativo que sustituye el Estado Social de Derecho; g) aumento acelerado de la huella ecológica; h) desplazamiento de comunidades causado por el desarrollo; i) degradación social e imposición de una 'cultura' minera y/o extractiva introduciendo fenómenos como la prostitución, el alcoholismo y el consumo de sustancias alucinógenas; j) segregación, clasismo y racismo con comunidades originarias; k) posible configuración de ecocidios, genocidios y/o etnocidios; l) abuso del derecho, la fuerza y los medios de comunicación para desprestigiar las luchas ambientales locales, entre otros.<sup>4</sup>

### **Sobre la prohibición del extractivismo en los territorios por vía de las consultas populares: una mirada a la jurisprudencia constitucional**

En consonancia con lo expuesto anteriormente, es relevante mencionar que estos megaproyectos amenazan y vulneran diferentes derechos de las comunidades, de los humanos y de los animales no humanos, pero para efectos del objetivo de este artículo haremos una referencia a los derechos al agua, a la autonomía, a la justicia ambiental y a la participación efectiva de comunidades en la toma de decisiones relacionadas con sus vidas y territorios, toda vez que han tenido un reconocimiento acentuado y progresivo en reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional, en contraposición al modelo minero - energético y de desarrollo económico de los últimos gobiernos. Esta entidad desarrolló hasta cierto punto, el debate sobre sí los municipios como entes territoriales de gobierno local, pueden o no prohibir la exploración y explotación de 'recursos naturales', reivindicados por los procesos organizativos como bienes comunes, en lo que seremos enfáticos en señalar que estos precedentes jurisprudenciales no existirían sin las luchas sociales en las que literalmente, muchas personas se juegan la vida a diario por lograr mayores estándares de protección a los derechos, pero que no se pueden quedar en el estado en que están, pues se requiere



---

<sup>4</sup> Entre los textos que trabajan e identifican este tema podemos encontrar: Linda M. Cabrera C. & Camilo A. Galindo M., "Justiciabilidad en derechos humanos. Estudio de casos sobre acciones públicas", Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" -CAJAR-; Barbara Göbel & Astrid Ulloa, "Extractivismo minero en Colombia y América Latina", Universidad Nacional de Colombia e Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín; Federación Internacional de los Derechos Humanos -FIDH- "Empresas y violaciones a los derechos humanos. Una guía sobre mecanismos de denuncia para víctimas y ONG"; Olga Martín -Ortega, "Empresas Multinacionales y Derechos Humanos en derecho internacional", Centre of Human Rights in conflict university of east Londres Reino Unido; Alejandro Teitelbaum, "Sociedades transnacionales y derechos humanos", CAJAR, ILSA y OCMAL; Observatorio Social de Empresas Transnacionales, Megaproyectos y Derechos Humanos -OCMAL-, "Las huellas del capital transnacional en Colombia. Estudio de tres casos: Nestlé, Cerrejón LLC y British Petroleum".

tanto más progresividad como acciones de políticas públicas que materialicen y operativicen estas decisiones en los territorios.

Así pues, referenciamos a continuación algunas sentencias como la C-273 de 2016 de la Magistrada Gloria Estela Díaz, mediante la cual se declaró *inexequible* el artículo 37 del código de minas, que limitaba las competencias de los municipios para que incluso en el ejercicio de su competencia de regular el POT prohibieran la minería, esta decisión se fundó en que la disposición debió expedirse a través de una ley orgánica, pues afectaba directamente la competencia de los entes territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Adicionalmente la sentencia T- 445 de 2016 del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, en la que se conoció la consulta popular del municipio de Pijao, se estableció que en el ejercicio de la participación efectiva, reconocida en la sentencia C-123 de 2014, los municipios, en el ejercicio de la competencia que tienen para regular los usos del suelo y proteger el ambiente sano, pueden incluso a llegar a oponerse a la exploración y explotación de recursos naturales. Además, estableció que *“una consulta popular que trate sobre este tipo de decisiones, está claramente dentro del ámbito de competencias del municipio”*.

### **Sobre el aporte de las consultas populares a la defensa y protección de los territorios en Colombia**

Como hemos esbozado en los apartes anteriores de este artículo, consideramos que las consultas populares no como fin, sino como uno de tantos medios para proteger efectivamente el territorio, han sido importantes para fortalecer y oxigenar a distintos procesos organizativos que las han promovido y que han logrado posicionar temas en las agendas locales, departamentales o nacionales relacionados con la protección de los bienes comunes como el agua o con temas alimentarios asociados al ordenamiento del territorio alrededor de la vocación agricultora sustentable y cultural originaria de cada territorio.

Las nueve (9) consultas populares<sup>5</sup> que hasta el momento han logrado llegar a la fase de votación, materializan su decisión con el correspondiente acuerdo municipal que prohíbe actividades extractivas en sus territorios, gestando un verdadero ejercicio de autonomía territorial y de descentralización regional que es el camino que deben fortalecer los municipios que defienden sus ejercicios propios de ordenamiento territorial alternativo y que protegen los usos de sus suelos y subsuelos donde priorizan el agua, la vida, el ambiente y la agricultura sustentable pensando en las generaciones futuras, ante la ausencia de una política nacional alimentaria y agraria que no ha sido la prioridad de los últimos gobiernos.

*“Las nueve consultas populares que hasta el momento han logrado llegar a la fase de votación, materializan su decisión con el correspondiente acuerdo municipal que prohíbe actividades extractivas en sus territorios, gestando un verdadero ejercicio de autonomía territorial y de descentralización regional...”*



<sup>5</sup> Piedras, Tauramena, Cabrera, Cajamarca, Pijao, Arbeláez, Cumaral, Jesús María y Sucre.

Adicionalmente, este mecanismo ha permitido que los procesos políticos comunitarios de las organizaciones de base ambiental tengan mayor incidencia de carácter directo con las comunidades, pues el ejercicio democrático previo de explicar pedagogías ambientales y del voto como una manifestación concreta del poder popular ciudadano enriquece y cualifica a las personas que se involucran en distintos niveles en las labores de formulación de una pregunta constitucional sobre el extractivismo en sus territorios, de la redacción de una exposición de motivos, del diseño de una campaña festiva y cercana a la gente y del momento mismo del día de la votación; que en su conjunto configuran un mayor nivel de conciencia en la comprensión de las implicaciones del modelo económico en nuestras vidas, tierras y territorios.

Política y culturalmente las comunidades también se movilizan en objetivos comunes, como la defensa del agua, lo cual fortalece la unidad de discurso, pensamiento y acción que a la vez nutre procesos de defensa regionales que han generado un tejido organizativo, afectuoso y familiar entre las diversas personas y organizaciones que ya han desarrollado consultas populares y que son los motores y espíritus de las demás, lo que a la vez permite un mayor proceso de intercambio de saberes entre los pueblos defensores de alternativas al modelo depredador en el que nos han obligado a vivir.



### **Sobre la dimensión comunitaria de la participación en los procesos de toma de decisiones de los territorios colombianos**

Finalmente, las consultas populares como medios para fortalecer la democracia directa, participativa y que concreta y aterriza los procesos de toma de decisiones sobre los territorios, han sido efectivos hasta cierto punto, pues se necesita de la continuidad y profundización de procesos de pedagogía popular ambiental integral en estos municipios y regiones que permitan pasar a un siguiente nivel de la defensa del territorio, en el cual necesariamente se deben utilizar armónica y estratégicamente otras acciones jurídicas y políticas de protección integral y exigibilidad de los derechos colectivos.

Es así, como desde la materialización de las nueve (9) consultas mediante acuerdos municipales, en las cuales idealmente deben participar las personas que pudieron votar y el resto de las comunidades de los municipios, la defensa jurídica de estos acuerdos y consultas como proceso, frente a las demandas que interponen las empresas y el Estado, la interposición de acciones constitucionales como la tutela, la acción popular, la acción de grupo o la acción de cumplimiento, la generación de tejido organizativo capaz de movilizar a la ciudadanía en ejercicio de los derechos a la protesta pacífica, la reunión y la movilización, la incidencia local, regional, nacional e internacional y las acciones de fortalecimiento interno de las organizaciones ambientales, podrían constituir una gama más amplia de posibilidades que nos instan a pensar de manera colectiva en las formas más estratégicas de seguir defendiendo el territorio desde abajo y con los enfoques comunitarios que nos mandatan quienes nos han enseñado a luchar por la vida, el territorio y la dignidad: los pueblos. 