LEIDY MARGUERY PÉREZ HAAD

LA SOBERANÍA AL DERECHO Y AL REVÉS: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL DEBATE POR LA MINERÍA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

Maestría en Derecho Público

Facultad de Jurisprudencia

Bogotá D.C., 2020

LA SOBERANÍA AL DERECHO Y AL REVÉS: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL DEBATE POR LA MINERÍA

Tesis presentada como requisito para optar al título de

Magíster en Derecho

Director

ANDRÉS GÓMEZ REY

Presentada por:

LEIDY MARGUERY PÉREZ HAAD

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

Bogotá D.C.

Semestre II 2020

…Cualquier paso que tienda a hacernos aceptar mejor las limitaciones sociales es peligroso y de ninguna manera puede calificarse de "liberador"

Christine Delphy

A mi familia por el apoyo constante y por asumir conmigo el trabajo duro que conlleva cumplir metas.

A mi abuela, por ser la columna vertebral de mi vida: porque me has enseñado a ser fuerte, valiente, constante y disciplinada; eres quien me ha llenado siempre de aquello que se necesita para seguir adelante: amor.

AGRADECIMIENTOS

La construcción de esta tesis ha ido acompañada no solo de un proceso de formación académica y profesional, sino de la cimentación del temple en la disciplina y constancia que han traspasado al plano personal, y que, sin lugar a duda, me deja una lista interminable de aprendizajes. Es por ello, que agradezco a cada una de las personas que me dieron el privilegio de aprender y compartir durante esta investigación, pues han sido muchos los que han aportado en el trabajo aquí planteado. Gracias a Natalia y Javier, amigos increíbles que me dejó este camino.

A mis colegas, especialmente a uno, por ser la mejor guía profesional y académica; por el rigor con el que asume cada uno de los asuntos de la vida y por retarme cada día a que mi ejercicio como politóloga sea más científico, técnico y útil. Gracias y mil gracias por ser profesor, amigo y colega.

A los líderes sociales y ambientales de Ibagué, Cajamarca y Piedras, que depositaron su confianza, historia y esperanza en esta investigación; quienes, de manera especial, pidieron un favor a cambio de otorgarme las entrevistas: que la importancia de ser campesinos y el cariño por su tierra quedara reflejado en las páginas aquí escritas.

A mi familia, por haberme entregado lo mejor durante este proceso: cariño, tiempo y trabajo; porque han confiado en mí, me han impulsado día a día, me han otorgado lo mejor durante toda la vida y han hecho del hogar el lugar donde hay amor, protección y unión. Todo ello con solo una condición: que cumpla mis metas y sea feliz con el camino que he escogido.

A mi abuela, quien estuvo a mi lado en el momento de construcción de cada una de estas páginas, porque compartió conmigo las noches y madrugadas en las que me dediqué a esta investigación: porque te volviste experta en soberanía, democracia, actividad minera, mecanismos de participación y pluralismo jurídico. Ojalá el título pudiese tener tú nombre, porque sin ti, esta maestría y trabajo de tesis no hubiese sido posible. Y que lo que tengamos de vida, lo pueda siempre aprovechar para agradecerte por el amor inagotable que me has dado.

A todos y todas, muchísimas gracias por todo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 11

El problema encontrado 19

Límites de investigación 29

Justificación 29

Objetivos 30

Metodología 30

Presentación del contenido capitular de la investigación 32

CAPÍTULO I 35

Soberanía 36

Concepto 38

Historia 40

Revolución Francesa 45

La Soberanía en Colombia – Definición constitucional y legal 48

El caso colombiano – Mecanismos Estatales 59

Consulta popular 64

Minería 72

Piedras y Cajamarca, Tolima 77

CAPÍTULO II 81

Efecto simbólico del derecho 81

Primer momento 94

Segundo momento 104

Tercer momento 141

Análisis 147

CONCLUSIONES 152

Campo de batalla 156

Distancia entre reglas formales y no formales 161

El lenguaje del derecho en la Administración pública 163

Bibliografía 172

ABREVIATURAS

AEM:	Áreas de Reserva Estratégicas Mineras
AGA:	Anglo Gold Ashanti
ANLA:	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
ANM:	Agencia Nacional de Minería
CAR:	Corporación Autónoma Regional
COSAJUCA:	Colectivo Socio – Ambiental Juvenil de Cajamarca
CP.:	Constitución Política de Colombia de 1991
ECOTIERRA:	Emprendedores por la Ecología y la Tierra
EOT:	Esquema de Ordenamiento Territorial
MINAMBIENTE:	Ministerio del Medio Ambiente
MINMINAS:	Ministerio de Minas y Energía
POT:	Plan de Ordenamiento Territorial
SINA:	Sistema Nacional Ambiental

RESUMEN

El presente trabajo de investigación estudia la tensión jurídica generada a partir de la transformación en la postura de la Corte Constitucional respecto de la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en el marco del mecanismo de participación ciudadana de la consulta popular, para ello, se toman como casos de estudio, los municipios de Piedras y Cajamarca, Tolima, quienes en los años 2014 y 2017 respectivamente adelantaron una consulta popular, prohibiendo la actividad minera en sus territorios.

En este sentido, se toma como punto de inflexión la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 pues es allí donde se eleva a la categoría de principio y de derecho fundamental, la participación ciudadana como ejercicio político y de control del poder (artículos 40, 103), en el marco de un modelo Democrático de Estado Social de Derecho.

Para tal efecto, ha sido necesario remitirse al menos en principio, a la revisión de algunos de los elementos teóricos esenciales en la construcción de nuestro modelo de Estado de Derecho v.gr. (soberanía, legitimidad, participación, representación y pluralismo), con el objeto de identificar el tratamiento jurisprudencial que se le ha dado al alcance de las decisiones adoptadas en el marco de la consulta popular en los casos del ejercicio de la actividad minera en Colombia.

Se presentan una serie de conclusiones construidas a través de los modelos de análisis propuestos por el campo de batalla jurídico y la distancia entre la creación y la aplicación de la norma, que dan cuenta de la inestabilidad política y social generada debido a la continua transformación de los pronunciamientos de la administración pública (local, nacional) lo cual claramente es una contradicción a los principios de “soberanía” y “predictibilidad” que desvirtúa la legitimidad del Estado.

ABSTRACT

This research work studies the legal tension produced from the variation in the position of the Constitutional Court regarding the binding force of the decisions adopted within the framework of the citizen participation mechanism of the popular consultation, for this, is taken as case studies, the municipalities of Piedras and Cajamarca, Tolima, who in 2014 and 2017 respectively held a popular consultation, prohibiting mining activity in their territories.

In this sense, the issuance of the 1991 Political Constitution of Colombia is taken as a turning point, since it is there that citizen participation as a political exercise and control of power is elevated to the category of principle and fundamental right (articles 40, 103), within the framework of a Democratic model of the Social State of Law.

For this purpose, it has been necessary to refer, at least in the beginning, to the review of some of the essential theoretical elements in the construction of our model of the Rule of Law, v.gr. (Sovereignty legitimacy participation, representation and pluralism), in order to identify the jurisprudential treatment that has been given to the scope of the decisions adopted in the framework of popular consultation in cases of mining activity in Colombia.

Finally a series of conclusions built through the analysis models proposed by the legal battlefield and the distance between the creation and application of the norm are presented, which account for the political and social instability generated due to the continuous transformation of the pronouncements of the public administration (local, national) which is clearly a contradiction to the principles of "sovereignty" and "predictability" that undermines the legitimacy of the State.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación analiza los efectos de la transformación de jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en las consultas populares, particularmente, los que se relacionan con la tradicional conceptualización de la soberanía y su aplicación.

En otras palabras, el texto mostrará que, aunque el ordenamiento jurídico posea innumerables menciones, valores, principios y reglas que buscan enunciar que la soberanía está en el pueblo, esto puede ser debatido por cuanto: a) el diseño jurídico e institucional no permite que el pueblo ejerza la soberanía, b) el derecho termina siendo el lugar o el idioma bajo el cual se debate el ejercicio del poder Y c) la real designación del poder soberano está en cabeza de quienes deciden a través del derecho como los jueces. Para mostrar esta realidad, el trabajo estará situado en el caso de las consultas populares en torno a la actividad minera realizadas en los municipios de Piedras y Cajamarca en el departamento del Tolima.

Presentación de la cuestión

Desde los albores de los primeros escenarios de discusión sobre la democracia, se buscaba reflexionar sobre el sentido de la construcción por la vía del acuerdo en los órganos de representación del pueblo, no se trataba exclusivamente de discutir sobre lo aparente o lo evidente, por el contrario, implicaba la deliberación de asuntos que hacen parte de un "complejo entramado de relaciones e interrelaciones". (Mas, 2001, pág. 252) Es decir, temas de interés que no se consideraban aisladamente.

Así, por ejemplo, someter los temas mineros en la consulta popular implica preguntarse si se está o no de acuerdo con esta actividad, proceso en el que se necesita examinar sobre cuestiones

de tipo ambiental, de organización territorial, de protección de recursos naturales, de desarrollo económico, de identificación cultural, etc.

Para desarrollar lo anterior, comenzaré diciendo que en el momento en que las sociedades adoptan o crean mecanismos para la generación de acuerdos comunes en torno a las decisiones que enmarcan la vida en sociedad, se está materializando el concepto de soberanía; y por esa misma vía, el modelo de ejercicio del poder, como un ejemplo de transformación de la forma como éste se ejerce, pues permite pasar de un modelo en donde la cabeza del Estado concentraba toda la potestad, hacia uno participativo en el que "todos: el pueblo" son partícipes del proceso de construcción consenso.

Para comenzar, consenso se define como el acuerdo adoptado por los miembros de un grupo[1], no en vano, la posibilidad de alcanzar esta unificación en la sociedad implica grandes retos. Para ello, en países como Colombia se han establecido dos modelos bajo los cuales se puede tramitar dichos convenios: la democracia participativa y representativa.

La primera, de manera directa o indirecta implica que para llegar al consenso se debe cumplir con la regla de la mayoría, lo que no necesariamente conduce a que todos los individuos estén de acuerdo frente a una situación específica, la decisión que toma el pueblo a través de los mecanismos adquiere una fuerza vinculante en la administración pública. La segunda, establece modelos de representación mediante el Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Juntas Administradoras Locales en donde el pacto se tramitan mediante el debate y la agregación de intereses, pues todos los asuntos pasan por la corporación pública como diligencia necesaria para cumplir la voluntad general, por lo tanto, el consenso en el modelo representativo hace parte de un proceso de debate, mientras que en el participativo hace un

[1] Real Academia Española. (s.f.). Real Academia Española. Obtenido de Real Academia Española:https://www.rae.es/dpd/consenso

proceso de elección. Los dos son temas diferentes y en Colombia lo construimos mediante las dos vías.

Este proceso, se condensa en definiciones teóricas propuestas en el marco de las trasformaciones sociales, es por ello, que la construcción de unos compromisos mínimos mediante el modelo de participación y representación descansa en la ley, ya que:

> Normalmente es aprobada por mayoría (…) con base en los dos principios fundamentales de la libertad de asociación y de opinión. Estos principios deben interpretarse como verdaderas y propias precondiciones para el funcionamiento de las reglas del juego, particularmente de la regla fundamental y representativa de acuerdo con la cual ninguna decisión colectiva obligatoria puede ser tomada y realizada si no reposa en última instancia en el consenso manifestado a través de elecciones periódicas por sufragio universal. (…) Prestación y contraprestación son los elementos de los contratos bilaterales. En un Estado democrático el mercado político está hecho de tantos acuerdos bilaterales como electores hay. En estos acuerdos la prestación por parte de los electores es el voto, la contraprestación por parte del electo es una ventaja (bajo la forma de un bien o un servicio) o la exoneración de una desventaja. (Bobbio, Norberto, 1984, págs. 15-57)

Llevar a la práctica la idea abstracta de la soberanía, es un reto de las actuales sociedades por cuanto la estructuración del consenso es precisamente lo que soporta la democracia y el ejercicio del poder. Estos retos, entre otros, se derivan de: a) la separación entre una estructura estatal y una sociedad que no posee un dialogo cercano, b) una realidad dinámica y cambiante en la que no hay claridad sobre los objetivos que entrelazan los conceptos de soberanía, democracia y la falta de articulación de instancias nacionales y locales Y c) la importancia que han adquirido las nuevas temáticas como la protección ambiental.

Lo anterior, nos invita a repensar las diferentes estrategias para resolver asuntos y tensiones, lo que no deja de ser una tarea difícil, pues al no ser un asunto pacífico, se convierte en

una confusa red de problemas multidimensionales, con altos niveles de ambigüedad, complejidad e incertidumbre, que parecen desbordar la atención, capacidad y límites para lograr el consenso.

Una de las dificultades que parecen insuperables es la delimitación clara de las competencias y funciones entre las diferentes instituciones, entidades y órganos del Estado y la sociedad, puesto que entre más nos adentramos en las redes que se entretejen en la estructura institucional *gigantismo burocrático*[2] más difícil se nos hace identificar ¿quién hace qué?, ¿quién es el responsable de? O ¿a quién le corresponde qué?

Por lo tanto, desde el punto de vista constitucional, en el caso colombiano la aplicación de la soberanía plantea la superación de una tarea pendiente y complicada: la definición y delimitación clara sobre quién detenta y puede ejercer la soberanía[3], que en el caso propuesto, se da en la lucha por su ejercicio entre el pueblo y la organización estatal en sus diferentes niveles y a la articulación de las Ramas del Poder.

Es por ello, que en nuestro país ejercer la soberanía es una completa "paradoja" que nos exige una postura concreta, clara y determinada frente a la participación de los ciudadanos en la construcción del consenso y la forma como se toman las decisiones de parte del Estado, particularmente en asuntos como la protección del ambiente.

Esta paradoja se ve precisamente en el caso descrito al inicio, en donde, los municipios de Piedras y Cajamarca en el departamento del Tolima reclamaron el ejercicio de la soberanía y la

---

[2] Prats, J. (1997). El fundamento económica de la institución de la burocracia de mérito. Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública. Obtenido de El fundamento económica de la institución de la burocracia de mérito. Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública: https://licenciaturaap.files.wordpress.com/2012/03/39514892-05-reinventar-la-burocracia-joan. Es el sistema más racional para la gestión de las funciones exclusivas y superiores del Estado, las cuales implican normalmente régimen de monopolio y ejercicio de autoridad. Hoy disponemos de excelentes interpretaciones explicativas de por qué se dio el paso desde el sistema patrimonial de organización del empleo público al sistema propiamente burocrático o de mérito. Tales razonamientos son coincidentes con los apartados por los teóricos de la regulación, al resaltar las condiciones necesarias para que la intervención de la autoridad pública pueda superar los fallos del mercado. Común a ambas contribuciones es remarca que la eficiencia económica general exige resolver el problema de "commitment" o de garantía institucional de que los compromisos legislativos serán cumplidos efectivamente por el aparato administrativo. El nacimiento de la burocracia estaría directamente asociado a la formación de una coalición reformista que iría imponiendo la implantación progresiva de la burocracia y la delegación en ella de buena parte de la autoridad del ejecutivo. La burocracia misma se plantearía como una institución más de la serie institucional garantizadora de la seguridad jurídica, es decir, de lo que el juez Posner ha llamado eficiencia externa o social. (Pág. 8)

[3]Valverde, Mariana (2008). "The Ethic of Urban Diversity: Local Law and the Negotiation of Urban Norms". En Law and Social Inquiry. Vol. 33 Issue 4: 895-23. Si bien pudiese pensarse que el "caso" ya está resuelto, intentaré en este trabajo mostrar cómo continúa existiendo el debate al menos desde derechos pequeños. Y los reclamos sociales. Valverde, Mariana (2008). "The Ethic of Urban Diversity: Local Law and the Negotiation of Urban Norms". En Law and Social Inquiry. Vol. 33 Issue 4: 895-23.

legitimidad que subyace de estos para decidir si en sus territorios deseaban o no la realización de una actividad que es considerada impactante en términos sociales, ambientales y económicos, es decir la actividad minera. Dicha paradoja será descrita en el siguiente apartado.

La cuestión en el caso elegido

El ejercicio de la minería en Colombia admite lecturas que van desde el análisis económico referido a las regalías que recibe el Estado por la extracción de minerales, hasta cuestiones de tipo antropológico donde lo que se discute son los usos y costumbres arraigados en la tradición cultural, pasando por puntos de vista tan importantes como la conservación ambiental o la planificación del territorio; la confluencia de estas perspectivas hace de la minería un tema en el que son más los asuntos que generan controversia a los aspectos en los que eventualmente existan puntos de convergencia, particularmente en lo que se refiere al impacto de esta actividad en los territorios.

Si a esto le sumamos que, en la intervención del Estado en esta materia, participan instituciones públicas de diferentes órdenes (local, regional, nacional) y desde diferentes sectores de la administración (minero, ambiental, interior) en asuntos como la regulación, el otorgamiento de contratos y de licencias, la protección de áreas y la interlocución con la comunidad, el tema empieza a convertirse en un asunto más complejo de lo que inicialmente pudiera considerarse. Como en muchos otros temas de importancia para el desarrollo de nuestro modelo democrático, como lo es por ejemplo la elección de nuestros representantes, acudimos a la regla de la soberanía en la que el consenso es el requisito indispensable para definir los aspectos en los que vamos a generar acuerdo, a través de los mecanismos de participación democrática con el objetivo de involucrar al ciudadano en el proceso de toma de decisiones y de dotarlas de la máxima fuente de legitimidad.

La minería por su importancia económica y por la necesidad de proteger el ambiente, se ha convertido en uno de esos temas en los que se requiere construir unos acuerdos mínimos, sin embargo, lo paradójico es que en este caso concreto, cuando se ha intentado generar consenso a través de mecanismos de participación como la consulta popular, las decisiones adoptadas han perdido su fuerza vinculante, lo cual conduce a que no se aplique la regla de la soberanía basada en el consenso y en la legitimidad de la validación del pueblo.

Es de señalar, que para el caso colombiano la extensión y profundidad de las reformas que se han incorporado a nuestro ordenamiento jurídico, en especial las realizadas desde la expedición de la Constitución Política de 1991, incluyen la adopción de nuevas herramientas que trascendieron más allá del voto popular para la elección de autoridades locales y nacionales, y amplió el ejercicio de los derechos políticos, como es el caso del plebiscito, la revocatoria del mandato, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y normativa, que, permitieron la ampliación de la contienda política y electoral, pero que además, instauraron el ejercicio efectivo de la soberanía del pueblo.

Para ejemplificar cómo se disputa la soberanía y el ejercicio del poder, plantearé el siguiente contexto: en Colombia existen dos (2) municipios en el departamento del Tolima (Piedras y Cajamarca), que se caracterizan por haber formado un movimiento social que, durante años ha defendido y salvaguardado el ambiente y las actividades agropecuarias que ellos encuentran en peligro por la explotación de recursos naturales no renovables.

Lo anterior, los impulsó a realizar protestas que tuvieran un alcance definitivo[4], en donde después de varios procesos sociales[5], encontraron en la consulta popular, una herramienta adecuada para ponerle fin a la discusión o introducirla al derecho[6].

La importancia de la consulta popular no es nueva, pues se ha usado en múltiples ocasiones para decidir sobre asuntos de interés en varios municipios del país; los mecanismos de participación han tenido un papel trascendental en la defensa de los derechos de los territorios y autoridades étnicas, Y esto se ha materializado en dos consultas populares que prohíben la actividad minera; una en el año 2014 en Piedras[7], y la segunda, en el 2017 en Cajamarca[8]. En cada uno de los casos, se obtuvo un resultado del 99% en favor de anteponer los intereses económicos, sociales y ambientales sobre la explotación de recursos mediante esta actividad.

Luego, en estos dos casos, la consulta popular no sólo significó un proceso democrático, libre y participativo local que plasmó el constituyente primario, sino que abrió paso a una disputa jurídica, toda vez que, para el año 2014 el poder ejecutivo desde el nivel central nacional, se opone a la viabilidad de la consulta popular en Piedras argumentando lo siguiente: primero, que de acuerdo con el artículo 37 del código minero, la consulta popular realizada en el municipio de Piedras no era válida ya que establecía que: “ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

---

[4] Tarrow, S. (1994). El objetivo común. El poder en Movimiento. . Obtenido de https://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/sidey-tarrow-el-poder-en-movimiento-los-movimientos-sociales-la-accion-colectiva-y-la-politica.pdf. Existe un motivo más habitual, aunque más prosaico, por el que la gente se aglutina: plantear exigencias comunes a sus adversarios, a los gobernantes o a las élites (…) en la base de las acciones colectivas se encuentran intereses y valores en común o concernientes (Pág. 23).

[5] El movimiento social de los municipios de Piedras y Cajamarca pasa por varias etapas que anteceden a la realización de la consulta popular con el fin de revindicar la preservación y cuidado del medio ambiente. Para ejemplificar, las formas de movilización desencadenaron varias acciones colectivas como creación de comités, procesos de investigación, trabajo conjunto con Organizaciones No Gubernamentales, campañas políticas, etc.

[6] Durante las diferentes manifestaciones del movimiento social en las que buscaron el cuidado y protección del medio ambiente en los municipios, ninguna de estas tuvo un alcance definitivo que permitiera restringir la actividad minera en los municipios, por lo que lo que acudir a la consulta popular fue el único –y último- mecanismo idóneo para manifestar los intereses de la población mediante el derecho, por lo tanto, el debate se lleva al campo jurídico con el fin de lograr un alcance definitivo.

[7] BBC Mundo. (Marzo de 2017). Cajamarca, el pueblo de Colombia que le dijo no a la explotación minera. . Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39407877. En 2013, cuando por medio de la Consulta popular 2.971 habitantes le dijeron No, frente a solo 24 personas que marcaron el Sí.

[8] La República. (28 de Julio de 2020). La República. Obtenido de Quebradona: primero el agua: https://www.larepublica.co/analisis/guillermo-alfonso-jaramillo-3036672/quebradona-primero-el-agua-3036665. De las 6.241 personas que votaron para decidir si aceptaban o no el desarrollo de un proyecto minero en su municipio, sólo 76 dijeron que sí. Un abrumador 97,92%, -6.165 habitantes de Cajamarca, en el central departamento colombiano del Tolima-, dijeron que no.

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial" (Ley 685 , 2001); y segundo, apeló a la Sentencia T-123 de 2009 argumentando que dicha competencia, salía de las autoridades municipales y que los efectos de la consulta no tenían "carácter absoluto e incondicionado, pues como todo derecho es susceptible de ciertas restricciones". (Sentencia T-123, 2009)

En el caso del municipio de Piedras, la Corte Constitucional dejó en evidencia que desconoció el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que reconocía a las autoridades locales el derecho a decidir mediante la consulta popular sobre asuntos importantes del bienestar de la población, en relación con el plan de ordenamiento territorial, el uso del suelo, entre otras actividades económicas. Es importante indicar, que solo hasta el año 2019 dicho artículo fue declarado inexequible.

Y por el otro lado, respecto al municipio de Cajamarca, para el año 2015 el panorama cambia con respecto al alcance de la decisión de las consultas, ya que en el Congreso se aprobó la Ley 1757, la cual reglamentó que cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano que corresponda es quien deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva[9]; por lo tanto, la decisión tomada por el municipio de Cajamarca en el año 2017 se fundó sobre Artículo 42 Literal c de esta ley.

Vale destacar que esta ley determinó que para adelantar una consulta popular la iniciativa ya no dependería solamente del Alcalde (como en el caso de Piedras, cuya consulta fue adelantada por el mandatario), sino que de acuerdo con el artículo 5to[10], cualquier ciudadano, organización

[9] Artículo 41 Ley 1757, Ley 1757 (Congreso de la República 6 de Julio de 2015). Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335. La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos (…) c) En la Consulta popular que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

[10] Artículo 5 Ley 1757, Ley 1757 (Congreso de la República 6 de Julio de 2015). Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335. 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. Cuando se trate de organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos, el acta de la sesión, donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción. En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que integrarán el Comité promotor, que estará integrado por no menos de tres personas ni más de nueve. Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero. Parágrafo. Para todos los efectos legales,

social, partido o movimiento político (como en el caso de Cajamarca, cuya consulta fue adelantada por un comité promotor), podría solicitar a la Registraduría Nacional 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.

Posteriormente, la Corte Constitucional mediante las Sentencias SU-095, 2018 y C-053 de 2019, marca nuevamente un cambio en la jurisprudencia y concluye que las consultas populares no pueden ser un instrumento para prohibir la actividad minera en un territorio determinado, por lo que exhorta al Congreso de la República a delimitar aquellos asuntos que pueden ser decididos mediante la consulta popular, lo que eventualmente conduciría no sólo a una delimitación de los asuntos en materia minera, sino a una restricción de este mecanismo de participación.

El problema encontrado

Con lo hasta aquí expuesto, el esfuerzo de la presente investigación se concentra en tratar de reconocer algunas de las eventuales disfuncionalidades que existen entre el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo y la democracia, es decir, la participación de los ciudadanos en la construcción del consenso en torno a la minería.

Así las cosas, el problema jurídico que se pretende plantear surge a partir de una contradicción y particular interpretación entre el mandato constitucional y legal; Y la manera en cómo la administración ha asumido las decisiones de las consultas populares alrededor de los temas mineros; escenarios en los que la Corte Constitucional ya ha debatido y tomado postura, señalando lineamientos sobre quién o quiénes deben o no tener la competencia para decidir sobre

el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite del referendo, la consulta popular de origen ciudadano o de la revocatoria del mandato.

el futuro del subsuelo de un municipio, pero que la postre dejan en evidencia el olvido del verdadero espíritu de los artículos 40 y 103 de la Carta Política.

Ahora, de no ser resuelto el efecto vinculante de las decisiones de las consultas populares, el debate jurídico se mantiene vigente y sin respuesta. De allí que existan las siguientes problemáticas que son necesarias abordar:

i. La dificultad en el ejercicio de la soberanía, entre el actor local (Piedras y Cajamarca) y el central (Gobierno Nacional) dado que ambos se disputan la competencia para definir el uso del subsuelo en la actividad minera, y aunque el derecho ha intervenido con el fin de zanjar la controversia sobre en quién recae la decisión última en este tema, de manera paradójica ha acentuado la problemática al designar esta función en cabeza de la nación.

ii. Una tensión jurídica, a partir del principio de confianza legítima[11] el cual, en el marco de los mecanismos de participación ciudadana, ha presentado un comportamiento contradictorio de parte de la administración, al asumir una postura cambiante respecto de las consultas populares.

Es en este contexto donde aparece la consulta popular, mecanismo que ha sido utilizado para prohibir, matizar o restringir la actividad minera en territorios específicos, abre una nueva disputa sobre el modelo de desarrollo en el país, e incluso, discute en torno a las falencias y limitaciones que se encuentran en el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo y la democracia al ofrecer una oportunidad de consenso y resolución de desacuerdos sobre temas que han sido

[11] Sentencia C-123, expediente D - 9700 (Corte Constitucional 5 de Marzo de 2014). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm. En esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario. Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente".

considerados importantes por aquellos municipios que buscan insertar-y decidir- en la agenda pública lo que es considerado imperante.

En ese sentido, este mecanismo de participación puede ser útil y eficaz dentro del ordenamiento jurídico, dado que se ha considerado que en el caso de las consultas populares en temas mineros, se podrían superar aquellas insolvencias evidentes en la asignación de poder entre el actor local y el central, considerando que: a) permite la articulación armónica entre el ejercicio de la soberanía y la democracia, b) exige que el Estado se consagre en cuestiones territoriales y locales, además de exigir a la administración pública de poner en marcha las decisiones tomadas por los individuos, y c) de acuerdo con lo estipulado en la Constitución, aprueba a la ciudadanía a consultar, debatir y decidir sobre cualquier tema que sea llevado a las urnas.

Sin embargo, afirmar que la consulta popular es un mecanismo viable en la articulación y armonización de los actores en disputa, requiere examinar la postura con la que se ha tratado este asunto hasta ahora. En este tiempo, se ha considerado que el derecho ofrece una respuesta efectiva y coherente a las tensiones que suscitan la disputa de capacidad y poder de decisión; principalmente, se ha defendido que la consulta popular enfrenta una serie de limitaciones, dado que no logra resolver los grandes e insuperables desafíos de la democracia, como es certificar que el pueblo actúe de manera coordinada y consensuada frente a intereses comunes, la manifestación del poder del pueblo y la garantía plena de los derechos. Actualmente, la respuesta del operador jurídico es limitar constitucionalmente los asuntos que pueden ser llevados a los mecanismos de participación, dado que puede impedir que una persona, una institución o un sector de la ciudadanía concentren el poder y excluya al resto.

No en vano, el tratamiento que han recibido estas cuestiones hasta el día de hoy mantiene vigente el problema jurídico en torno a la contradicción e interpretación de la vinculación de las decisiones tomadas a través de la consulta popular; para explicar esta premisa quisiera referirme a los siguientes escenarios y explicar cuatro puntos:

En un primer escenario, asuntos como la explotación minera y el cuidado del medio ambiente han estado en cabeza del operador jurídico (Corte Constitucional, Consejo de Estado, Tribunales administrativos, etc.), incluyendo a sectores de la administración, bien sea a instituciones públicas (sector minero y ambiental) y a órganos de representación popular (alcaldías, concejos municipales, gobernaciones, etc.) quienes han funcionado de acuerdo al mandato legal que permite la operación minera en respectivas zonas del país. En un segundo escenario, municipios y comunidades locales han alegado la necesidad del mantenimiento y conservación de actividades económicas como la agricultura y la ganadería, así como la necesidad del cuidado y preservación de recursos naturales.

Estos dos escenarios suscitan la intervención de diferentes instituciones y actores, la necesidad de un diálogo o consenso que permita llevar a feliz término el choque de intereses que resultan trastocados entre la actividad minera, la vocación de los municipios y el cuidado del medio ambiente, sin embargo, las comunidades locales no han logrado encontrar un espacio de intervención, coordinación y acuerdo con el operador judicial ni la administración, han coincidido con aquellos críticos que afirman que los "conflictos sociales (…) suele empezar y terminar (cuando termina) con discusiones jurídicas protagonizadas por abogados. A falta de soluciones sociales, económicas o incluso políticas, la gente se contenta con una ley". (Villegas, 2020, págs. 22-25), por lo que la consulta popular ha resultado para el actor local ser una medida efectiva para incidir sobre todos aquellos puntos que no habían sido incluidos dentro del funcionamiento administrativo y jurídico.

Por lo tanto, si las decisiones de este carácter continúan al arbitrio del derecho, se seguiría negando la necesidad de consenso y del debido funcionamiento del principio de soberanía y democracia plasmado en la constitución. Sin olvidar que nos sometería constantemente a un

sistema de agregación y defensa de intereses donde la perspectiva de la acción colectiva[12] toma fuerza, la atención se centra en las paradojas de cumplimiento o garantía del interés general, "si los individuos de determinada categoría o clase social tuviesen un grado suficiente de interés propio, y si todos ellos coincidiesen en un interés compartido, el grupo actuaria también en favor de sus propios intereses". (Olson, 2005, pág. 203) Pues es allí donde el más fuerte no es quien detenta el poder, sino quien posee una mejor capacidad para interactuar en los escenarios en los cuales se adoptan las decisiones.

Esto, conduce a que, primero, dicha capacidad de interacción, no está necesariamente asociada a la existencia de mecanismos transparentes o públicos en el proceso de toma de decisiones, sino que cada vez es más común observar la presencia de factores externos como el dinero, el apoyo político o la financiación de campañas. En el caso colombiano, uno de esos factores externos podría, eventualmente, asociarse a aquellos actores o condiciones que en el pasado derivaron en situaciones de violencia o uso de la fuerza por organizaciones al margen de la ley es decir, el proceso de toma de decisiones se enfrenta a un modelo de captura, para (Garay Salamanca, 2008):

> Como consecuencia de lo anterior, se ha llegado a un acuerdo acerca de la existencia de algunas condiciones de entorno que favorecen la constitución de prácticas para capturar el Estado, tales como: (i) opacidad de los procesos de formulación de proyectos de ley por parte del gobierno y tramitación por el legislativo; (ii) escaso uso de mecanismos de control ciudadano como las audiencias públicas; (iii) ausencia de mecanismos efectivos de petición y rendición de cuentas; (iv) debilidad de los partidos políticos como entes representativos y tramitadores de pertenencias ideológicas en la sociedad y (v) fragilidad y falta de representación de las agremiaciones. Todas las

[12]Olson, M. (2005). La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos. Barcelona: Editorial Limusa S.A. Predice que los grupos que tengan acceso a incentivos selectivos probablemente actuaran con mayor frecuencia de manera colectiva para obtener bienes colectivos que los grupos que no disponen de tales incentivos. Además, es más probable que los grupos más reducidos emprendan una acción colectiva, en comparación con los grupos más numerosos. (Pág. 219)

> anteriores condiciones llevan a una precariedad de condiciones y esto, en últimas, posibilita la acción de grupos ilegítimos o ilegales. (p.66)

Segundo, al poner un límite en lo que se puede o no consultar, como lo es la pertinencia de la actividad minera en los municipios, desvirtúa el mandado constitucional plasmado en el artículo 103. Al final, el uso de la iniciativa legislativa podría ser la única opción que tendrían los municipios para manifestar su posición. Esto no solo es complejo, sino que requiere de grandes esfuerzos, ya que implica logística y coordinación de los promotores, además de las limitaciones académicas, técnicas y conceptuales a las que se enfrentan las comunidades en esta propuesta; esto, sin contar el dispendioso y engorroso proceso de tramitar proyectos en el Congreso de la República, en las Asambleas Departamentales, en los Concejos Municipales o en las Juntas Administradoras Locales, dejando la posición y visión de los municipios en las manos de quienes debaten y aprueban decisiones desconectados de las dinámicas propias del territorio.

Tercero, la consulta popular ha dejado en evidencia un sinfín de tareas no resueltas por la administración y el derecho en materia minera y ambiental: la necesidad de hacer un inventario de aquellas dinámicas que pueden ser controversiales al momento de ejercer la actividad minera, bien sea, la posición de las comunidades o municipios que allí habitan, zonas de protección ambiental, riesgos geológicos, afectaciones al medio ambiente y los recursos naturales, incompatibilidades con el Plan de Ordenamiento Territorial o el cambio de vocación de suelo en territorios determinados.

Por lo tanto, reforzar las vías del derecho –como hasta el momento- puede ser considerado como un esfuerzo nulo en el propósito de resolver estas tensiones jurídicas, pues la consulta popular no ha invitado a que el poder de capacidad y decisión (ejercicio de la soberanía) sea resuelto mediante el estricto cumplimiento de la norma y la limitación de los asuntos, sino que a través del consenso de los actores implicados, el respeto por la vinculación de las decisiones

tomadas y la intervención y fortalecimiento de la administración en el territorio puedan ser resultas las tensiones que suscitan la explotación minera.

Y cuarto, estas tareas pendientes han dado paso a que las comunidades desconfíen de la administración pública y del derecho. Esto, ha dado paso a que los reclamos sean elevados ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con el fin de que algún organismo pueda darle oportuna solución a las demandas, como es el caso de un grupo de ONG que ha presentado ante el organismo tres denuncias en materia de daños ambientales y afectación a comunidades, entre los alegatos afirman que:

> En diversas investigaciones y fallos judiciales, se ha demostrado la sistemática violación de derechos: más de 25 comunidades han sido desplazadas, confinadas y despojadas de sus territorios ancestrales, se han contaminado y desviado más de 17 arroyos tributarios del Ranchería —único río del departamento— y existen abusos de poder y asimetrías entre la empresa y las comunidades. (EL TIEMPO, 2021)

Además de esto, "el país enfrenta 16 controversias internacionales por USD 5.911,17 millones". (EL TIEMPO, 2021) Que en su mayoría, responden a dificultades con la operación minera, pues la inconstante posición de la Corte frente a aquellas circunstancias en las que se puede o no hacer minería (como zonas de reserva o parques naturales) o en las que ha determinado las condiciones bajo las cuales se puede poner un alto a la extracción de recursos (consulta popular) ha generado que se disputen los intereses de los particulares en la arena internacional, por lo tanto, el arbitrio de estos asuntos tan importantes deben ser asumidas de manera responsable y concreta.

Por lo tanto, la metodología aplicada por el operador jurídico con el fin de resolver las dificultades que aquí se mencionan, deja la duda de que si en aplicación de la normatividad vigente desde el año 2014 al 2020 ¿aseguró la protección del territorio, de la población y del medio ambiente? Si no fue así, ¿Qué ha hecho el Estado Colombiano para subsanar los problemas ocasionados? Y si se ha tomado alguna decisión ¿Cuál es la capacidad del Estado para hacer

cumplir las decisiones de los tribunales? Si no es así, ¿Por qué acudir a escenarios internacionales? O eventualmente, desde el derecho como disciplina ¿Podemos plantear un análisis que nos permita comprender mejor lo que está pasando con la Minería en nuestro país? La respuesta, para que sea afirmativa, requiere de una condición previa: más y mejor información para abordar problemáticas complejas, a partir de estudios con enfoque multidisciplinario.

Con esto, me gustaría adherirme a que la vía del derecho como respuesta a las dificultades debe ser el resultado de un proceso de normativización, no con el propósito de restarle importancia al derecho, sino con el fin de proponer un enfoque técnico que haga que las necesidades resueltas sean normas precisas y adecuadas; y con esto me refiero a que una mejor alternativa de abordar la tensión jurídica aquí planteada debe tener un enfoque multidimensional, el cual implica no solo el conocimiento y análisis de aquellas dinámicas territoriales que son plasmadas mediante la consulta popular, sino que exhorta a que la administración opere de acuerdo a las necesidades que implican permitir de manera responsable la adjudicación de títulos y el cuidado del medio ambiente.

De no ser así, la continua búsqueda por la vía del derecho y operadores jurídicos terminará por complejizar el adecuado funcionamiento del ejercicio soberano, pues la incesante y versátil interpretación del mandato legal y constitucional, y la lejana y poco armónica articulación en la toma de decisiones entre el Gobierno Central y la comunidades, terminará generando, a lo que denomina Mauricio García Villegas, más *normas de papel* fruto de la deficiente producción de las normas y de su insuficiente o nula correspondencia con las realidades sociales.

> Cuando el desenlace de un problema o de un conflicto no pasa por el derecho, es como si no tuviera dimensión pública, relevancia o incluso visibilidad. Malcolm Deas dijo alguna vez en una entrevista que Colombia tenía una densidad demasiado elevada de políticos; tal vez hay que agregar que también tiene una densidad muy alta de juristas, que con frecuencia son los mismos políticos. (Villegas, 2020, págs. 22-25)

Por lo tanto, de seguir con esta alternativa, se profundizarán las dificultades que afronta el modelo democrático y el ejercicio de la soberanía como aquellos problemas relacionados con la representación y la participación ciudadana, y además, asuntos importantes y urgentes de resolver seguirán en manos de quienes pretenden normativizar el debate en busca de limitar asuntos públicos que no solo excluyen la visión de las comunidades y su derecho de decisión, sino que mediante las vías del derecho acentúan las problemáticas con normas que no representan el verdadero e inicial sentir de los ciudadanos. La mala gestión de las desigualdades socioeconómicas que las instituciones políticas y jurídicas, ha provocado una truncada construcción del compromiso ciudadano de adherirse y cumplir las normas.

A lo que todo esto nos conduce, es que la consulta popular permite que aquellas dificultades no sean limitantes al momento de hacer efectivo el ejercicio del poder. Este mecanismo abre el paso a que la posición de las entidades territoriales sea discutida, votada y decidida por quienes estarán afectados o favorecidos directamente, exige que la administración estudie y analice desde un enfoque territorial la pertinencia y necesidad de la actividad minera de acuerdo con sus tradiciones y actividades económicas, pero sobre todo, induce a que las normas que vinculan su decisión sean incluidas en el ordenamiento jurídico como el resultado de un proceso social y cultural.

Por lo anterior, la pregunta que resulta de esta investigación está anclada en que el derecho da la sensación que el pueblo puede ejercer de manera directa la soberanía pero que no es así lo cual constituye un engaño del derecho a personas al menos no educadas en esa disciplina. Es más poco importa que el pueblo quiera ejercer la soberanía de manera directa ya que igualmente el derecho se las ingenia para que ello no ocurra o para restarle validez. Sentido en el cual me quiero preguntar si este engaño existe y de ser así ¿cómo opera? en el caso de del uso de las consultas por populares para restringir la actividad minera.

Por lo tanto, el presente trabajo intentará mostrar que la fuerza vinculante de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana, ha sido menoscabada, por el interés de

mantener la autorización para el ejercicio de la minería en la administración pública del orden nacional, a partir, de una salida formalista y discursiva (desde lo legal) basada en la limitación del espectro de los asuntos que pueden ser consultados mediante este mecanismo, aspecto que se contrapone al ingente esfuerzo que históricamente se ha perseguido en la consolidación de la democracia participativa en Colombia y del respeto por la conservación del ambiente, el derecho al agua y la autodeterminación de las comunidades en su relación con el territorio.

Lo que deja un camino limitado para la manifestación de la cosmovisión de las comunidades y su propia visión de desarrollo mediante los mecanismos democráticos, a la postre, crea diferentes interpretaciones del derecho formal, a tal punto, que se configuran una serie de reglas –no formales- aceptadas dentro de las poblaciones que velan por el cumplimiento de sus intereses: cuidado y protección del medio ambiente. Por lo que, la restricción de las consultas populares denota más dificultades que soluciones.

Hipótesis

De esta manera, la hipótesis inicial será la siguiente: “El desconocimiento de la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en el marco de la Consulta popular en temas mineros, es una muestra de la contradicción de interpretaciones entre el mandato constitucional plasmado en el artículo 40 y 103 de la Constitución Política y las decisiones tomadas por la Corte Constitucional centradas en debatir un aspecto meramente formal como la competencia del subsuelo, olvidando la discusión de fondo sobre la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en los mecanismos de participación ciudadana, permitiendo con ello que nuestro sistema jurídico sea generador de conflictos sociales”.

Límites de investigación

Esta investigación se ha delimitado temporalmente entre los años 2014 - 2019 y espacialmente en el Departamento del Tolima, con la identificación de dos casos, mediante los cuales se hizo uso del mecanismo de la consulta popular en el municipio de Piedras en el año 2014, en el marco de la Ley 134 de 1994, y en el municipio de Cajamarca bajo la Ley 1757 de 2015

Justificación

La naturaleza de esta investigación surge a partir del el interés de estudiar la afectación de la actividad minera en los municipios de Piedras y Cajamarca, por cuanto me centré en: a) actividad minera en Colombia, b) conocer las dinámicas del territorio y la población, c) ampliar conocimientos en lo que hace referencia a la geografía de los territorios a estudiar, d) conocer la influencia de los actores armados, y e) analizar las dinámicas políticas de los diferentes actores de los territorios en torno a la actividad minera.

Esta experiencia permitió no solo adquirir conocimientos y herramientas de análisis, sino que abrió el paso al desarrollo de un ejercicio académico e investigativo que articula el trabajo de la Ciencia Política y Gobierno y el Derecho. La Ciencia Política y Gobierno, en este trabajo de investigación, aporta al debate teórico que se da en el marco del Derecho, dando una lectura crítica al actuar del sistema jurídico en el ordenamiento colombiano y en sus procedimientos legales en materia de soberanía y participación ciudadana, toda vez que la decisión y motivación de los jueces esté en contra vía de la legitimidad que subyace del pueblo.

Objetivos

Esta investigación surge a partir de la identificación de la polémica generada por las dificultades derivadas en la utilización de la consulta popular en asuntos mineros, lo cual supone la existencia de un problema jurídico entre la aplicación del mandato constitucional de los artículos 40 y 103 y lo señalado en la Ley 685 de 2001.

El objetivo general de la presente investigación es analizar las consecuencias que desencadenan la existencia de las diferentes formas de entender, ejercer y discutir la soberanía a través del derecho como campo de batalla, particularmente en lo que respecta a la perdida de la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en el marco de las consultas populares que se refieren al tema minero.

Como objetivos específicos se encuentran dos:

El primero, analizar la contrariedad en el ejercicio de la soberanía, entre el actor local (Piedras y Cajamarca) y el central (Gobierno Nacional) en la disputa por la competencia de decisión sobre el uso del subsuelo en la actividad minera.

El segundo, examinar la tensión jurídica que se genera a partir de la contrariedad que genera el uso de las consultas populares en temas mineros y la variación de la postura de la administración y el operador jurídico.

Metodología

De esta forma, el análisis propuesto debería al menos de manera ideal, mostrar la correspondencia existente en los postulados teóricos de la democracia y la soberanía, no obstante, lo que se observará es la existencia de un campo de batalla jurídico en el alcance de las decisiones tomadas mediante el mecanismo de la consulta.

Por esta razón, se considera imperante que la investigación aquí adelantada constituya un ejercicio académico de acercamiento descriptivo a la consulta popular en Colombia en el marco de lo establecido en las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 como mecanismo de participación que dio voz y voto a las comunidades que rechazaban la actividad minera en sus territorios.

En torno a la metodología cabe advertir que se ubica en el diálogo entre el derecho y la Ciencia Política y Gobierno intentando mostrar análisis desde las dos ópticas que aporten al problema planteado. Por esto la metodología es cualitativa en el sentido de centrarse en la descripción de la evolución y aplicación de la vinculación de la consulta popular en temas mineros desde las dos disciplinas anteriormente mencionadas.

Los métodos utilizados son principalmente dos: por un lado, se realizó una investigación de tipo documental y dogmática (Galeano, 2004) ya que se concentra en el estudio de material escrito y según su ubicación temporal es de tipo longitudinal. En este sentido se efectuó una revisión y un análisis del ordenamiento jurídico general y de los diferentes enfoques jurisprudenciales y doctrinales del derecho constitucional y administrativo, con el objetivo de evaluar si el marco jurídico existente es suficientemente claro y preciso y garantiza el respeto por los principios y valores democráticos, entre ellos, el ejercicio de la soberanía.

Este análisis documental es de tipo exploratorio (Selltiz, 1970), en donde la estrategia de investigación utilizada es la revisión documental y la técnica de investigación principal es el análisis de contenido (Galeano, 2004) por cuanto permite analizar los aspectos referidos al contenido de la doctrina, las normas jurídicas y la jurisprudencia, con el fin de identificar los aspectos esenciales que los autores han tomado en consideración al momento de incluir en el ordenamiento jurídico el tema de los mecanismos de participación ciudadana[13].

[13] Las fuentes de información empleadas son primarias y secundarias. Las primarias son los libros de texto y los artículos académicos especializados y las secundarias la Constitución, Leyes, Decretos y sentencias. El método de localización y consulta de los documentos fue por una parte, directa en bibliotecas y centros de documentación físicos y virtuales de la Universidad del Rosario, El semillero de participación ciudadana de la misma universidad, la Universidad Externado de Colombia, entre otros, y otra parte por medio del acceso a recursos electrónicos en portales web como el de La Agencia Nacional de Minería e Hidrocarburos, Las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Minas y Energía la Corte Constitucional y el Consejo de Estado y la OCDE. En igual sentido, también se ha tomado en consideración la evolución de la jurisprudencia, debido al control de legalidad y de constitucionalidad que

De otra parte, también se utilizó como técnica de investigación: la entrevista. Una vez analizada, valorada e interpretada la información disponible, se utiliza como instrumento de recolección de información, la realización de entrevistas semiestructuradas, las cuales dan cuenta de información cualitativa valiosa, ya que proporcionan una precisión del proceso de la consulta popular desde las comunidades, épocas y contextos.

Por tanto, el ejercicio de realizar entrevistas surge de la necesidad de "no solo determinar el estado de los fenómenos o problemas analizados, sino también en comparar la situación existente con las pautas aceptadas". (Solano de Jinete & Sepúlveda López, 2008)

Ahora para el análisis, codificación e interpretación de la información obtenida mediante las técnicas antes descritas, fue cualitativo – descriptivo (Bonilla & Rodriguez, 1997), por medio del análisis de contenido, ya que el propósito es describir y evaluar la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en el marco de la consulta popular en temas mineros. Aquí, vale la pena advertir que, de las diez (10) personas entrevistadas, se cuenta con un registro de 5:33:27 de grabación, sin embargo, solo serán citadas textualmente aquellos apartados de las entrevistas que son valiosos para explicar y analizar lo aquí expuesto; los apartados restantes, descansan en un registro personal.

Presentación del contenido capitular de la investigación

El presente documento estará dividido en dos grandes partes, a saber: en la primera parte se abordará desde la teoría de manera descriptiva los conceptos que hacen parte del análisis del problema identificado, el cual buscará comprender la tensión del ejercicio del poder y las dificultades que subyacen del consenso. Para esto, se dividirá en:

ejerce la jurisdicción y la adecuación tanto del marco normativo como de la actuación de la administración a lo dispuesto en la Constitución Política de 1991.

1) Soberanía, donde se analizará: a) concepto de soberanía, b) historia del concepto de soberanía en el marco del ejercicio del poder, específicamente en dos momentos: la revolución norteamericana y la francesa, c) la soberanía en el caso colombiano, y d) definición constitucional y legal en Colombia.
2) Democracia y participación ciudadana, estudiando: a) concepto de democracia, b) concepto de la participación ciudadana, c) democracia y participación ciudadana en el caso colombiano, específicamente desde los mecanismos de participación dispuestos desde la Constitución del 91, y d) la consulta popular.
3) Minería: en este apartado se explicará brevemente su ejercicio en el marco del funcionamiento jurídico colombiano Y 4) descripción general de los municipios de Piedras y Cajamarca, abordando la ubicación geográfica y principales actividades económicas.

En la segunda parte, se estudiará el caso en concreto, analizando el derecho como campo de batalla a la luz de los pronunciamientos de la Corte Constitucional; en ese sentido, las variaciones de la línea jurisprudencial permitirán ver de manera clara el cómo el derecho se habla de manera diferente por sus actores y que en una sociedad existen varios ordenamientos jurídicos. Por ello se divide en dos partes:

La primera parte abordará, el efecto simbólico del derecho, en donde se analizará: a) la participación ciudadana como eje fundamental de la soberanía y de la democracia en Colombia, b) las dificultades que surgen, o se hacen más evidentes, en el uso de la consulta popular para prohibir la actividad minera; Y c) la importancia de abordar este estudio de caso desde la óptica del pluralismo jurídico y el campo de batalla. Todo ello, con el fin de analizar la fuerza vinculante de las decisiones tomadas a través de los mecanismos de participación, específicamente, mediante la consulta popular.

Y la segunda, la línea del tiempo en donde se aborda específicamente, en la primera parte, a) introducción de Piedras y Cajamarca, b) Constitución Política, c) Ley 134/94, d) Ley 338/97, e)

Ley 685/2001, f) Primeras manifestaciones de Piedras y Cajamarca, g)Ley 1454/2011, h) consulta de Piedras, Tolima (2013), i) Sentencia C-123/2014, j) Ley 1757/2015, k) Sentencia C-035/2016, l) Sentencia C-273/2016, m) Sentencia T-445/2016, n) Auto 053 de2017, o) Consulta Cajamarca, Tolima (2017), p) Consejo de Estado 11001-03-15-000-2017-02516-00 de 2017, q) Consejo de Estado 11001-03-15-000-2017-02389-01 de 2018, r) Sentencia SU-095/2018, y s) Sentencia C-053 de 2019. Y finalmente se presenta un breve análisis.

Y para finalizar se abordarán las conclusiones a partir del campo de batalla, de diferentes formas de hablar el mismo derecho y la existencia de varios ordenamiento jurídicos en una misma sociedad, el cual se fundamenta en la distancia entre reglas formales y no formales, el cual se explica en dos partes: a) el lenguaje del derecho en la administración pública Y b) distancia en la aplicación de la norma entre las autoridades y la administración y las comunidades locales, como una carencia de la cosmovisión del territorio en el derecho formal.

CAPÍTULO I

Con el propósito de analizar la contradicción que supone la aplicación del mandato establecido en los artículos 40 y 103 de la constitución, y el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en este capítulo haré una breve presentación de los conceptos que integran el problema identificado, ya que brindan la oportunidad de realizar una lectura contextual y resaltan elementos de análisis en la discusión planteada, por cuanto se estudiará:

A. El concepto de soberanía, en donde plantearé la tensión entre la aplicación tradicional del ejercicio del poder, su aplicación en el caso colombiano y las consecuencias que subyacen de las dificultades que se manifiestan en la construcción del consenso[14].
B. A partir de los postulados legales y constitucionales de los cuales se deriva la consulta popular, explicaré la relación e importancia de la soberanía y el ejercicio del poder y su correspondencia con la democracia y participación ciudadana en Colombia.
C. En un tercer aparte se abordarán los requisitos legales dispuestos en el ordenamiento jurídico para poder ejercer la actividad minera en el territorio colombiano.
D. En este apartado plantearé el debate entre la consulta popular y la actividad minera, con el fin de abordar el panorama en el cual este mecanismo de participación toma importancia en la búsqueda de prohibir la actividad minera en algunos territorios de Colombia.

[14] Si bien el concepto de soberanía es amplio y aún discutido, resulta necesario y esencial construir la aproximación conceptual sobre la base del reconocimiento y la riqueza que permite el análisis de los temas de interés general, no solo desde una perspectiva amplia que involucre la comprensión de una compleja variedad de relaciones e interrelaciones, sino de manera tal, que los asuntos no sean revisados como hechos aislados o lineales, por el contrario, el debate y la construcción a partir de mecanismos de participación democrática como la consulta popular, permite nutrir los puntos de vista y advertir todas las cuestiones presentes en un mismo tema, como lo son: la capacidad de decisión y poder que se ejerce a partir del consenso, materialización de la voluntad general y el ejercicio de la democracia representativa y participativa. Todo ello, suscita el estudio muldimensional de las diferentes dinámicas que trata la soberanía.

E. Haré una breve presentación de los municipios de Piedras y Cajamarca, con el fin de ubicar espacialmente los casos aquí analizados.

Ahora bien, la contradicción que suscita el problema jurídico conlleva a reconocer la importancia del estudio amplio en torno al concepto de soberanía, particularmente, lo que respecta a la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en las consultas populares. De allí la necesidad de abordar dichos conceptos surge de la delimitación de los asuntos en los que el pueblo puede decidir o influir directamente mediante los mecanismos de participación ciudadana, generando una limitación a la soberanía, puesto que se omite la fórmula de acudir a la máxima fuente de legitimidad (pueblo) al trasladarla a intrincados escenarios de representación[15] o, que ejerciendo de manera directa la soberanía, la voz del pueblo sea acallada por particularidades jurídicas y administrativas.

Soberanía

La soberanía es uno de los elementos constitutivos del Estado, por lo que termina siendo un concepto que suscita gran interés por las amplias definiciones que se han desarrollado a lo largo de la historia y por el papel que ejerce en la actualidad, pues ésta supone incertidumbre no solo al momento de estudiar aquellos significados que son atribuibles al término, sino de su ejercicio dentro de un contexto nacional o local. Es por ello, que evocar este término conlleva el estudio y análisis de los vacíos de su aplicación en situaciones específicas como lo es el caso aquí planteado, por lo que la necesidad y la pertinencia de una retrospección permitirán esclarecer y

[15] Vale acotar que mucho se ha hablado recientemente sobre un tratamiento un tanto novedoso e inusitado al concepto de soberanía, con la presentación de una intitulada "soberanía local o fragmentada" la cual desconoce de entrada la correspondencia ontológica del significado entre los conceptos de nación - soberanía, a través, de lo que sería un ejercicio fallido construir argumentos con un nuevo esquema de análisis, limitado claro está, porque parte de la base que los asuntos que le interesan a una comunidad no son necesariamente los mismos que le interesan a otra, o que el interés por dichos asuntos es una consecuencia directamente proporcional a la afectación que esta pueda generar sobre una comunidad en particular. Hablar de la soberanía fraccionada explicando que un asunto como la protección del medio ambiente o el equilibrio en la regulación de las actividades mineras y de hidrocarburos, son asuntos de interés para la nación, a partir de la suscripción de acuerdos y tratados internacionales en la materia.

comprender los contextos, límites, alcances y dificultades bajo los cuales este término ha evolucionado y el alcance del concepto en el ejercicio del poder.

Por esta razón es que el análisis de las tensiones que surgen dentro de un Estado deben presentar y justificar un cuestionamiento tan importante como la delimitación, alcance y conceptualización de la soberanía, particularmente en lo que respecta a su aplicación en la respuesta a las demandas y reclamos que han sido debatidos por las comunidades en el marco de los mecanismos de participación, como por ejemplo, los casos que suscitan esta investigación.

Desde los inicios de la democracia ateniense, en la comunidad se estableció un modelo de toma de decisiones y "con variadas formas de materialización atribuyen la "soberanía" al conjunto total del cuerpo ciudadano" (Albacete, 2017, pág. 75), por lo que mediante el Estado se da una relación entre sujetos, representantes y democracia, ya que es allí donde se salvaguarda el *status* de independencia y autonomía de una autoridad que tiene como tributo agrupar las voluntades de aquellos individuos

Dado que la soberanía como concepto implica un modelo de democracia y de representación política que se manifiesta a través de elecciones populares o mecanismos de participación ciudadana[16] conlleva que los ciudadanos pueden decidir sobre diferentes temas de la vida pública y por ello es necesario hablar desde el consenso; con esto, me refiero a que los acuerdos construidos por la mayoría permiten establecer un mínimo de criterios para abordar asuntos de interés, como lo puede ser la pertinencia de la actividad minera.

Sin embargo, este proceso no ha sido un asunto sencillo, por el contrario, históricamente la soberanía ha transformado el ejercicio del poder, eliminando aquellos casos en los que la toma de decisiones estaba en cabeza de unos pocos trasladándola hacía modelos más amplios, donde participan la mayor cantidad de ciudadanos posibles; las tensiones y dificultades que se presentan

[16] Los mecanismos de participación son las herramientas que canalizan y permiten tomar decisiones democráticas. en Colombia, por ejemplo, se desarrollan por medio de la Ley 134 de 1994.

son un reto que no necesariamente se resuelven por la vía del consenso, del diálogo o la expedición de un marco regulatorio formal.

Analizar la soberanía no solo permite estudiar la concentración y el ejercicio del poder, sino la manera y el andamiaje que se ha dispuesto para materializar dicha idea. Para ello, en este apartado se divide: a) concepto de soberanía, b) historia de la soberanía en el marco del ejercicio del poder, específicamente en dos momentos: revolución americana y francesa, c) la soberanía en el caso colombiano, y d) definición constitucional y legal en Colombia.

Concepto

Este término refiere, que la soberanía es la autoridad suprema del poder público, descansa en el pueblo y es ejercida mediante los órganos representativos, lo que conduce a que conocer los límites de la labor representativa, permitirá establecer el tipo de relación entre gobernantes y gobernados y el nivel de responsabilidad que asumen las autoridades al materializar la voluntad general.

Si en primera instancia se entiende que la soberanía puede ser entendida como una relación en la que uno de los agentes obtiene y ejerce el poder, conlleva a que hay no solo la existencia de supremacía, sino que hay un mecanismo de correlación entre actores; esta última característica ha sido objeto de investigaciones y debates políticos, jurídicos y sociales que han analizado la aplicación de este poder en el marco de las diferentes estructuras sociales.

La soberanía, en principio, guarda su relación con tres particularidades básicas. La primera de ellas es el soberano, quien detenta el poder y se configura como una autoridad suprema e independiente. La segunda refiere al pueblo[17], quien es el que la ejerce mediante los diferentes

[17] Bobbio, Norberto. (1984). El futuro de la democracia. México: Fondo de cultura económica. “entendido como la colectividad entera que se expresa mediante el voto”. (Pág. 76)

órganos de representación. Y la tercera es la autoridad del poder público, pues es de esta manera como el Estado cumple la voluntad de su territorio.

El engranaje de estos tres elementos son el resultado de profundas discusiones sobre los modelos de organización social y el modo de participación de dichas sociedades, por ejemplo, los primeros debates en torno al ejercicio de la soberanía tuvieron lugar en el marco de los gobierno monárquicos por lo que bien podría afirmarse que la definición del concepto de soberanía está condensado en las ideas de autores como Nicolás Maquiavelo (1513), Jean Bodin (1576), Thomas Hobbes (1651), Jean Jacques Rousseau (1762) quienes trabajan el concepto a partir de diferentes elementos de referencia, que varían entre ideas como la construcción de la seguridad (Hobbes), el respeto de la propiedad privada (Rousseau) o el fundamento para la actividad estatal (Maquiavelo), no obstante, a pesar de estas diferencias, todos coinciden en un aspecto, la fuente de la soberanía es el pueblo, ya que es aquel que hace parte del Estado y en tanto éste sea legítimo[18], son los ciudadanos[19] quienes deciden la manera en cómo se ejerce el poder, ya sea mediante una democracia representativa[20] y participativa[21] que permita velar por el interés general y que responda a las demandas y decisiones democrática.

[18] Weber, M. (1994). Economía y sociedad Esbozo de sociología comprensiva. Fondo De Cultura Económica. De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal). 2. De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional). 3. De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática). (Pág. 172)

[19] Este trabajo de investigación refiere al conjunto de ciudadanos que hacen parte del consenso, acuerdo, pacto o pre-compromiso bajo el cual se funda el Estado, y, en el caso específico de los municipios, elevan la discusión de la actividad minera y el cuidado del medio ambiente al plano nacional, a tal punto que, la planificación del territorio debe articular los intereses locales y nacionales

[20] Bobbio, Norberto. (1984). El futuro de la democracia. México: Fondo de cultura económica. "entendido como la colectividad entera que se expresa mediante el voto. La democracia moderna, nacida como democracia representativa, en contraposición a la democracia de los antiguos, debería haber sido caracterizada por la representación política, es decir, por una forma de representación en la que el representante, al haber sido llamado a velar por los intereses de la nación, no puede ser sometido a un mandato obligatorio (…) La democracia representativa, que es la única forma de democracia existente y practicable, es en sí misma la renuncia al principio de la libertad como autonomía. (Pág. 18)

[21] Bobbio, Norberto. (1984). El futuro de la democracia. México: Fondo de cultura económica. "entendido como la colectividad entera que se expresa mediante el voto. Naturalmente, todo este discurso solamente es válido si nos atenemos a lo que llamo la definición mínima de democracia, de acuerdo con la cual inicialmente se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados. (Pág. 9)

Historia

El propósito de abordar la historia del concepto de soberanía surge de la necesidad de analizar la transformación del ejercicio del poder, específicamente, en cómo se detenta y el cómo se ejerce dado que de esto depende el estudio crítico del proceso de toma de decisiones en las sociedades actuales, pues en diferentes momentos de la historia la soberanía ha sido trasladada a aquellos actores que han sido considerados idóneos para ostentar el poder y hacer cumplir la voluntad general.

Fruto de este debate, se han transformado y creado una variedad de modelos e ideas, solo basta mencionar como ejemplo desde aquellos que definieron el orden de sus Estados a partir de las monarquías, pasando por aquellos momentos en donde soberano justificaba su posición debido a la descendencia divina, el pueblo que participaba en los órganos de representación cumplía una serie de cualidades socioeconómicas y el poder público no necesariamente estaba al servicio de la voluntad de todos, hasta aquellos modelos que decidieron organizarse mediante el voto o sorteo.

Es necesario anticipar, que a lo largo de diferentes etapas históricas, (*especialmente a través de los gobiernos monárquicos y de la revolución francesa y americana*) el concepto de soberanía se ha ido transformando y ha influido en la modificación de los modelos de gobierno basados en el poder absoluto del rey, e incluso hasta la actualidad, ha generado tensión por la disputa del ejercicio del poder, pues su aplicación, plantea de entrada un escenario de conflicto entre las diversas formas de gobierno para el ejercicio de ese poder soberano. De esta manera, la noción de soberanía se ha centrado en la construcción colectiva de la toma de decisiones dentro del Estado, en donde a través del consenso es posible la manifestación de la voluntad general,

En este sentido, “la autoridad política no solo se deriva del pueblo, sino que es inherente a él”. (Quentin, 1986, pág. 126) Por lo que la soberanía no discute principalmente con quien toma

las decisiones, sino que plantea una objeción en la forma en cómo se ejerce el poder soberano, en la medida en que las manifestaciones del pueblo (en quien recae la soberanía) sean atendidas. Entonces, de allí surge la necesidad de los mecanismos de participación ciudadana, donde no solo se puede exponer las diferentes demandas, sino que controla el ejercicio del poder.

Sin embargo, la incorporación de los mecanismos de participación y el desarrollo de cada uno de los momentos históricos han aportado al concepto de soberanía, pues en cada uno de los diferentes escenarios de tensión por la disputa en el ejercicio del poder, se han integrado elementos al concepto de soberanía y a su aplicación en la participación.

Para ejemplificar, en un primer escenario se encuentran aquellos autores que argumentaron que la soberanía era base fundamental de las monarquías y del poder absolutista. Para ello, Nicolás Maquiavelo no define de manera explícita el concepto, pero es el primero en enunciar en 1513 en la obra *El Príncipe* que "el que llegue a príncipe mediante el favor del pueblo debe esforzarse en conservar su afecto, cosa fácil, pues el pueblo sólo pide no ser oprimido". (Maquiavelo, 1532, pág. 67) Y aunque si bien es cierto que su propósito no era cuestionar de manera tajante la herencia divina del monarca, sí evoca que al menos la soberanía además de requerir la intervención de Dios, también necesita de un grado de participación de los individuos, refiriéndose a la potestad e injerencia del *pueblo* en asuntos públicos.

Posteriormente, el autor Jean Bodin concentra sus estudios en justificar la figura del monarca como representante de Dios en la tierra, argumentando que por *la gracia divina*, el príncipe era idóneo de ser considerado como soberano, así que en la obra *Los Seis Libros de la República* de 1576 es el primero en otorgar una definición concreta del concepto:

> Soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la República (…) La soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo (…) es necesario que quienes son soberanos no estén de ningún modo sometidos al imperio de otro. (Bodin, 1576, pág. 120)

De acuerdo con el autor, la soberanía autoriza una serie de atribuciones especiales a quien detenta el poder, una de ellas, responde a la perpetuidad ya que una vez otorgada, no será inhibida de quien la posee; y otra de ellas, es el poder ilimitado, el cual no se comparte con ningún otro actor y posiciona al soberano como único responsable, ya que será la decisión de él la que impere en el Estado por lo que la independencia absoluta será necesaria para el cumplimiento del mandato.

Algunos años después, se encuentra Thomas Hobbes quien desarrolla sus ideas en medio de las guerras civiles en Inglaterra, en donde da relevancia a la seguridad de los individuos y del Estado, concibiendo la soberanía como:

> Una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres. (Hobbes, 1651, pág. 138)

Para Hobbes, este concepto es un elemento preponderante dentro del Estado, pues éste robustece la unidad y protección de la sociedad, apoyando su argumento en que la soberanía es el mecanismo idóneo de defensa de una comunidad, ya que asegura la armonía, la estabilidad y el orden y la aleja de una situación de caos. El autor encuentra en la soberanía la justificación suficiente para aseverar que el poder debe concentrarse en un actor (el monarca), pues los riesgos de no centralizar el poder, podrían significar la existencia de disputas y guerras civiles que llevarían a desestructuración de la comunidad.

Otra cuestión relevante que destacó el autor fue la existencia del pacto, por lo que si alguno de los actores, bien sea los individuos o el jefe de Estado no respetase lo acordado, significaría una

traición a la potestad que se le ha delegado al representante. Este postulado abrió una discusión fundamental en torno al ejercicio del poder: el nivel de participación de los ciudadanos frente a asuntos que pudiesen ser considerados injustos; esto, permitió discutir no solo sobre los alcances de la participación ciudadana, sino de los límites bajo los cuales debería actuar el monarca.

Hasta aquí, los postulados de Hobbes transforman el trato conceptual y analítico que se le había dado a la soberanía hasta el momento, pues dichos argumentos fueron base para rebatir el absolutismo y construir un nuevo modelo en donde la participación ciudadana tuviese más relevancia, por lo que cuestiones como si debía o no limitarse el poder, quién detenta la soberanía, si ésta podría ser inhibida o cuál era la necesidad de ella dentro del Estado, generaron incertidumbre con respecto a cómo se había llegado al poder y cómo se había ejercido.

En el marco histórico del siglo XVII la principal demanda de los individuos versaba sobre la necesidad de seguridad. La disputa en el ejercicio del poder fue resuelto, mediante el consenso, en donde la decisión colectiva creó un modelo de gobierno democrático basado en la monarquía constitucional, fundamentado en un poder soberano, único, indivisible y singular que se concentra en la cabeza del rey.

Ahora bien, fruto de estos debates en torno al concepto de soberanía y a su aplicación, nace un segundo momento que buscó rebatir la forma en cómo se detentaba y obtenía el poder. La revolución francesa y americana como escenario que da muestra de la transformación de este concepto, a tal punto, que este proceso histórico cimentó la bases de las democracias modernas: "la división de poderes, el principio de legalidad y los derechos fundamentales". (Ferrajoli, 1998, pág. 174)

Analizar la importancia y pertinencia de las revoluciones permite entender el surgimiento del Estado moderno y la relevancia de las decisiones del pueblo, pues es allí en donde las características de *ser* social, democrático y plural condensan la concentración del poder que va a ser fundamental en el estudio de la aplicación de la soberanía y su alcance al día de hoy.

Revolución Americana

La revolución o la historia norteamericana[22] se desarrolló en el marco de la lucha de las trece colonias[23], quienes se oponían tajantemente al ejercicio del poder del rey de Inglaterra[24], es decir, el inconformismo surgió debido a la concentración del poder absoluto, ilimitado e indiviso de la monarquía que había defendido Hobbes –entre otros autores- años atrás.

En oposición al precepto clásico de soberanía[25], los norteamericanos fundaron la idea de obedecer las leyes que emanaran del pueblo y de su voluntad general[26], haciendo que el poder descanse sobre todos los individuos de manera única e indivisible, evitando un modelo de gobierno tiránico.

Entonces, esta tensión la resuelven a través de la creación de la democracia participativa como eje central de la soberanía, a partir de los postulados que conforman un nuevo modelo de gobierno: la representación política del pueblo, el derecho al voto y libertades políticas, los cuales se condensan en un gobierno soberano y se acogen bajo unas mismas leyes que velan por el interés general. Es así como la voluntad nacional, en reconocimiento de su lucha y sus costumbres, logró proclamar la libertad; promulgó leyes que permitieron el sufragio y la participación del pueblo en la creación de las leyes por medio de los legisladores; Y consolidó al pueblo como eje central del ejercicio del poder, "sobre el mundo político americano (…) él es la causa y el fin de todas las cosas; todo sale de él y todo se incorpora de nuevo a él". (Tocqueville, 1980, pág. 54)

---

[22] 1775 – 1783.

[23] Las Trece Colonias es el nombre que se ha dado históricamente a las posesiones coloniales de Gran Bretaña en la costa atlántica de América del Norte comprendida entre Nueva Escocia y Florida, y que a fines del siglo XVIII se unificaron bajo un gobierno independiente para crear los actuales Estados Unidos.

[24] Para la época, la concepción de soberanía se enmarca en el poder del monarca del reino inglés. Entonces, en el marco de la lucha de las trece colonias frente al imperio anglosajón, el ejercicio de este concepto se estableció únicamente en el rey y era defendido por influyentes pensadores de la época como Hobbes y Bodino.

[25] Bailyn, B. (1967). Los orígenes ideológicos de la revolución norteamericana. Buenos Aires: Paidos. La noción de que en toda unidad política debe existir en alguna parte el poder último, indiviso y singular (…) en Norteamérica, desde los comienzos de la colonización, las circunstancias habían llevado directamente a una concepción que se oponía al ejercicio de la soberanía ilimitada e indivisa (…) había una extremada descentralización de autoridad dentro de un imperio supuestamente soberano por un poder soberano único, absoluto e indiviso.

[26] Aunque para los norteamericanos la monarquía no era la forma ideal de gobierno, para los ingleses la idea de soberanía se fundaba en elementos trascendentales.

Dicho así, el concepto de soberanía tomada de la revolución americana es fundado sobre los principios de democracia, representación política del pueblo, derecho al voto y libertades políticas los cuales se acogen bajo unas mismas leyes y gobiernos soberanos, que velan por el interés general de los habitantes. Es así como la voluntad nacional, en reconocimiento de su lucha y sus costumbres, logró proclamar la libertad y promulgó leyes que permitieron el sufragio, la participación del pueblo en la creación de las leyes por medio de los legisladores y el pueblo.

Recapitulando brevemente, la revolución americana aporta un concepto de soberanía que se estandariza en el mundo, en el cual se enmarcan condiciones indispensables para el cumplimiento del principio de soberanía[27]: i) el pueblo crea, ejecuta y castiga de acuerdo con la ley que ellos mismos hacen, ii) el pueblo escoge a sus representantes, haciendo de sus instituciones y el desarrollo político totalmente democrático, iii) la revolución americana nace del descontento del monarca inglés por su tiranía, estableciendo un sistema que evidencie que el pueblo elige a quien representa explícitamente sus intereses.

Revolución Francesa

En segundo lugar, la Revolución Francesa[28] también evoca un momento de cambio y rebelión. Para este caso, los ciudadanos manifestaban el inconformismo frente al poder absolutista del rey pues gozaba de un poder ilimitado que no estaba sujeto a control alguno, en donde, al considerar a los individuos como súbditos, faltaba a las libertades y derechos en el Estado; a esto, se le sumó la crisis de desigualdad social, política y económica que era profundizada debido al feudalismo.

[27] De esta manera, con la Revolución Americana la nueva idea de soberanía preponderante en el mundo se fundamentaba en el pueblo, en donde las leyes emanan del mismo con un poder único, indivisible y sin la tiranía monárquica. Por un lado, la soberanía como el poder del pueblo no solo abre el paso a un desarrollo constitucional americano, sino que a su vez sirve de influencia en los sistemas políticos en Latinoamérica para los procesos de independencia. En contraste, democracia como forma de gobierno, ha sido el centro del dogma de la soberanía.

[28] 14 de julio de 1789 – 9 de noviembre de 1799.

Así, pues, la disolución del régimen monárquico y de la soberanía en cabeza del rey fue la solución final a las inconformidades de los individuos. En ese sentido, el concepto de soberanía en la revolución francesa funda la necesidad de que el pueblo se legitime como actor único, capaz de escoger la clase política mediante una democracia representativa, rompiendo con las prácticas del antiguo régimen y dejando como legado la concepción del Estado- Nación[29], del hombre, la sociedad y el poder. Además, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano[30] se abre el paso a las nuevas doctrinas de libertad, soberanía y legalidad, lo cual servirá de base para las Constituciones Hispanoamericanas.

Con lo dicho hasta aquí se encuentra que, la soberanía se trasladó al pueblo y se afirmó que la sociedad y el Estado son su eje central, siendo inalienable, universal e indivisible, en donde el ejercicio de este poder es ejercido por medio de los apoderados o representantes escogidos conforme lo estableció la Constitución, donde no solo se dio preponderancia a la voluntad general como fruto de los procesos democráticos, sino que se eliminó el espíritu del privilegio que caracterizaba a los antiguos monarcas.

Este avance no solo significó la nueva existencia del Estado moderno europeo, sino que mediante el cumplimiento de la voluntad general y la vía democrática, subordinó el ejercicio del poder al pueblo, y plasmó en el proceso normativo la respuesta a las necesidades de las sociedades, por cuanto "la ley está en la vanguardia de la nueva forma de Estado porque contiene la voluntad de la nación soberana que ha deliberado sobre la supresión de los antiguos particularismos". (Fioravanti, 2004, pág. 34)

[29] Weber, M. (1994). Economía y sociedad Esbozo de sociología comprensiva. Fondo De Cultura Económica. La "nacionalidad" comparte con el "pueblo", por lo menos en su sentido "étnico" corriente, la vaga idea de que a la base de la "comunidad sentida" debe haber una comunidad de origen (…) Lo que posea además de la mera "comunidad lingüística" hay que buscarlo entonces naturalmente en el resultado específico al que se orienta su acción comunitaria y éste no es otro que la unión política particular.

[30] Aprobada por la Asamblea Nacional francesa, el 26 de agosto de 1789.

Entonces, el modelo de la democracia representativa surgió como resultado a las demandas que impulsaron la revolución; el pueblo manifiesta la voluntad general, Y en ese sentido,

> La primera y más importante consecuencia de los principios establecidos, es la de que la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común (…) no siendo la soberanía sino ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad. (Rousseau, 1999, pág. 23)

Ahora bien, lo mencionado hasta el momento da evidencia de cómo el concepto de soberanía ha sido modificado o transformado a lo largo de momentos históricos. Sin embargo, la reflexión que deja la construcción de este concepto es la tensión que genera la disputa en el ejercicio del poder, "jamás debemos confiar en los príncipes. Si queremos asegurar que los gobierno actúen de acuerdo con los intereses del pueblo, de alguna manera debemos asegurar que nosotros, el pueblo, actuemos como nuestro propio gobierno". (Dunn, 1995, pág. 81)

No en vano, el poder absoluto en la cabeza del rey la Revolución Francesa y la Revolución americana han cimentado el concepto de soberanía, a tal punto que, sirvió de guía en el mundo para establecer la noción de Nación y democracia en los procesos de independización, y posteriormente, en la creación de sus constituciones.

La definición de este concepto en el marco de las revoluciones se opuso al *sujeto* que detentaba el poder absoluto, lo cual derivó fricciones entre los individuos y el monarca, al punto de remplazar la caracterización de superioridad por la de igualdad y debido a la revolución. Por lo que, es necesario reconocer que dicho proceso ha permitido profundas trasformaciones que no solo se encuentran en el origen del Estado mismo, sino en las bases del derecho que regulan esta cuestión, aquellos impactos que han generado el cambio conceptual de esta temática.

La Soberanía en Colombia – Definición constitucional y legal

Cabe mencionar que cada contexto es diferente y su aplicación en cada uno depende de las condiciones del Estado, por ejemplo, Latinoamérica estuvo bajo la fuerte influencia de "estructuras sociales patrimonialistas, clientelares y anti-individualistas que, por fuerza, generaron una mutación en la compresión local del liberalismo" (Medina, 2004, pág. 48) es por ello por lo que vale la pena analizar la ejecución del concepto de soberanía a partir del proceso de independencia.

Es necesario comenzar mencionando que, con la carta política de 1991, la soberanía se ha reconocido a través del artículo 3 estableciendo que "reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes". (Artículo 3, 1991)

Sin embargo, dicha noción se adoptó desde el proceso independentista, en donde la idea de soberanía y pueblo con la Constitución de 1811 que regía para el virreinato de Nueva Granada, estableciendo que:

> (Artículo 18) La Soberanía reside originaria y -esencialmente en el Pueblo; es una, indivisible, imprescriptible, é inajenable. (Artículo 19) La universalidad de los Ciudadanos constituye el Pueblo Soberano. (Artículo 20) La Soberanía consiste en la facultad de dictar leyes, en la de hacerlas "executar", y aplicarlas a los casos particulares que ocurran a los ciudadanos, o en los Poderes Legislativo, Executivo, y Judicial. (Artículo 21) Ningún individuo, ninguna clase, reunión parcial de ciudadanos, puede atribuirse la Soberanía, así, una parte de la Nación no debe ni tiene algún derecho para dominar el resto de ella. (Artítulo 18 , 1811)

Hoy por hoy, la Corte Constitucional entiende la soberanía como aquel concepto que:

> Reúne los aspectos más importantes de la Nación: la identidad, las costumbres, el idioma, las creencias y los idearios o aspiraciones comunes. La Nación que condensa todo ese proceso es, necesariamente, un ente abstracto Y como no puede actuar por sí misma, requiere de representantes elegidos y autónomos que, en atención al bien común, la interpreten y expresen su parecer. (Sentencia C-141, 2010)

Lo anterior, logró condensarse con el proceso de independización que se fundó en la base de la soberanía del pueblo y de la democracia liberal y constitucional, y es así como la Corte Constitucional ha reconocido el concepto de soberanía, sustentándolo en el fruto de los procesos históricos del siglo XVII, afirmando que la "visión histórica y conceptual típica del estado liberal de derecho que predominó desde el siglo XVIII, propugnó una noción de soberanía enmarcada dentro del concepto de Nación como unidad homogénea". (Sentencia C-141, 2010)

Aunque el ejercicio del poder en el marco de la soberanía no ha sido un proceso del todo apacible, en Colombia desde el inicio como Estado, se instauró que la soberanía recae en el pueblo. Sin embargo, a pesar del diseño institucional y del ordenamiento jurídico dispuesto a cumplir ese precepto, al menos en la práctica no es un ejercicio tangible –lo cual se profundizará en el segundo capítulo-.

Con la Constitución de 1991 no solo se le dio la soberanía al pueblo, sino que también se encausaron las reglas de la manifestación de la voluntad popular con el fin que el ejercicio soberano sea democrático, de acuerdo como lo ha afirmado la (Auto 220, 2015):

> Implica que el pueblo: (i) sea el titular de la soberanía, y en consecuencia, el poder pública deriva y se sustenta en aquél; (ii) sea mediante sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los ciudadanos, (iii) decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electorales y (iv) interviene en el ejercicio y control del poder público.

Revisando el caso colombiano, se destaca que somos herencia tradicionalmente francesa, es decir, el modelo de soberanía incorporado por el constituyente se basó en las ideas del constitucionalismo francés, que, con la entrada en vigor de la Constitución del 91, fortaleció la participación del pueblo.

Sin embargo, la idea de soberanía producto de la lucha por ejercicio del poder de la Revolución Francesa, no necesariamente reposa en la soberanía colombiana, ya que los elementos en los cuales se funda no tuvieron previamente un debate sobre la concentración y manifestación del poder como en los casos anteriormente vistos. Empero, la construcción de la soberanía en las etapas anteriormente expuestas ha sido antecedido por demandas de los individuos; en el caso colombiano, se ejemplifica mediante el desconocimiento de la fuerza vinculante de las decisiones tomadas en los municipios de Piedras y Cajamarca en el marco de la consulta popular, omitiendo la legitimidad que subyace del pueblo y desvirtuándolo como fuente.

Para explicar el surgimiento de esta dificultad es necesario mencionar la constitución de 1886, ya que con la entrada en vigor de ésta se instauró un Estado centralizado que concentraba el poder en cabeza del presidente y le otorgaba atribuciones como un periodo presidencial de seis años, con posibilidad de reelección, con potestad de nombramiento de ministros de despacho, los gobernadores, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, funcionarios del Ministerio Público, dos Consejeros de Estado y los Magistrados de los Tribunales Superiores. En el marco de esta constitución se dio una democracia representativa, pues en el nivel local y regional, en términos de acercamiento del Estado, se erigieron a la postre como representantes servidores que no eran elegidos por los ciudadanos, sacando de esta ecuación al pueblo soberano y como fuente de legitimidad.

Finalmente, al revisar el concepto de soberanía, es solo hasta las Revoluciones americana y francesa, donde adquiere el significado del ejercicio del poder del pueblo, en el que la voluntad general y los intereses de todos están mediados por una colectividad, que, elige a sus

representantes, sin embargo, al no ser muy claro cómo se materializa el concepto de soberanía en el ejercicio público, o al menos en el caso colombiano, estamos ante lo que podríamos denominar, como una categoría conceptual indeterminada, ya que la misma, dependerá de la forma como se configure, por un lado, el ejercicio del poder, y por otro, los escenarios de interacción o interlocución con la ciudadanía.

En este contexto, el papel de la administración pública y del derecho, es mucho más que protagónico, pues de la correcta y coherente articulación entre instituciones y marcos jurídicos, dependerá evitar el riesgo de que la soberanía se quede en el plano discursivo, evitando con ello, que se plantee una contradicción de los supuestos esenciales de fuente de legitimidad y distribución en el ejercicio del poder, que se logró en el marco de las revoluciones francesa y americana[31].

Democracia y participación ciudadana

De acuerdo con Hannah Arendt "el poder solo aparece allí y donde los hombres se reúnen con el propósito de realizar algo en común, y desaparecerá cuando, por la razón que sea, se dispersen o se separen" (Kohn & Rico, 2016, pág. 40), y es por ello que la democracia se centra como eje angular de la soberanía, partiendo de la base que los individuos al enajenar su libertad y unirse al contrato[32] - pacto[33] - pre compromiso constitucional / social[34], plantearon la

[31] La autonomía de los entes territoriales juega un papel transcendental durante esta investigación, pues como se estudiará más adelante, el ejercicio de los órganos de representación local (alcalde y Concejo) fue importante para adelantar las consultas populares respectivas. Aquí, es necesario destacar que la autonomía territorial es clave en la organización del Estado colombiano, pues también ejercen sus competencias, administran recursos y gozan de autonomía, sin embargo, no se tomará como unidad de análisis de manera independiente, pues a la luz de los conceptos de soberanía, democracia participativa y representativa y el consenso, la idea de protección del medio ambiente y la fuerza vinculante de las decisiones de las consultas populares escalan a un carácter nacional y no necesariamente local, aunque este sea el escenario de análisis.

[32] Real Academia Española. (s.f.). Real Academia Española. Obtenido de Real Academia Española: https://dle.rae.es/pacto. "Pacto o convenido, oral o escrito, entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas".

[33] Real Academia Española. (s.f.). Real Academia Española. Obtenido de Real Academia Española: https://dle.rae.es/pacto. "Concierto o tratado entre dos o más partes que se comprometen a cumplir lo estipulado"

[34] Holmes, S. (1999). El pre compromiso y la paradoja de la democracia. Constitucionalismo y democracia, 217 a 26 Doi: https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/derechoconstitucional/files/2016/04/Precompromisos-y-las-paradojas-de-la-democracia.pdf. El pre compromiso se justifica porque, en lugar de simplemente quitar opciones, pone a su disposición ciertas posibilidades que de otra manera quedarían fuera de todo alcance (…) Por medio de una Constitución, la generación a puede ayudar a la generación c a protegerse de ser vendida en esclavitud por la generación b. Para salvaguardar las posibilidades de los sucesores más distantes, los constitucionalistas restringen

posibilidad de tener representantes del poder público que aboguen por la defensa y salvaguarda del interés general. Entonces, en la democracia descansa el ciudadano, de allí la legitimidad de la soberanía.

De acuerdo con los preceptos del poder del pueblo y de la voluntad general, la democracia como forma de gobierno, ha dado paso a la materialización de la participación ciudadana por medio del sufragio universal, permitiendo que a través de la voz y el voto se canalicen las demandas que surgen en la comunidad. La democracia y la participación ciudadana es el cimiento de una forma de gobierno que dota de herramientas al pueblo para hacer uso de su soberanía.

Empero, bajo esta forma de gobierno también hay dificultades, entre ellas, "los ciudadanos corrientes no pueden hacer notar su voluntad política ni, incluso, actuar en defensa de sus libertades individuales" (Dunn, 1995, pág. 81), existe la posibilidad para algunas comunidades de que no exista atención a sus demandas o simplemente no estar representadas por alguien, pues aunque la voluntad general descansa en un representante elegido por la mayoría, mediante esta figura no siempre han resultado eficaces las resoluciones a las necesidades de la población, particularmente por las disfuncionalidades derivadas de factores como los modelos de cooptación, escasa coordinación y articulación entre las diferentes instituciones administrativas, etc.

Esto claro está, se intensifica cuando quienes toman las decisiones no tienen elección popular, sino que por el contrario simplemente atienden órdenes de poderes superiores como aquellas personas que laboran en la Agencia Nacional de Minería, sin embargo, los mecanismos de participación democrática abren la opción a las controversias sean dirimidas de manera

las posibilidades de sus sucesores más próximos. Los primeros constitucionalistas se esforzaron por crear no sólo un gobierno popular, sino un gobierno popular que (en contraste con las repúblicas griegas) pudiera perdurar. Tuvieron del derecho de atamos mínimamente para impedir que nosotros atáramos máximamente a nuestros sucesores. Reconociendo, a su vez, los derechos de su posteridad, una generación actual puede limitar voluntariamente su propio poder sobre el futuro sometiéndose a la autoridad del pasado. En otras palabras, los pre compromisos madisonianos son, en principio, a la vez democráticos y mayoritarios. Desde luego, para conceder poder a todas las mayorías futuras una Constitución debe limitar el poder de cualquier mayoría dada. De hecho, las constituciones liberales consisten, en gran parte, en meta limitaciones: reglas que obligan a cada mayoría a exponer a la crítica y a una posible revisión sus decisiones; reglas que limitan la capacidad de cada generación de robar opciones significativas a sus sucesoras.

legítima y consensuada, incluso, la posibilidad de "extender los métodos de la participación política, ello nos brindaría un acceso seguro, aunque indirecto, a la preservación de nuestras propias libertades". (Dunn, 1995, pág. 81)

Entonces, la creación de los mecanismos de participación ciudadana no solo refuerza la democracia directa como manifestación de la voluntad popular, sino que dirime controversias sin necesidad de intermediarios, es decir, si bien es cierto que los mecanismos de participación suprimen la necesidad de un representante, garantizan la legitimidad en la que recae la soberanía. Ejemplo de lo anterior es la consulta popular[35], ejercicio político y democrático hecho en los municipios de Piedras y Cajamarca, que, se utilizó como una herramienta para decidir sobre los proyectos mineros en su territorio.

Para profundizar lo dicho hasta acá, este apartado se concentra en: a) concepto de democracia, b) concepto de la participación ciudadana, c) democracia y participación ciudadana en el caso colombiano, específicamente desde los mecanismos de participación dispuestos desde la Constitución del 91, y d) la consulta popular.

La soberanía como manifestación de la voluntad colectiva trajo consigo el desarrollo de la democracia representativa y participativa como forma de manifestación del ejercicio del poder, Y de esta manera, la democracia es un conjunto de reglas fundamentales que permite establecer quién es la autoridad que representa los intereses de quienes lo eligen, cuáles son los parámetros bajo los cuales debe tomar decisiones y cómo las elecciones de las mayorías son consideradas decisiones colectivas. Este supuesto en el contrato social ya lo había planteado (Rousseau, 1999), "el soberano puede, en primer lugar, confiar el depósito del gobierno a todo el pueblo o a su

[35] Mecanismo de participación ciudadana, regulado recientemente por la Ley 1757 de 2015 y por la Ley 134 de 1994 estableciendo: "a) la consulta popular es convocada por el ejecutivo nacional, departamental o local. B) este mecanismo necesita aprobación de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, además de la revisión del tribunal de la jurisdicción contencioso administrativo, en el caso de consultas departamentales; c) los tribunales administrativos hacen un control judicial, con el fin de proteger los derechos consagrados en la constitución; d) para efectos de la consulta, la tercera parte del censo nacional, departamental o local deben participar. E) las decisiones tomadas en la consulta son de obligatorio cumplimiento. (Ley 1757, 2015)

mayoría, de suerte que haya más ciudadanos magistrados que simples particulares. A esta forma de gobierno se da el nombre de democracia". (pág. 57)

Luego, si los individuos son soberanos, llegar a un consenso es la manifestación más clara de los derechos políticos, pues entre ellos no solo es posible la conformación de esta sociedad política bajo un Estado democrático, que en cabeza de sus representantes se manifiesta la voluntad general, sino que, a través de la conformación de grandes agrupaciones, sindicatos, partidos políticos y asociaciones de diferente índole, los grupos son protagonistas de la sociedad democrática.

La democracia representativa y participativa da paso a que las colectividades del pueblo se reúnan y ejerzan el poder, consagrando la legitimidad de los gobernantes y permitiendo una mayoría parlamentaria. Entonces, según afirmó (Mill, 2001) que "la idea pura de la democracia, según su definición, es el gobierno de todo el pueblo por todo el pueblo igualmente representado. La democracia, tal como se concibe y practica actualmente, es el gobierno de todo el pueblo". (Pág., 153)

Esto ha permitido la creación de una sociedad de iguales que conduce a la adquisición de derechos políticos y a la relación estrecha entre gobernantes y gobernados; (Weber, 1991) condensó esta idea defendiendo que, "democracia puede significar cosas enormemente dispares. Aunque, bien mirado, sólo viene a significar esto: que no existe ninguna desigualdad formal en cuanto a los derechos políticos entre las distintas clases de la población". (Pág. 310) Es decir, una democracia instituida por individuos con estas características permite que éstos participen en la conformación del gobierno.

La forma de representación es la manera en que los intereses de la nación se manifiestan a través de quienes han sido elegidos, "elegir gobernantes a través del procedimiento electoral resultó capaz de dar suficiente plausibilidad a la creencia de que el árbitro final del gobierno es la voluntad del pueblo" (Przeworski, 2010, pág. 49), de esta manera, el acuerdo de los individuos

frente a un tema es un ejemplo de cómo la soberanía se manifiesta en ejercicio del poder de la colectividad.

Sin embargo, debido a la controversia que ha generado este mecanismo de participación, se ha puesto en evidencia que el concepto de soberanía y su ejercicio a través de mecanismos de participación no condensa la voz del pueblo, sino que esta es remplazada por la cosmovisión de la industria minera, y de la administración.

Sin embargo, este modelo es también criticado, principalmente, porque la democracia concentra todo el poder en el pueblo. Quienes se encuentran en esta postura argumentan que este modelo amenaza la garantía y protección de derechos debido a los pocos límites que se encuentran, "el mismo principio de soberanía popular incluido en muchas constituciones no es más que un homenaje verbal al carácter democrático representativo de los sistemas políticos contemporáneos" (Ferrajoli, 1998, pág. 174), además, de que no plantea soluciones certeras frente a las controversias que se generan alrededor de asuntos de interés.

Frente a este panorama, precisan que la democracia constitucional[36] surge como alternativa eficaz, en donde las vías del derecho son el mecanismo adecuado para asegurar el debido cumplimiento de los derechos frente a la existencia de poder "de tal modo que garantice a los ciudadanos que entre la voluntad soberana de la nación y ellos mismos no se interpone ninguna voluntad particular". (Fioravanti, 2004, pág. 23)

Esto supone que poner límites a este ejercicio a través del derecho permite estructurar mecanismos que hagan efectivo este enfoque, es precisamente la norma resulta el instrumento adecuado y preciso para hacer cumplir la voluntad del pueblo, dado que "contiene necesariamente

[36] Mira, J. G. (2019). Constitucionalismo garantista: democracia y soberanía popular sin pueblo. Revista chilena de derecho, 155-175. doi:<https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-. Se entiende como lógico el establecimiento de garantías para su correcto funcionamiento. Dado que los derechos primarios establecen límites jurídicos al ejercicio de los derechos secundarios, deben ser los jueces (cuya función es aplicar el derecho) los encargados de determinar cuándo dichos límites han sido transgredidos. En una democracia constitucional no habría pues tensión entre participación política y derechos sustantivos; tal fenómeno no sería otra cosa que el correcto funcionamiento de un sistema normativo con diferentes niveles en los cuales el nivel superior está formado por derechos de diferente naturaleza. Que los jueces, que tienen como principal ocupación aplicar el derecho, garanticen el correcto funcionamiento del sistema a través del control de las extralimitaciones en el ejercicio de los derechos-poder, es una consecuencia esperada de la misma forma en que se ha estructurado el sistema jurídico. Desde la perspectiva no ya de la teoría (formal) del derecho, sino desde la teoría (normativa) de la democracia, la democracia constitucional se analiza a través del estudio de las razones que justifican la existencia del Estado constitucional de derecho, con sus normas supraordenadas y su sistema de garantías jurisdiccionales

la voluntad general, debe, por el contrario, aplicarse de manera clara y uniforme" (Fioravanti, 2004, pág. 23). Se destaca que a pesar de que la soberanía debe recaer en el pueblo y manifestarse mediante mecanismos democráticos, es el operador jurídico quien debe canalizar las demandas de los ciudadanos y poner un término responsable al detentor del poder, con el fin, de que el pacto constitucional no sea traicionado.

No resta decir que esta crítica otorga relevancia a los jueces, ciudadanos y grupos sociales a la hora de garantizar el consenso, pues concluye que en el marco de la democracia y la soberanía, es el operador judicial el mejor garante de la interpretación y aplicación de los derechos. No en vano, este lente de análisis puede ser también controversial en la medida en que "la estructura normativa del moderno Derecho positivo formal es poco eficaz y no consigue atender la competencia de las actuales sociedades periféricas" (Wolkmer, 2003, pág. 2), pues en casos específicos como el de las consultas populares en temas mineros, puede ser generadora de más conflictos que de posibles soluciones.

Ahora bien, profundizar en que la norma puede ser una mejor opción que la democracia representativa y participativa conduce a "acentuadas contradicciones sociales y por flujos que reflejan crisis de legitimidad y de funcionamiento de la justicia" (Wolkmer, 2003, pág. 2), con esto no se desconoce la necesidad de la intervención del derecho, sino que invita a que acompañe el proceso de representación y participación, con esto, el proceso de demandas se fortalecería en un modelo democrático en donde los individuos "tienen la oportunidad de expresarlas y reciben protección cuando otras personas intentan silenciárselas. La democracia aporta respeto". (Runciman, 2019, pág. 204)

Para ejemplificar lo anterior, por un lado, limitar o prohibir que grupos sociales intervengan vía democracia directa, como lo son los mecanismos de participación, desvirtúa los principios de los derechos constitucionales. Esto no solo repercutiría en que los individuos desconfíen de las instituciones y de las vías judiciales al no ser un medio de garantía de derechos,

sino que podría desencadenar hechos de violencia en la búsqueda de hacer manifiesta una postura.

Y por otro lado, en casos específicos como los que aquí se tratan, el derecho no contempla la posibilidad de un análisis multidimensional que permita establecer y conocer variables de carácter sociopolítico, étnico o cultural de un territorio o comunidad, pues se necesita un estudio del panorama de interrelaciones en donde "para cada problema, para cada ámbito de decisión se produce una configuración distinta de la combinatoria administrativa que compone un nuevo Estado". (Castells, 2005, pág. 28)

Por lo que la emisión de normas o conceptos sin esta perspectiva, socavará aquellas dificultades que ya se afrontan dentro de un Estado como el colombiano, por el contrario, incluir en el proceso la participación ciudadana permitirá "restaurar parcialmente su legitimidad en crisis (…) la construcción de un nuevo sistema institucional, hecho de redes de órganos gubernamentales de distinto nivel, articuladas a estructuras no gubernamentales". (Castells, 2005, pág. 25)

Con esto no estoy afirmando que las dificultades que están inmersas en el modelo democrático no sean evidentes en el Estado colombiano, solo refiero a que limitar el ejercicio del poder del pueblo no resulta ser la solución más pertinente a la hora de hacer un diagnóstico sobre las dificultades que hoy afrontamos, lo que deja un camino en el que fortalecer el modelo planteado permitiría obtener mejores resultados. Con esto, vale la pena resaltar que:

> El atractivo de la democracia moderna es esencialmente doble. En primer lugar, ofrece dignidad. Los habitantes individuales de los Estados democráticos logran que los políticos se tomen en serio sus opiniones. En segundo lugar, produce beneficios a largo plazo. Con el tiempo, vivir en un Estado democrático seguro da a los ciudadanos la esperanza de ser partícipes de las ventajas materiales que acompañan la estabilidad, la prosperidad y la paz. (Runciman, 2019, pág. 204)

No en vano, la democracia ha sido considerada como mecanismo idóneo en el ejercicio del poder del pueblo "la estructura del gobierno es lógicamente anterior a su conexión con los ciudadanos, porque lo que éstos pueden exigir o esperar depende de lo que esos gobiernos pueden o no hacer" (Przeworski, 2010, pág. 51), esta es el derrotero de la soberanía y la llamada a dirimir aquellos conflictos, es por ello, que la participación ciudadana y los mecanismos dispuestos son las herramientas para hacer manifiesta la democracia.

La participación ciudadana hace parte del conjunto de herramientas dispuestas en la democracia para que el pueblo consulte y decida sobre temas de su interés. Para ello, basta empezar con la definición de Gloria Amparo Rodríguez:

> La participación es el cimiento del Estado y de la democracia; un deber y un derecho que se sustenta en el principio de solidaridad y en la unión de las comunidades en pos de un objetivo o de la integración de todas las personas en la construcción de un mejor país. El derecho a la participación es un derecho de primera generación correspondiente a los derechos civiles y políticos. (Rodríguez & Muñoz Ávila, 2009, pág. 15)

Vale destacar que, la participación ciudadana permite no solo posicionar a los individuos como miembros de la comunidad, sino que les reconoce deberes y derechos en la intervención de la vida pública, abriendo escenarios donde intereses sociales y comunes confluyen. Entonces, la participación se convierte en un accionar individual que tiene manifestación social. En ese sentido:

> La participación pasa a ocupar un puesto muy importante en la gestión del Estado, no solo en lo que tiene que ver con la toma de decisiones, sino también con la cogestión, el seguimiento y la evaluación de estas. Sin embargo, no basta con que el derecho a la participación sea reconocido: también se hace necesario el establecimiento de

> escenarios para su ejercicio como una obligación por parte del Estado. (Rodríguez & Muñoz Ávila, 2009, pág. 15)

Los cimientos del Estado se han caracterizado por la democracia y la soberanía, teniendo como eje angular la participación ciudadana como un derecho civil y político. No en vano, la participación es la manera en cómo se materializa la igualdad ante la ley y la posibilidad de contribuir de manera colectiva:

> En otras palabras, la participación es estar presentes de forma activa en los procesos que nos preocupan e interesan porque este es un derecho fundamental de las personas y de la colectividad mediante el cual se busca prevenir el abuso del poder político y económico intereses generales. (Rodríguez & Muñoz Ávila, 2009, pág. 21)

El caso colombiano – Mecanismos Estatales

Para condensar todo ello, en Colombia, la manifestación de la democracia supone diferentes escenarios de participación; uno de ellos, para ejemplificar, en la rama ejecutiva se cuenta con el derecho de petición, los recursos de ley antes llamados la vía gubernativa, solicitudes de revocatoria directa, la constitución como terceros intervinientes, las audiencias públicas, etc.; en la rama judicial se encuentra la tutela, acciones colectiva o de grupo, acciones de nulidad, acción de cumplimiento, etc.; Y en la rama legislativa, existe la posibilidad de iniciativas legislativas, debates o sesiones abiertas, etc. Entre otros escenarios como consultas verbales o escritas, denuncia, rendición de cuentas, veedurías ciudadanas y demás.

Sin embargo, dichos escenarios de participación y de manifestación de intereses no fueron útiles para declarar la oposición a la actividad minera en un territorio en específico, como en el caso de Piedras y Cajamarca, pues a pesar de que las comunidades hayan acudido a algunos de

ellos como a debates o rendiciones de cuentas, los esfuerzos quedaron resumidos en el formalismo que implica cada escenario de participación.

Debido a las diferentes dificultades nombradas, surgen los mecanismos de participación ciudadana como fruto de la necesidad de no solo posicionar al pueblo como fuente de legitimidad y soberanía, sino para canalizar y resolver las contrariedades que no han sido remediadas mediante otras vías, como en el caso de los municipios de Piedras y Cajamarca.

En ese sentido, los mecanismos de participación dispuestos en la Carta Magna han sido una oportunidad para superar estas circunstancias que se presentan en el marco de la democracia, ya que es bajo un modelo de gobierno democrático que muchas de las colectividades no han encontrado la representación de los intereses locales o comunitarios.

Es por ello, que con la entrada en vigor de los mecanismos de participación ciudadana con la Constitución del 91 la democracia se fortalece y se consagran en los derechos políticos de los ciudadanos. En la actualidad, estos mecanismos como forma de ejercer la democracia invitan a los ciudadanos a ser más activos en la toma de decisiones, por ejemplo, en Colombia se establecieron el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato[37]. En palabras de (Sartori, 1992):

> La democracia -en grande- ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder. El que se añadan algunas instituciones de democracia directa –como el referéndum o la iniciativa legislativa popular– no obsta para que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes. (Pág. 346)

[37] 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 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.

De la construcción de las formas de poder democrático y de los procesos participativos surgen este tipo de mecanismos de democracia participativa, creando nuevas instancias de diálogo entre el pueblo y los gobernantes, no solo en manifestación de los intereses colectivos, sino dejando a un lado las relaciones tradicionales con las que surgió la democracia. Empero, una de las estrategias de la sociedad es la constante deliberación de grupos, colectivos, asociaciones y demás, que pone en evidencia que los intereses no se canalizan necesariamente por medio de la representación política o de aquellos gobernantes, sino que, los mecanismos de participación han sido dispuestos para dar voz y voto a quienes no han sido del todo representados. Para ejemplificar, dice (Bobbio, Norberto, 1984):

> El referéndum, que no puede poner los problemas más que en forma dilemática, obstaculiza el acuerdo y favorece el conflicto; Y precisamente por esto, sirve más para dirimir controversias sobre los principios que para resolver conflictos de interés. Asimismo, es oportuno precisar, especialmente para quien pone las esperanzas de una transformación, en el nacimiento de los movimientos, que la democracia, como método, está abierta a todos los posibles contenidos, pero a la vez es muy exigente en el pedir respeto para las instituciones, porque precisamente en esto reposan todas las ventajas del método; entre estas instituciones están los partidos, únicos sujetos autorizados para fungir como mediadores entre los individuos y el gobierno. (Pág. 9)

Entonces, la representación como eje fundamental de la democracia debe trabajar con mecanismos que no solo la fortalezcan, sino que aporten a la rendición de cuentas, sin olvidar, que la democracia y sus mecanismos deben privilegiar el mandato constitucional[38], con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, bajo el respeto del contrato social pactado y de la

[38] En el caso específico del artículo 103 y 40 de la Constitución política de Colombia.

soberanía que descansa en ellos. Esto, se condensa bajo la necesidad de la satisfacción de la voluntad general, esto se apoya en la postura de (Dahl R. A., 1989):

> Los seres humanos deben tener oportunidades de alcanzar la máxima libertad posible, de desarrollar plenamente sus capacidades y potencialidades, y de satisfacer todos los restantes intereses que juzguen importantes, dentro de los límites que imponen la factibilidad y la ecuanimidad. La democracia, puede decirse, es un medio esencial de lograr estos intereses, aunque tal vez diste mucho de ser suficiente. (Pág.109)

A pesar de las ventajas que se derivan de los mecanismos de participación ciudadana en el marco de un Estado democrático como el colombiano, la tensión jurídica y social no es aún un asunto resuelto. Por el contrario, el llamado es a la construcción del consenso que permite que prevalezca la legitimidad del pueblo, al menos, en lo que se refiere a la protección del medio ambiente, de los recursos naturales, a la explotación minera y a la cosmovisión del desarrollo que nace en lugares como en Piedras y Cajamarca.

En ese sentido, la democracia ha permitido la apertura de espacios de construcción colectiva y de discusión de temas de interés general. Entonces, la sociedad en la que su forma de gobierno permite la pluralidad de actores sociales, da espacio a distinguir las particularidades de cada territorio que se encuentran dentro del Estado, ya que según Pocock:

> Ello implica la necesidad de establecer equilibrios (balance) dentro de la Ciudad entre los diferentes valores en pugna lo que supone reconocer que el buen gobierno de la sociedad pasa por la articulación equilibrada de la pluralidad de intereses en pugna que en ella existe. Todos son aceptables con tal que no se impongan completamente a los demás. (García E. , 2002, pág. 200)

Estas prácticas ciudadanas se dan en el marco de la información, de la deliberación, de las consultas, de la apertura de espacios comunitarios y locales, de la negociación, o incluso, en el conflicto.

Aunque la democracia como forma de gobierno presente dificultades[39] en su ejercicio actual, en este marco de la participación ciudadana, la democracia abrió el lugar a los diálogos cercanos entre los gobiernos centrales y locales, pues, "no ha de guisarse por intereses o prejuicios locales sino por el bien común resultante de la razón general del conjunto" (Sartori, Discurso a los electores de Bristol, 1998). Sin embargo, a pesar del llamado al consenso y de los esfuerzos de diferentes grupos por hacer manifiesto sus posiciones entorno a asuntos públicos, se encuentran una serie de factores que no resulta del todo favorables para obtener fruto de los diálogos y espacios de discusión, pues las condiciones socioeconómicas y políticas no permiten que asuntos de otro nivel, como lo son la protección y preservación del medio ambiente y la minería, tengan resultados eficaces en el marco local, (Acemoglu & Robinson, 2012) referencia que Colombia:

> Es un Estado sin centralización suficiente y con una autoridad lejos de ser completa sobre todo su territorio. Aunque el Estado pueda proporcionar seguridad y servicios públicos en grandes áreas urbanas como Bogotá y Barranquilla, existen partes significativas del país en las que proporciona pocos servicios públicos y prácticamente ninguna ley y orden (…) No obstante, en otras partes, las instituciones son muy extractivas, y ni siquiera proporcionan un mínimo nivel de autoridad estatal. (Pág. 370)

[39] Bobbio, Norberto. (1984). El futuro de la democracia. México: Fondo de cultura económica. El principio fundamental del pensamiento democrático siempre ha sido la libertad entendida como autonomía, es decir, como capacidad de legislar para sí mismo, de acuerdo con la famosa definición de Rousseau, que debería tener como consecuencia la plena identificación entre quien pone y quien recibe una regla de conducta y, por tanto, la eliminación de la tradicional distinción, en la que se apoya todo el pensamiento político, entre gobernados y gobernantes (…) El exceso de participación, que produce el fenómeno que Dahrendorf llamó, desaprobándolo, del ciudadano total, puede tener como efecto la saturación de la política y el aumento de la apatía electoral. El precio que se debe pagar por el compromiso de pocos es frecuentemente la indiferencia de muchos. Nada es más peligroso para la democracia que el exceso de democracia. Naturalmente la presencia de élites en el poder no borra la diferencia entre regímenes democráticos y regímenes autocráticos. (…) Si la democracia no ha logrado derrotar totalmente al poder oligárquico, mucho menos ha conseguido ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un completo grupo social. Al llegar a este punto la distinción que entra en juego ya no es aquella entre poder de pocos o de muchos, sino aquella entre poder ascendente y poder descendente. En este sentido se podría hablar más de incongruencia qué de falta de realización, ya que la democracia moderna nació como método de legitimación y de control de las decisiones políticas en sentido estricto, o de "gobierno" propiamente dicho, tanto nacional como local, donde el individuo es tomado en consideración en su papel general de ciudadano. (Pág. 20)

En ese sentido, la importancia que ha tomado la participación ciudadana desde las comunidades ha sido una conquista local en un sistema de representación centralizado, pues el poder del pueblo también es manifestado de manera directa a través de los mecanismos de participación. No en vano, para las colectividades ha sido una oportunidad de superar algunas de las dificultades que da en la democracia, pues precisamente bajo un modelo de gobierno democrático muchas de las colectividades no han encontrado la representación de los intereses locales o comunitarios, empero, una de las estrategias de la sociedad es la constante deliberación de grupos, colectivos, asociaciones y demás, que pone en evidencia que los intereses no se canalizan necesariamente por medio de la representación.

Consulta popular

La consulta popular es una institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el gobernante a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto. (Rodríguez & Muñoz Ávila, 2009, pág. 138)

Bajo esta medida, la consulta popular y los demás mecanismos de participación permiten que la voluntad del pueblo resida sobre los actos públicos. Ésta, se establece en los artículos 103 y 105 de la Carta Política y en el Capítulo V de la Ley 134 de 1994 (artículos 50 a 57 y en los artículos 30 y siguientes de la Ley Estatutaria que regula la promoción y protección del derecho a la participación democrática) es un mecanismo de participación ciudadana para decidir sobre un asunto de trascendencia nacional.

Dichos mecanismos de consulta popular en los departamentos y municipios son obligatorios según el artículo 55 de la Ley 13440 y son un medio de manifestación ciudadana que ampara la efectividad y puesta en práctica de la democracia participativa -la cual será objeto de discusión más adelante.

Se debe tener en cuenta que antes de la Constitución Política de 1991, se contaba con una regulación especial dada por el Acto Legislativo No 01 de 1986, desarrollado por la Ley 42 de 1989, la cual regulaba la consulta popular de carácter municipal o local; allí se estableció que los concejos municipales y distritales eran los únicos competentes para adelantar las consultas, además de no establecer un umbral de votación.

Como se mencionó anteriormente, se habla de consulta popular con la entrada en vigor de la de la Carta Magna y de los artículos 103, 104, 105 y 106 contenidos en el Capítulo I del Título IV sobre "Las formas de participación democrática", y La Ley Estatutaria 134 de 1994 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, acompañada de la Ley Estatutaria sobre "Promoción y protección del derecho de participación democrática" de 2015. Esto, acompañado de normas como la Ley 136 de 1994 en donde se "dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios" y la Ley 1151 de 2012 que dicta normas para "modernizar la organizar y funcionamiento de los municipios".

Por su parte, se establece que las consultas populares pueden ser de carácter nacional o regional. Para efectos de la primera, es el presidente de la república quien, con la firma de los ministros y bajo el consentimiento del Senado de la República que debe ser emitido en veinte días (prorrogables a diez), se puede adelantar una consulta popular. En el artículo 104 de la C.P. se dispone la obligatoriedad de la decisión tomada a través de este mecanismo de participación. Con respecto a las consultas regionales, en el artículo 105 de la C.P. se estipula que estas son realizadas por alcaldes y gobernadores en su ámbito territorial.

[40] Ley 134 de 1994. Diario oficial de la República de Colombia No. 41373 de mayo 31 de 1994

Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos en que éste determine, los gobernadores y alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de su competencia del respectivo departamento o municipio. Y según el (Artículo 106, 1991):

> Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva.

Cabe decir aquí, se debe llamar la atención que en el caso municipal y en concordancia con el artículo 51 de la Ley 142 de 1994, la consulta deberá versar sobre “asuntos departamentales, municipales, distritales o locales” (Ley 142, 1994), es decir, la consulta debe estar enmarcada en alguna de las competencias que posea el ente territorial. A manera de ejemplo, no podrá realizarse consultas populares sobre la adopción de niños ya que se trata de una competencia exclusiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Ahora bien, en materia de regulación, mediante el (artículo 8 de la Ley 134 , 1994) se constituyó que:

> 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.

Esta definición se complementa con lo dicho en la (Sentencia C- 180, 1994), la cual afirma que:

> La posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión y que, en otros términos, (…) es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local que lo obliga a traducirla en acciones concretas.

Del artículo 50 al 57 de la misma ley se constata la diferencia entre la consulta popular de carácter nacional y de la de carácter departamental, distrital, municipal y local. Con respecto a la consulta popular a nivel nacional, en el artículo 50 -sin olvidar lo establecido por la constitución- se dice que no se pueden adelantar consultas populares que pretendan modificar la Constitución Política; y en el artículo 53, no en vano, se establece que esta debe estar acompañada de una justificación y un informe sobre su fecha de realización hecha por el presidente, para que en los veinte días siguientes el Senado pueda dar un concepto favorable sobre la misma.

Y en el artículo 51, se señala que las consultas populares de nivel departamental, distrital, municipal y local podrán ser convocadas por los gobernadores y alcaldes. Los requisitos de la pregunta están desarrollados en el artículo 52, dejando claro que "las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que se puedan contestar con un 'SI' o un 'NO'" (Ley 134, 1994). Adicionalmente, según la Sentencia C-551 de 2003, en el caso de referendos constitucionales no se puede incluir la opción del voto en blanco, con el fin de que el voto en blanco no trate de subir el umbral de participación.

Siguiendo esta línea, la Sentencia C-551 de 2003 se pronunció diciendo que las preguntas deben ser comprensibles y no pueden sugerir en su contenido la respuesta, pues se estaría limitando la libertad de elección del ciudadano, entonces, no es posible disponer de textos introductorios que induzcan la respuesta y falten a los principios de lealtad y claridad.

También se resalta en el artículo 52 que confirma que la consulta popular no puede proponer proyectos con algún articulado o proponer una Asamblea Nacional Constituyente (a menos de que se convoque en desarrollo del artículo 276 de la C.P.). El objetivo es que la pregunta sea de carácter general sobre un tema de interés público.

Y finalmente, en el artículo 53, con respecto a las consultas populares departamentales, municipales o locales, dice que "el gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, el concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal, o local en los mismos términos y requisitos de la consulta popular". (Ley 134, 1994)

Esto, acompañado de la exposición de las razones por las cuales se realiza la consulta la corporación respectiva, ya sea a la asamblea departamental, al concejo municipal o a las juntas administradoras locales (JAL), quienes dentro de veinte días (prorrogables a diez) podrán emitir un concepto favorable.

Con respecto a los plazos de la consulta, en el artículo 54 se establece que para la realización de la consulta a nivel nacional tendrá lugar cuatro meses después del pronunciamiento por parte del Senado y en el caso de las consultas realizadas en los entes territoriales, tendrán lugar en el término de dos meses. El artículo 55 deja claro el tema de la eficacia, pues:

> 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. (Ley 134, 1994)

Esta tercera parte del censo electoral dependerá del tipo de consulta que se realice ya sea nacional, departamental, distrital, municipal o local, pues a partir de este umbral se puede garantizar la legitimación del proceso de la consulta y de su decisión final. Igualmente, en el

artículo 56 se indica que cuando "cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva". (Ley 134, 1994) Entonces, su efectividad dependerá de la expedición de una ley una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, y:

> Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren el presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. (Ley 134, 1994)

Por un lado, con la Ley de "*Promoción y protección del derecho de participación democrática*" de 2015, en su artículo 3 se dispuso que la iniciativa de la consulta popular puede darse por una autoridad o popular; si esta es de origen ciudadano, se podrá hacer a través de un comité promotor, "cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político" (Ley 1757, 2015), cumpliendo con la debida inscripción frente a la Registraduría.

Por otro lado, en el artículo 18 se menciona que las iniciativas de la consulta popular deben estar dentro de:

> La competencia de la respectiva corporación o entidad territorial", evitando que se presenten estas ante el Congreso, asambleas, concejos y/o juntas administradoras locales, sobre temas como "… a) 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 indulto; e) Preservación y restablecimiento del orden público. (Ley 1757, 2015)

Otro tema importante se encuentra en el literal d del artículo 9, el cual deja claro que:

> Para solicitar una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales se requiere el apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral (…) "Cuando

> el número de apoyos válidos obtenidos para un referendo, una iniciativa popular normativa, o una consulta popular de origen ciudadano sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, de la consulta popular, o trámite de la iniciativa normativa según se trate, en el término de veinte (20) días. (Ley 1757, 2015)

De igual modo, en la Ley 136 de 1994 se regula la modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios, indica en el artículo 33 que:

> 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. (Ley 136, 1994)

Y este artículo es soportado por la Sentencia T-814 de 1999 en la cual se estableció esta obligatoriedad en dichos casos. Adicionalmente, en la Ley 388 de 1997 se dice que es competencia de los alcaldes cumplir con los requisitos para la presentación del plan de ordenamiento territorial. Dentro de esos requisitos, se exige una presentación del plan frente a la CAR o a la autoridad ambiental correspondiente, entonces las alcaldías municipales o distritales:

> Solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la

> factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley. (Concepto 518681, 2020)

Finalmente, lo que comprende democracia, participación ciudadana y los mecanismos de participación son los cimientos en los que se apoya la soberanía y el ejercicio del poder del pueblo, pues "no hay sistema político capaz de hacer individualmente efectiva la participación política de cada uno, ni de hacer de los gobiernos los perfectos agentes de los ciudadanos" (Przeworski, 2010, pág. 58). En este caso, la consulta popular ha sido considerada como la mejor herramienta por parte de las comunidades para manifestarse alrededor de la actividad minera, debido a que los demás mecanismos estatales dispuestos en Colombia, en principio, parecen ser ineficientes para debatir y decidir sobre este tema.

Si bien es cierto que contamos con instituciones representativas y con la respectiva regulación que garantiza la participación, la democracia se hace tangible por medio de los mecanismos de participación –como lo es la consulta popular- y no se agota en las dificultades que ya se han mencionado. Por el contrario, "si bien en la democracia el orden y la no interferencia no se combinan fácilmente, no hay ningún otro sistema político que se aproxime si quiera a hacerlo" (Przeworski, 2010, pág. 65). Por lo que queda pendiente el ejercicio riguroso y consciente sobre cómo el fortalecimiento del modelo democrático en Colombia puede dirimir las controversias que se ha generado en torno a los asuntos públicos, por lo que la democracia puede terminar siendo el mejor mecanismo para procesar conflictos.

En ese sentido, aunque Colombia adopta los preceptos de la revolución americana y francesa, el pacto o pre-compromiso constitucional no parece verse reflejado en el marco de la democracia, "los conceptos de soberanía y ciudadanía continúan informando las relaciones de cohabitación y conflicto, inclusión y exclusión, que existen entre los estados y entre los pueblos y las personas" (Ferrajoli, 1998, pág. 173). Todo ello, no solo porque como forma de gobierno presenta dificultades, sino porque el ejercicio del poder del pueblo no se manifiesta a través de los

mecanismos de participación. Entonces, el andamiaje institucional, de alguna manera, parece no responder a las bases del Estado, Y por el contrario, parece reconcentrar el poder en algunos pocos, desconociendo que la soberanía es el poder del pueblo.

Minería

Como se ha venido esgrimiendo, esta investigación concentra su estudio de caso en la actividad minera, como ejemplo de la tensión en la asignación del poder. Sin embargo, en este apartado se explicará brevemente su ejercicio en el marco del funcionamiento jurídico colombiano y las etapas de acuerdo con el Código de Minas, Ley 685 de 2001.

Para comenzar, de acuerdo con el glosario técnico minero, la actividad minera[41] se define como:

> Ciencia, técnicas y actividades que tienen que ver con el descubrimiento y la explotación de yacimientos minerales. Estrictamente hablando, el término se relaciona con los trabajos subterráneos encaminados al arranque y al tratamiento de una mena o la roca asociada. En la práctica, el término incluye las operaciones a cielo abierto, canteras, dragado aluvial y operaciones combinadas que incluyen el tratamiento y la transformación bajo tierra o en superficie. La minería es una de las actividades más antiguas de la humanidad, consiste en la obtención selectiva de minerales y otros materiales a partir de la corteza terrestre. (Ministerio de Minas y Energía, 2003)

En general, la actividad minera ha estado constantemente en crítica y debate debido a las repercusiones que trae para el ambiente los métodos con los que se extraen los minerales[42]. Por

[41] Leonardo Güiza. (2014). La minería manual en Colombia: una comparación con américa latina. Scielo, 37-44. "La minería como todo sector o actividad de la economía se lleva a cabo en cuatro escalas o tamaños de producción: manual, pequeña, mediana y de gran tamaño". (Pág. 38)

[42] Leonardo Güiza. (2014). La minería manual en Colombia: una comparación con américa latina. Scielo, 37-44. La mecanización esta actividad, su clandestinidad, el escaso control de las autoridades, la situación de orden público y el uso desaforado de insumos químicos como el cianuro y el mercurio (en el caso de la minería de oro) han traído nefastas consecuencias para los ecosistemas, con

ejemplo, el sector de la minería en Colombia ha representado dos[43] posturas; la primera, significa progreso social, desarrollo[44] y crecimiento económico a largo plazo, gracias a la riqueza de recursos naturales[45] en el territorio, pues el aprovechamiento de esta actividad se ve reflejada en las mejoras de las metas sociales y económicas dentro del país. En ese sentido:

> La estratificación de la minería por escalas, por ejemplo la Microminería, la minería en pequeña escala, la mediana minería y las grandes concesiones, permite generar una política más acorde con la realidad social, ambiental, económica y cultural de cada país, puesto que permite la confluencia de actividades que, pese a tener un mismo objeto (la explotación de recursos minerales), van acompañadas de diferentes beneficios que unidos pueden ayudar a suplir las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades y los intereses de desarrollo de cada país de la región. (Leonardo Güiza, 2014, pág. 38)

una agravio especial para los recursos hídricos, que ha convertido a la minería de hecho en el problema más sensible desde el punto de vista del impacto ambiental que tiene hoy en día el país. Los mayores efectos sobre los recursos hídricos se deben principalmente a dos factores. De una parte y, en gran medida, las explotaciones carboníferas del país se realizan en zonas de páramo que inciden en las principales fuentes de abastecimiento de agua dulce y de otro lado, la fiebre del oro en varias regiones conlleva la utilización de toneladas de productos químicos que terminan en los ríos circunvecinos y en las aguas freáticas, lo cual genera problemas de salubridad pública irreversibles, con consecuencias a corto y largo plazo. (Pág. 11)

[43] Ávila, L. M. (Julio de 2015). Universidad del Rosario. Obtenido de Los dilemas del desarrollo sostenible: conectando los grandes proyectos de minería de oro en Brasil y Colombia con la protección del ambiente y los derechos humanos: https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11325/Munoz-Avila-Lina-Marcela-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y. La minería también es uno de los asuntos más polémicos de las sociedades contemporáneas y en particular, en las regiones del sur global como América Latina. Si bien, la minería es una de las actividades económicas más antiguas de la humanidad y se desarrolla desde tiempos remotos, los impactos "positivos y negativos" que la misma genera desde el punto de vista económico, social y ambiental han creado un abismo entre dos visiones radicales en torno a la misma. (Pág. 65)

[44] Ávila, L. M. (Julio de 2015). Universidad del Rosario. Obtenido de Los dilemas del desarrollo sostenible: conectando los grandes proyectos de minería de oro en Brasil y Colombia con la protección del ambiente y los derechos humanos: https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11325/Munoz-Avila-Lina-Marcela-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Las sociedades contemporáneas consumen grandes cantidades de minerales para satisfacer las necesidades de la vida moderna. La minería es la base de la sociedad industrial, la cual abastece de materia prima a todos los demás sectores de la economía siendo considerada esencial para el desarrollo. Todas las industrias requieren elementos, insumos, maquinarias y herramientas que se producen con minerales. Por ello, la extracción de minerales se ha considerado como indispensable para generar avances tecnológicos y para impulsar el crecimiento. No obstante, la relación entre medio ambiente, comunidades y minería ha generado grandes debates e intensos conflictos ya que ciertos sectores como la agricultura y el turismo, afirman que la minería es una actividad altamente impactante e insostenible. (Pág.33)

[45] Sentencia C-221, Expediente D-1458 (Corte Constitucional 29 de Abril de 1997). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-221-97.htm. El concepto de recursos naturales no renovables, es de naturaleza técnica y proviene de la ecología y de la economía. Se pueden definir los recursos naturales como aquellos elementos de la naturaleza y del medio ambiente, esto es, no producidos directamente por los seres humanos, que son utilizados en distintos procesos productivos. A su vez, los recursos naturales se clasifican usualmente en renovables y no renovables. Los primeros, son aquellos que la propia naturaleza repone periódicamente mediante procesos biológicos o de otro tipo, esto es, que se renuevan por sí mismos. Por el contrario, los recursos no renovables se caracterizan por cuanto existen en cantidades limitadas y no están sujetos a renovación periódica por procesos naturales.

En los últimos años ha habido una promoción de la minería en Colombia[46] por parte del Gobierno Nacional con el fin de dinamizar la economía e impulsar la inversión, Y con respecto a este objetivo, el país cuenta con una abundancia de recursos naturales que pueden hacer parte de la estructura productiva con respecto a la industria manufacturera[47].

La segunda postura surge del descontento con respecto de la primera, es decir, bajo la idea del avance y ventaja económica, se han generado daños irreparables a nivel ambiental y social a causa de la actividad minera. A primera vista podría decirse que no todo lo que brilla es oro en la extracción de los recursos naturales, pues en el país se ha discutido ampliamente el costo-beneficio de la actividad que se ha intensificado en la última década, pues "las poblaciones aledañas a las zonas de exploración y explotación minera han sentido vulnerado el cuidado del medio ambiente y la conservación de actividades agrícolas y ganaderas". (Defensoría del Pueblo, 2015, pág. 229) O, en palabras de (Lina Muñoz Ávila, 2015):

> Existen posturas de pensamiento que satanizan los proyectos mineros a cualquier escala y a quienes los desarrollan, que generalmente, son multinacionales extranjeras de forma independiente o en asocio con empresas estatales pues consideran que esta actividad no es un motor del desarrollo en las regiones donde esta ocurre. Afirman que la minería, por el contrario, produce impactos negativos irreversibles a todo nivel y que va en contravía de otras

[46] Ávila, L. M. (Julio de 2015). Universidad del Rosario. Obtenido de Los dilemas del desarrollo sostenible: conectando los grandes proyectos de minería de oro en Brasil y Colombia con la protección del ambiente y los derechos humanos: https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11325/Munoz-Avila-Lina-Marcela-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y. En países como Colombia se le ha categorizado como una "locomotora del desarrollo". En ese sentido, se han expedido normas de diferente orden con el fin de impulsar la extracción de recursos naturales, la mayoría para su exportación, con el fin de que el Estado reciba ganancias por concepto de regalías pues éste es el dueño exclusivo de los recursos del subsuelo. (Pág. 65)

[47] Portafolio (2019). Las grandes mineras aportan $5 billones anuales a la Nación. Octubre https://www.portafolio.co/economia/las-grandes-mineras-aportan-5-billones-anuales-a-la-nacion-534273. La especialización en la producción de bienes primarios y especialmente del sector minero-energético ha significado un crecimiento importante en el Producto Interno Bruto (PIB). Juan Camilo Nariño (2019), presidente de la Asociación Colombiana de Minería (ACM) recalca que el sector extractivo ha generado más de 350.000 empleos directos y más de un millón de puestos indirectos, y ha subrayado en varios escenarios que la producción de minerales le aporta al país el 2% del Producto Interno Bruto (PIB).

> actividades económicas tradicionales que se desarrollan en las regiones como la agricultura, la pesca o la ganadería. (Pág. 65)

Sin embargo, antes de hacer parte de alguna de las posiciones que evoca el debate de la actividad minera en Colombia, vale la pena entender el marco del funcionamiento jurídico colombiano. En ese sentido, el ejercicio de la minería comprende varias etapas de acuerdo con el Código de Minas, Ley 685 de 2001; las cuales son para el caso interesante aquellas que tienen requisitos jurídicos la exploración (o la indagación del potencial minero) Y la explotación (el arranque del mineral).

Para realizar la actividad desde el sector minero (representado por la Agencia Nacional de Minería) se requiere obtener un título minero antes de iniciar la exploración y para pasar a la explotación se debe presentar un plan de trabajo y obras que describa como se va a realizar la actividad.

Antes de obtener el título, se celebra un contrato llamado de "concesión minera" que es el que se celebra entre:

> El Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público. El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes. (Ley 685 , 2001)

En ese sentido, el contrato de concesión comprende en su objeto las fases de exploración, por un periodo de 3 años, prorrogables a 8; la etapa de construcción y montaje también por un periodo de 3 años, con una prórroga de 1; y la de explotación, por un periodo de 24 años y únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de

propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional. (Ley 685 , 2001) Este contrato es llevado al registro minero nacional y una vez sale con su anotación se constituye como "título minero" [48] que es el acto administrativo por medio del cual se perfecciona el contrato según la legislación minera.

Ahora desde el sector ambiental, (representado según el tamaño de la minería, si se trata de grandes proyectos, por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales[49] y de proyectos menores por las Corporaciones Autónomas Regionales[50]) se requiere, para la etapa de exploración de los permisos por cada uno de los recursos (agua, flora, fauna, aire y suelo) y la aplicación de las guías ambientales y antes de iniciar la explotación se debe obtener la licencia ambiental[51].

[48] Decreto 0934, Diario Oficial 48785 (Presidente de la República de Colombia 9 de Mayo de 2013). Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53052 Es importante tener en cuenta que producto de normas antiguas también pueden dar origen a un título minero las licencias de exploración y de explotación contenidas en el Decreto Ley 2655 de 1988, los contratos de aporte, las autorizaciones temporales y los procesos de formalización o de legalización.

[49] Decreto 3573, Diario Oficial 48205 (Departamento Administrativo de la Función Pública 27 de septiembre de 2011). Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64920 Para efecto de esto se encuentra en un primer lugar la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, la cual tiene como función: Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos. (…) Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.
Decreto 1076, (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 26 de mayo de 2015) Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153 Adicionalmente, se estableció que según el artículo 2.2.2.3.2.2 del Decreto 1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible", le corresponde a la ANLA de manera privativa los proyectos allí señalados, como lo son: (…)En el sector minero la explotación minera de: a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a ochocientos mil (800.000) toneladas/año; b) Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos: Cuando la producción proyectada sea mayor o igual a seiscientos mil (600.000} toneladas/año para las arcillas o mayor o igual a doscientos cincuenta mil (250.000) metros cúbicos/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos; c) Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas: Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea mayor o igual a dos millones (2.000.000) de toneladas/año; d) Otros minerales y materiales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a un millón (1.000.000) toneladas/año.

[50] Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (s.f.). Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Obtenido de ¿Qué nos compete?: http://www.anla.gov.co/entidad/tematicas/evaluacion-y-seguimiento/mineria se encuentra la autoridad ambiental Corporación Autónoma Regional-CAR, que bajo el anterior decreto mencionado, (…) En el sector minero la explotación minera de: a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea menor a ochocientas mil (800.000) toneladas/año; b) Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos: Cuando la producción proyectada de mineral sea menor a seiscientas mil (600.000) toneladas/año para arcillas o menor a doscientos cincuenta mil (250.000) metros cúbicos/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos; c) Minerales metálicos, piedras preciosas y semipreciosas: Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea menor a dos millones (2.000.000) de toneladas/año; d) Otros minerales y materiales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor a un millón (1.000.000) toneladas/año.

[51] Ley 99, Diario Oficial No. 41.146 (Congreso de la República 22 de Diciembre de 1993). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Finalmente, y como se ha mencionado anteriormente, el ejercicio de la actividad minera aquí enunciado se estudiará en los municipios de Piedras y Cajamarca, Tolima, que a continuación se presentarán.

Piedras y Cajamarca, Tolima

Piedras, es un municipio del departamento del Tolima, fundado en el año 1552. Se ubica en la región centro sur del país como un municipio de sexta categoría y con una extensión de 361 km2[52]; se encuentra aproximadamente a 50 km de Ibagué, Doima y Guataquisio que son los centros poblados más cercanos. Cuenta con 14 veredas en las cuales y limita al norte con el municipio de Venadillo y al sur con Ibagué y Coello; al occidente con Alvarado y al oriente con el departamento de Cundinamarca. A nivel demográfico, está conformado por 6.761 habitantes, de los cuales el 65,8% (4.450) son consideradas población rural y el 34,2% (2,311) restantes hacen parte de la población urbana. Esta población, cuenta con una actividad económica a base de agricultura "cultivado en unas 500 hectáreas de arroz y con una producción anual superior a las 2.000 toneladas". (EL TIEMPO, 2013)

De acuerdo con información de fuentes abiertas, uno de los puntos de referencia del municipio es el Río Opia, el cual es orgullo de los piedrunos pues cuentan con una fuente hídrica bastante reconocida por "producir ostras de agua dulce y sostener los cultivos del municipio" (Patiño, 2018). Además de ello, en el río se encuentran ostras de agua dulce y aproximadamente doscientas piscinas naturales que atraen el turismo al lugar.

Piedras, no cuenta solo con riqueza hídrica y agrícola, también guarda en sus montañas un gran capital de oro lo cual hizo al municipio atractivo para la explotación minera. Según el

[52] Departamento Nacional de Planeación. (2020). Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/73124.

Observatorio de Conflictos Ambientales de la Universidad Nacional se encuentra “un yacimiento aurífero con 26,8 millones de onzas de recurso inferido” (Unversidad Nacional, 2005).

Y Cajamarca, es un municipio situado en el departamento del Tolima y fundado “oficialmente en el año 1913” (Alcaldía Municipal de Cajamarca , 2018). Se ubica en la región centro sur del país como municipio de sexta categoría y con una extensión de 520 Km2 (Departamento Nacional de Planeación, 2020); se encuentra 35 kilómetros de la ciudad de Ibagué, sobre la parte alta de la cordillera central y limita por el occidente con el departamento del Quindío. A nivel demográfico, cuenta con un total de 18.442 personas, de las cuales el 51,39% (9.478) son consideradas población urbana y el 48,6% (8.964) restante población rural (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

Aproximadamente desde el año 1867 hasta el día de hoy se ha sido reconocido en el país por ser la despensa agrícola y bajo dicha premisa, la población autodenomina de esta manera su territorio, ya que “el sector agricultor es la base de la economía y en su extensión de 520 km2” (Alcaldía Municipal de Cajamarca , 2018) principalmente se da la siembra de “arracacha (primer productor a nivel nacional), café, fríjol, arveja, maíz, fruta de clima templado y frío como tomate de árbol, curuba, granadilla, mora, uchuva, breva, naranja, etc. Es el primer productor departamental de hortalizas. También produce colicero, pimentón, banano, plátano, etc.”. (Alcaldía Municipal de Cajamarca , 2018).

Al igual que en Piedras cuenta con un gran potencial hídrico, de acuerdo con el documento ‘democracia vale más que oro’ hecho por la organización Pax, se afirma que Cajamarca:

> Es conocida como la estrella hídrica del Departamento del Tolima, y según el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), abarca las cuencas de los ríos Anaime, Bermellón y Toche, pero, además, cuenta con más de 150 fuentes naturales de agua que son esenciales para la provisión del preciado líquido en toda la región (Pax, pax en colombia, 2016, pág. 14).

Pero, más allá de una descripción espacial, quisiera referirme a que estos dos municipios representan o encabezan una discusión que transcienden del plano jurídico, por ejemplo, las consultas populares adelantadas por ellos invitan a reflexionar sobre aquello que ellos consideran ser las bases primordiales para el adecuado funcionamiento de la administración en el marco local.

Con ello, los reclamos, demandas o intereses puestos en las consultas conducen a la necesidad de "captar las representaciones legales de sociedades emergentes marcadas por estructuras de igualdades precarias y pulverizadas por espacios de conflictos permanentes" (Wolkmer, 2003, pág. 3), por lo que el llamado al derecho es a revisar y reflexionar sobre las visiones locales, culturales y tradicionales que conducen a una multiplicidad de prácticas (actividades agrícolas) y consensos (cuidado y preservación de la tierra), que consideradas o no oficiales, justifican sus necesidades políticas, sociales y materiales.

Se podría afirmar que se encuentra lo que Cesar Rodríguez denomina "un cierto tipo particular de pluralismo, capaz de reconocer y legitimizar normas extra e infraestatales, engendradas por carencias y necesidades provenientes de nuevos actores sociales" (Wolkmer, 2003, pág. 3). Es por ello, que la discusión frente a cómo se ejerce el poder en esta materia resulta controversial y problemático, pues las decisiones tomadas por órganos colegiados que ejercen la representación terminan siendo captados por los intereses del más fuerte, por lo que la concentración de poder en estas instancias termina dando paso al "poder del monopolio del gobierno y la discrecionalidad sobre leyes, reglamentaciones y políticas para dar origen al comportamiento de captura de rentas entre intereses mezquinos". (Campos & Bhargava, 2008, pág. 40) Por esta razón, llevar temas como la protección del medio ambiente o la conservación de las actividades económicas de los municipios como lo es la agricultura o ganadería, terminan siendo asuntos con poca representación.

Por lo tanto, la consulta popular resuelve aquellas demandas ciudadanas, pero el asunto ha sido problematizado por el derecho al limitar los contenidos que pueden ser llevados a las urnas

y la vinculación de las decisiones allí tomadas. Por esta razón es que hoy se encuentra un desazón generalizado, pues deja la sensación de que el operador jurídico acentúa las falencias del modelo de representación, demostrando que el ejercicio de la soberanía queda en medio de un sistema de intereses donde el más fuerte no es quien detenta el poder, sino el que posee los mecanismos de coerción contra él (*el pueblo quien es el poseedor de la soberanía*).

CAPÍTULO II

En este capítulo haré un análisis del problema encontrado alrededor de los conceptos anteriormente abordados, a partir de los municipios en los que se centra esta investigación. Esto, con el fin, de abordar dos puntos: el primero, la limitación de los asuntos que pueden someterse a consulta popular y por esa vía de la soberanía, evitando de manera intencional el ejercicio del pueblo como máxima fuente de poder, como se supone que es dicho escenario de participación; Y el segundo, el engaño que sufren los ciudadanos de parte de las instituciones del Estado, respecto a la legitimidad de los asuntos que se someten a la validación popular a través de mecanismos de participación democrática.

Para ello, dividiré este capítulo en dos partes; en la primera, se abordará el actuar simbólico del derecho, en el cual se decantan las dificultades del ejercicio de la soberanía en el propósito de prohibir la actividad minera mediante mecanismos de participación ciudadana, lo cual, ha generado diferentes formas de derecho –o mejor dicho, pluralismo jurídico- alrededor de un solo asunto: protección del medio ambiente y legitimidad del pueblo.

En la segunda, se presentará la evolución cronológica de los acontecimientos relevantes desde el punto de vista de la disertación constitucional y legal en el caso de la consulta popular sobre temas mineros en los municipios de Piedras y Cajamarca, que pretende mostrar la tensión jurídica la contradicción que ha existido constantemente entre el sistema jurídico y el ejercicio de la soberanía.

Efecto simbólico del derecho

Este apartado tiene como propósito hacer una reflexión sobre la dificultad del engranaje que se presenta entre la soberanía, la consulta popular (democracia) y la actividad minera en el

caso colombiano, con el fin de demostrar cómo estos componentes no funcionan de manera armónica, al menos en el caso propuesto con los municipios de Piedras y de Cajamarca.

Aquí es importante mencionar que, en principio, desde la Constitución Política y del marco legal, se ha reconocido al pueblo como el actor en quien descansa la soberanía y a quien le corresponde el ejercicio del poder; esto, como cimiento fundamental de lo que hoy conocemos como Estado colombiano, sin embargo, las consultas populares en cada uno de los municipios mencionados, han presentado un desafío no solo en la práctica de dicho poder soberano, sino para el sistema jurídico que ha quedado con la responsabilidad de dirimir el conflicto aquí abordado.

Es claro que los "órdenes jurídicos eran analizados en el espacio nacional, hoy en día las interconexiones entre los niveles local, nacional y global han pasado a jugar un papel esencial en el análisis" (García Villegas & Rodríguez, 2003, pág. 49), por lo que uno de los desafíos que se deben superar de manera urgente son todos aquellos relacionados con las actuaciones descoordinadas y poco armónicas entre el nivel central y los territorios, pues el debate en torno al alcance de las decisiones en temas mineros invita a reflexionar y consensuar con aquellos propósitos que fueron plasmados antes, durante y después del proceso de la consulta popular.

De allí la pertinencia de resolver la disfuncionalidad en el alcance de la consulta popular, pues "en su dimensión pedagógica tiene la función estratégica de preparar, a nivel social y político, los horizontes de un nuevo paradigma de legalidad" (Wolkmer, 2003, pág. 3), pues aún no es claro cómo la administración puede incluir la postura local que defiende el cuidado de la tierra, la garantía de la propiedad privada, preservación y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, y la continuación de un modelo económico viable y sustentable en los municipios de Piedras y Cajamarca: actividad agrícola, mayoritariamente dedicados a la producción de arroz.

La relevancia de ello ha conducido esta investigación a analizar la categoría del pluralismo jurídico, el cual se entenderá como:

> La multiplicidad de órdenes normativos (…) se genera cuando se puede verificar la presencia dentro de un grupo social de múltiples órdenes legales, en donde la existencia de un orden legal separado conlleva la existencia de una regla de reconocimiento distinta: esto es, los órdenes legales "separados" no son reducibles uno al otro (Engle Merry, Griffiths, & Tamanaha, 2007, pág. 38).

El pluralismo jurídico como lente de análisis no solo permite ampliar el espectro de estudio a aquellas dinámicas locales y territoriales, sino que permite articular y armonizar las visiones jurídicas estatales con aquellas que logran tener voz mediante los mecanismos de participación; esto, es ampliamente desarrollado por Mauricio García y César Rodríguez, quienes afirman que:

> Se refiere a la coexistencia de una pluralidad de sistemas de Derecho en el seno de una unidad de análisis (local, nacional, global) determinada (…) Dos enfoques resultan de especial interés en esta aproximación. El primero de ellos relaciona los órdenes jurídicos según el tipo de vinculación que tienen con el Derecho oficial, de tal manera que cada caso queda ubicado en un espectro de posibilidades que van desde un extremo dominado por la violencia y la contradicción hasta otro caracterizado por la simple separación (…). El segundo enfoque mira el fenómeno del pluralismo jurídico según su ubicación en un espacio específico. (García Villegas & Rodríguez, 2003, pág. 49).

Todo el engranaje descrito hasta ahora se encuentra en disputa a la luz de las consultas populares, "la propuesta configurada por un tipo específico de pluralidad jurídica abierta, flexible, participativa y democrática, síntesis de todos los intereses cotidianos, individuales y colectivos". (Wolkmer, 2003, pág. 3) El derecho, al impedir que se garantice todo el mandato constitucional en el marco de la participación ciudadana y la soberanía, ha creado disímiles formas de hablar el mismo derecho o varios ordenamientos jurídicos en una sola sociedad, en definitiva, "se puede considerar una nueva interpretación de la naturaleza del pluralismo, o sea, su especificidad no

está en negar o minimizar el Derecho estatal, sino en reconocer que éste apenas es una de las muchas formas jurídicas que pueden existir en la sociedad". (Wolkmer, 2003, pág. 7)

Desde mi punto de vista, hay una distancia significativa entre el andamiaje constitucional y legal y el ejercicio del poder concentrado en el pueblo. En consecuencia, el ordenamiento jurídico ha engañado al pueblo al no permitir la debida práctica del poder que se ha plasmado en la Constitución, pues el orden legal establecido "no les ha asegurado la protección que necesitan contra los daños más severos que sufren, a la vez que ha sido responsable de la imposición de algunos de esos severos daños" (Ariza, 2009, pág. 102), y además, ha profundizado la brecha entre reglas formales y no formales, como se ejemplifica en el caso de Piedras y Cajamarca, lo cual se estudiará a más detalle en el este capítulo.

Para ello, en este apartado me centro en explicar, principalmente, dos argumentos, a saber: a) la participación ciudadana como eje fundamental de la soberanía y de la democracia en Colombia, y b) las dificultades que surgen, o se hacen más evidentes, en el uso de la consulta popular para prohibir la actividad minera.

En primer lugar, se considera que la participación ciudadana, como cimiento de la democracia, es una de las herramientas fundamentales en el ejercicio de la soberanía en Colombia, pues mediante los mecanismos de participación ciudadana y la fuerza vinculante de las decisiones allí tomadas, la soberanía se manifiesta en aquellos asuntos de trascendencia nacional. Para explicar ello, es necesario comenzar con la óptica de la participación de los ciudadanos en la construcción del consenso, nuestra Constitución Política de 1991 establece que ésta es en sí misma, un principio y un valor constitucional,[53] y en una lectura armónica con lo señalado en el

[53] Sentencia T-066, Expediente T- 4516547 (Corte constitucional 16 de Febrero de 2015). doi:https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-066-15.htm. La participación se establece en el ordenamiento constitucional colombiano como principio y fin del Estado, influyendo no solamente dogmática, sino prácticamente, la relación que, al interior de este, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas como la económica, política o administrativa. En atención a dichos postulados, el Constituyente, dentro del Título de los derechos fundamentales en la Constitución, dedicó a los derechos políticos un artículo especial, tornándose así expresa la relevancia que en el marco institucional tiene la participación política de los ciudadanos.

artículo 40[54], se funda como un derecho y deber fundamental, que permite voz en la conformación, ejercicio y control del poder.

Así, el Constituyente determinó la naturaleza de la democracia participativa y representativa en Colombia, según lo señalado en el artículo 103 que define los mecanismos de participación ciudadana[55] como aquellas herramientas de control social y político, en donde el papel de la administración es preponderante, no solo por la garantía a las decisiones adoptadas mediante estos, sino por la necesaria congruencia en la respuesta a las demandas sociales.

Es decir, la Democracia es la esencia de la Constitución al momento de referirse a la fuente y legitimidad para el ejercicio del poder, y a la forma en que ha de configurarse el gobierno, permitiendo que el ejercicio de participación sea dinámico e incluya diferentes proyectos y procesos políticos, (Dahl R. , 2004) de esta manera:

> La democracia ayuda al pueblo a proteger sus intereses fundamentales; (6) la democracia garantiza a sus ciudadanos derechos fundamentales que los sistemas no democráticos no otorgan ni pueden otorgar; y (7) la democracia asegura a sus ciudadanos una gama más amplia de libertades personales que las demás formas de gobierno. (…) (8) únicamente la democracia brinda al pueblo la máxima oportunidad de vivir bajo leyes de su propia elección; (9) solamente la democracia ofrece a la gente la oportunidad máxima de asumir la responsabilidad moral respecto de sus elecciones y decisiones en torno a las políticas de gobierno; y (10) sólo en una democracia puede existir un nivel relativamente alto de igualdad política. (Pág. 48)

[54] Artículo 40 (Congreso de la República 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-40 Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.

[55] El voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocatoria de mandato, el cabildo abierto.

De lo anterior, surgen dos puntos: el primero, es que la participación ciudadana “es un derecho de los ciudadanos y eje medular del ordenamiento constitucional” (Sentencia C-150, 2015); Y el segundo, que los mecanismos de participación se consagran en la constitución como una herramienta que permite intervenir en la toma de decisiones del poder público en el marco de la democracia.

Esto es importante ya que, para el cumplimiento de estos dos planteamientos, el constituyente decidió en el marco de un Estado Social de Derecho, instaurar herramientas democráticas donde:

i) El Pueblo es poder supremo o soberano Y en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar,

ii) Que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes. (Sentencia C-150, 2015)

Esta postura desde la perspectiva teórica es definida por (Weber, 1994) como la legitimidad legal racional, afirmando que:

> Consiguientemente, entendemos aquí por "dominación" un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ("mandato") del "dominador" o de los "dominadores" influye sobre los actos de otros (del "dominado" o de los 1 "dominados"), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y cómo / máxima de su obrar el contenido del mandato ("obediencia"). (Pág. 699)

Dicho de otro modo, la legitimidad radica en la subordinación al cumplimiento de unas reglas formales preestablecidas, aspecto que es, por una parte, congruente con los postulados del Estado de Derecho y el principio de legalidad y que, por otra, garantiza la predictibilidad de la actuación. Desde esta perspectiva, también era una garantía de que dicha actuación estaría

siempre ceñida al cumplimiento de la Ley y a la observación de los procedimientos, lo que en última instancia constituiría una garantía en la igualdad de trato para los ciudadanos, bajo el supuesto de que en la actividad ejercida no habría cabida para "efectuar valoraciones subjetivas que determinasen el acceso o la calidad de los servicios ofrecidos, sino simplemente una actividad estatal lineal y homogénea perfectamente reconocible y predecible" (Prats I Catalá J. , 2005, pág. 133).

En esa medida, en el marco de la democracia y de los principios constitucionales establecidos, los mecanismos de participación ciudadana son un referente importante ya que:

> Evitan la Tiranía; b) garantizan derechos esenciales; c) otorgan libertad general; d) promueven la autodeterminación; e) proporcionan autonomía moral; f) incentivan el desarrollo humano; g) protegen los intereses personales esenciales; h) fomentan altos grados de igualdad política; i) producen la búsqueda de la paz; Y j) generan prosperidad en las sociedades (Dahl R. A., 1989, pág. 22)

Y segundo lugar, lo hasta aquí expuesto conduce a una serie de dificultades que surgen del uso de la consulta popular para prohibir la actividad minera, pues en el caso Colombiano de todos los mecanismos de participación ciudadana consagrados en el artículo 103 de la Constitución, es la consulta popular la que ha venido cobrando una mayor relevancia en los últimos años, (*puesto que la elección de autoridades locales y nacionales son el mecanismo de participación ciudadana tradicional por excelencia*); debido a que, ha sido utilizada como una herramienta para que todos los ciudadanos decidan sobre temas de interés o de gran impacto, como por ejemplo, combatir la corrupción, implementar el pico y placa, crear municipios, rendir honores, el manejo de residuos sólidos y la creación de rellenos sanitarios, la aprobación del uso de maquinitas tragamonedas, el futuro del subsuelo, la explotación de hidrocarburos, y la prohibición de la actividad minera[56].

[56] Registraduría Nacional del Estado Civil. (s.f.). Registraduría Nacional del Estado Civil. Obtenido de Histórico Consultas Populares: https://www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultas-populares-.html

En los anteriores casos, la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana ha logrado por una parte, despertar el interés de los ciudadanos al hacerlos partícipes o incluirlos en el proceso de toma de decisiones de asuntos de determinada relevancia o trascendencia, y por otra, garantizar que el resultado de la consulta determine el actuar de la administración; no obstante, algunos temas en específico como la actividad minera o la explotación de hidrocarburos escapan parcialmente a esta lógica, pues aunque se sigue despertando el interés o la motivación de los ciudadanos por participar, el resultado de las consultas ha quedado al arbitrio de la administración y ha abierto un escenario de debate del cual aún no existe claridad, por lo que "se nos permite consignar que la estructura normativa del moderno Derecho positivo formal es poco eficaz y no consigue atender la competencia de las actuales sociedades periféricas". (Wolkmer, 2003, pág. 2)

En suma, la administración pública nacional ha hecho caso omiso a las decisiones adoptadas por las comunidades al desconocer la fuerza vinculante de las consultas, y los mecanismos jurídicos utilizados para zanjar la controversia (revisión constitucional o revisión en sede contenciosa) antes que resolver la situación o dirimir las diferencias ha sido protagonista de la desaprobación de las decisiones de los municipios, "en la medida en que el derecho se encuentra causal y moralmente implicado en su sufrimiento, ciertas formas de resistencia al derecho deberían ser vistas, en principio, como moralmente permisibles" (Ariza, 2009, pág. 102), por lo que con sus decisiones han sido creadores y perpetuadores de conflictos sociales, que han dejado como única alternativa para garantizar el respeto y la observación de los resultados de las consultas, el acudir a las vías de hecho, por lo tanto, "los grupos que han sufrido aquella grave marginación no tienen un deber general de obedecer el derecho". (Ariza, 2009, pág. 102)

El desconocimiento de la fuerza vinculante de las decisiones tomadas en la consulta popular se justifica en un modelo normativo centralizado que continua estudiando los problemas de la sociedad de condición lineal, de manera que "el mundo de la vida, la organización social y

los criterios científicos, se volvieron insatisfactorios y limitados, abriendo un espacio para repensar sociológicamente nuevas normas de regencia y legitimización". (Wolkmer, 2003, pág. 2)

En segundo lugar, desde la óptica de la forma como se toman las decisiones de parte de la administración, y a la luz del artículo 103 de la Constitución Política y de lo establecido en las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, la Consulta popular aunque en principio es indeterminada, ha sido limitada o depurada, por una parte, a partir de la definición de los asuntos que pueden someterse a discusión en este mecanismo de participación, y por otra, en la distribución de competencias y responsabilidades entre las diferentes instituciones y organismos del Estado, dejando temas como el de la Minería en el orden nacional en cabeza del Ejecutivo (Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería) cerrando así la vía a cualquier alternativa en la que las autoridades territoriales pudiesen eventualmente ejercer, o adelantar cualquier tipo de decisión en esta materia (Ley 685, 2001, art. 4, art. 5, art. 7).

Sin embargo, queda pendiente verificar si esa fuerte defensa de la Nación en reservarse para sí la competencia y función de decidir sobre la actividad minera en el territorio nacional, viene acompañada de un ejercicio responsable y técnico de los procedimientos utilizados para el otorgamiento de Títulos Mineros o Licencias Ambientales para la exploración, explotación y extracción de minerales, que respeten tanto las zonas reservadas, excluidas y restringidas de actividad minera, el derecho a la "consulta previa" con autoridades indígenas o afrodescendientes, como la capacidad de hacer cumplir los planes de mitigación de impacto y de adecuación del territorio.

Principalmente, porque si algo ha quedado en evidencia en la tradición de las explotaciones de los yacimientos mineros en nuestro país, es la existencia de una brecha entre las decisiones de la administración pública (entidades encargadas de autorizar y de regular) y la visión defendida desde los territorios (uso del suelo), lo cual plantea la necesidad de dotar estas decisiones de una mayor coherencia entre la sujeción a los postulados teóricos del Estado de derecho y la consonancia entre la arquitectura institucional y el marco normativo.

De allí que, en la aplicación práctica de la normatividad para autorizar la actividad minera, es necesario referirse a todo un conjunto regulatorio poco armónico, donde la realidad administrativa no es capaz de conciliar la cosmovisión de los diferentes actores (mineros, comunidades, administración), dando vía libre a la aparición de diferentes sistemas jurídicos en dos vías principalmente; una, en la que se profundizan debido a las falsas expectativas generadas por el uso de la consulta popular y el desconocimiento de la fuerza vinculante de las decisiones allí tomadas.

Y otra, la referente a los diferentes lenguajes de la administración, pues tanto en el nivel central (Ministerio de Ambiente y Minas) y las entidades encargadas de los diferentes asuntos (ANM, ANLA, CAR, etc.), como a nivel judicial (Corte Constitucional, Consejo de Estado, Tribunales, etc.) se refieren de manera descoordinada y poco concertada sobre la conveniencia de la consulta popular en la prohibición de actividades mineras. Por lo que, la existencia del pluralismo jurídico es el resultado de una serie de dificultades administrativas y normativas poco congruentes con lo planteado mediante la decisión de la consulta popular, por lo tanto, “razones que van desde la ignorancia del derecho, hasta los altos costos de transacción que generan las normas jurídicas estatales, pasando por la ineficacia de las administraciones locales y nacionales y la inmensa pobreza de importantes sectores de la población”. (Bonilla D. , 2006, pág. 232)

Dado lo anterior, se puede entender que el pluralismo jurídico tiene el propósito de ser una alternativa multidimensional que abarca las prácticas sociales, además de edificar un proyecto político y jurídico que satisface las necesidades esenciales, precisamente, centra la atención en aquellas demandas ciudadanas que son plasmadas durante la consulta pero que son obviadas por la administración y el aparato jurídico, por ello, “puede tener como meta, prácticas normativas autónomas y auténticas generadas por diferentes fuerzas sociales o manifestaciones legales plurales y complementarias reconocidas, incorporadas o controladas por el Estado”. (Wolkmer, 2003, pág. 7)

Línea de tiempo

Este apartado presenta la historia y trayectoria que llevó a la realización de la consulta popular sobre minería en los municipios de Piedras y Cajamarca, Tolima contadas por los ciudadanos, los líderes de las consultas, ambientalistas, concejales, abogados y activistas; se expone el relato del Gobierno y una línea de tiempo de las manifestaciones del derecho formal y el contexto del ambiente local que aporta a la realización de las consultas populares, resaltando este mecanismo de participación como manifestación de soberanía y la tensión que sobre la fuerza vinculante de los resultados se ha generado en el país.

El objetivo de este análisis es abordar dos visiones:

La primera, el rol de la administración pública (con breves menciones del sector judicial) como escenario de manifestación de las decisiones políticas adoptadas de forma exclusiva desde la perspectiva de evaluación económica de la actividad minera; lo cual constituye una eventual labor incompleta o inconclusa – como se abordó en el anterior capítulo - puesto que se echa en falta una evaluación que permitiese articular con enfoque territorial los asuntos de carácter económico, y la revisión de los efectos sobre el medio ambiente (evaluación, aplicación, verificación de los estudios de impacto ambiental en el marco del trámite de las licencias ambientales correspondientes) y el uso del suelo.

Este escenario de análisis permitirá observar los déficits de articulación interinstitucional o interadministrativa (a partir de mecanismos como la utilización de fuentes de información comunes o unificación de trámites) entre dos sectores de la administración pública del orden nacional, el sector Minero Energético concentrado en el impulso a las actividades de exploración y explotación del subsuelo y el sector Medio Ambiental que tiene a cargo la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad del país, todo ello en el marco de una política macroeconómica que permita generar modelos de desarrollo y de gobernanza local y nacional.

Ante esta falta de articulación interinstitucional que contemple un cumplimiento coherente de los objetivos mineros y medioambientales, la consulta popular se ha erigido en el mecanismo idóneo para subsanar los conflictos que se dan entre el impacto de la actividad minera y la necesidad de protección del medio ambiente, como herramienta que permite el goce efectivo la soberanía.

La segunda, el análisis etnográfico respecto de la posición de las comunidades de los municipios de Piedras y Cajamarca, quienes adelantan la consulta popular en aras de prohibir la actividad minería. Dicho análisis estará soportado en las entrevistas semiestructuradas realizadas a abogados conocedores del tema, ex servidores públicos que estuvieron inmersos en el tema desde alguna entidad pública y los promotores de la consulta popular en ambos municipios y comités: emprendedores por la Ecología y la Tierra (Ecotierra), Conciencia Campesina Identidad, Agua y Alimento, Colectivo Socioambiental Juvenil de Cajamarca (Cosajuca), Comité Ambiental del Tolima y Movimiento Nacional Ambiental, adicionalmente, se entrevistaron concejales, exconcejales, líderes sociales, estudiantes, campesinos y personas del común, a quienes se les realizaron las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo se desarrolló el proceso que llevó a la consulta popular? **2.** Para usted, ¿qué es la soberanía? **3.** ¿quién considera que debe tomar las decisiones sobre la explotación minera? ¿Los municipios o el Gobierno Nacional?, ¿cree usted que esto es un ejercicio de la soberanía? **4.** ¿Usted considera que la consulta popular es una herramienta jurídica efectiva para definir el rumbo de la actividad minera en los municipios? **5.** Aunque el movimiento social durante estos años ejerció presión y debatió sobre las desventajas de la actividad minera en el municipio y en el país, ¿fue efectiva esa presión? ¿Piensa que hoy en día hay mejores herramientas? **6.** ¿considera que la movilización social hubiera logrado este resultado sin necesidad de acudir a una consulta o a mecanismos jurídicos? **7.** ¿Considera que la consulta popular permite la manifestación total de soberanía de las comunidades? **8.** ¿Considera que el derecho ha asignado de manera adecuada el

ejercicio de la soberanía en torno a la actividad minera? **9.** Para el caso de Piedras, ¿de qué manera el Gobierno nacional podía garantizar la autonomía territorial? **10.** Considera usted que, ¿el desconocimiento de la decisión de la consulta popular en Piedras va en contra vía de la soberanía? **11.** Teniendo en cuenta que son los municipios quienes soportan las consecuencias de la actividad minera, ¿Cuál cree usted que debería ser el grado de participación de los municipios sobre el ejercicio de la actividad minera?

La expresión de los datos cualitativos aquí recolectados, dan cuenta de información valiosa ya que proporcionan una precisión con respecto a los actores que han participado en este proceso, épocas y contextos. Para efectos de protección de datos y de la seguridad de las personas que participaron en este ejercicio académico, los nombres originales serán cambiados y serán identificados a través de números.

Dicha línea de tiempo se establece a partir de los tres momentos legales y constitucionales, a saber: el primero: a) Constitución Política, b) Ley 134/94, c) Ley 338/97, d) Ley 685/2001, e) Primeras manifestaciones de Piedras y Cajamarca. El segundo: a) Ley 1454/2011, b) consulta de Piedras, Tolima (2013), c) Sentencia C-123/2014, d) Ley 1757/2015, e) Sentencia C-035/2016, f) Sentencia C-273/2016, g) Sentencia T-445/2016, h) Auto 053 de2017, i) consulta Cajamarca, Tolima (2017). El tercero: a) Consejo de Estado 11001-03-15-000-2017-02516-00 de 2017, b) Consejo de Estado 11001-03-15-000-2017-02389-01 de 2018, c) Sentencia SU-095/2018, y d) Sentencia C-053 de 2019.

Primer momento

En primer lugar, a nivel constitucional, se encuentran en los artículos 3, 8[57], 40, 79, 311[58] y 313 de la Constitución Política que descansa la soberanía del pueblo, la democracia representativa y participativa -como se explicó anteriormente- y las competencias de los entes territoriales para poder reglamentar los usos del suelo, el desarrollo del territorio y la defensa del patrimonio ecológico. Bajo este postulado, como es la soberanía la que reside en el pueblo, la consulta popular es una herramienta democrática asignada por el derecho que permite que la población manifieste sus intereses, por tanto, bajo estos artículos es el Estado el principal garante del derecho a gozar un ambiente sano.

Para efectos de no desbordar el límite de lo que aquí nos interesa, me concentraré en dos puntos en este apartado. El primero, el constituyente a través de la Carta Magna estableció que, la decisión de protección del entorno y territorio se regula a través de las medidas tomadas por el sistema jurídico, el mejor modo de explicarlo es bajo el marco legal de la conservación del medio ambiente a partir de la Constitución Política de 1991, donde se constata que los recursos naturales y el subsuelo están bajo propiedad del Estado, de acuerdo con los siguientes artículos: 80[59], 332[60] y el 360[61].

---

[57] Véase: Const., 1991, art. 8. "Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación".

[58] Véase: Const., 1991, art. 311. "Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes".

[59] Artículo 8, (Congreso de la República 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-3/articulo-80 El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

[60] Artículo 332, (Congreso de la República 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-1/articulo-332 El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

[61] Artículo 360, (Congreso de la República 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-12/capitulo-4/articulo-360 La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

Y el segundo, se estableció igualmente un mandato constitucional y legal que legitima la soberanía y al ejercicio del poder del pueblo en el marco de la democracia y el Estado Social de Derecho, como se analizó en el capítulo anterior. En este caso con los artículos: 40 citado anteriormente y el 103[62]. Dada la reglamentación de los anteriores artículos, se afirma que es el Estado el encargado y propietario de los recursos naturales del territorio colombiano, Y por tanto, el responsable de la administración y manejo correcto de los recursos que se deriven de su explotación.

Del otro lado, la Constitución establece también la posibilidad de manifestar la soberanía del pueblo y el debido ejercicio de la democracia, mediante los mecanismos de participación, como es el caso de la consulta popular. Ahora bien, estos postulados se reglamentaron mediante de tres leyes; la primera, de acuerdo con la Constitución Política del 91 que estableció en el marco de la democracia los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos la consulta popular, mediante la Ley 134 de 1994, se reglamentaron todas aquellas opciones a las cuales pueden acceder los colombianos para ejercer el derecho a participar del poder político, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 40 y 103 mencionados anteriormente.

En consecuencia, esta Ley marca la ruta por la cual se rige la participación democrática de las organizaciones civiles y especifica el camino a seguir de cada uno de los mecanismos de participación, como es el caso de la consulta popular, a la cual se le dedican del artículo 50 al 57 de la Ley consagrando la obligatoriedad de la decisión allí tomada.

Entonces, mediante esta ley se estableció que la consulta popular es un mecanismo efectivo y necesario para que el pueblo manifieste sus intereses en torno a los temas que considera indispensables, por lo tanto, aquellos principios establecidos en la Constitución Política como lo

[62] Artículo 103, (Congreso de la República 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-4/capitulo-1/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.

son la soberanía, la democracia y la participación ciudadana son reglados e irrevocables, ya que solo le corresponde al pueblo hacer ejercicio de estos, cumpliendo la base fundamental de la voluntad general, en donde la Administración pública actúa con el fin de materializar dichas decisiones tomadas mediante los mecanismos de participación.

Y la segunda, la Ley 136 de 1994 la cual reglamentaba el régimen municipal, y desde el artículo 33, apoyaba la autonomía territorial de las organizaciones municipales, con el fin, de que realizaren una consulta popular en caso de que un proyecto minero –entre otros- cambiara la vocación y la tradición de los municipios. Es decir, se reglamentó el ejercicio de la soberanía con el uso de la democracia participativa y representativa como herramienta del ejercicio del poder, materializándose en la administración municipal.

Allí, se llevó a cabo el ejercicio de la representación política y la democracia directa, en la medida en que, se le permitía a los alcaldes o gobernadores adelantar una consulta popular, con el fin de garantizar el debido uso del suelo de acuerdo con las actividades económicas establecidas en cada municipio, entonces, la administración dispuso en sus niveles departamentales y locales el mecanismo de participación como herramienta adecuada para decidir sobre un asunto en específico: el uso del suelo.

Y la tercera, mediante Ley 338 de 1997 de ordenamiento territorial, en el artículo 22 se establece la intervención ciudadana en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, lo cual conduce a los puntos a destacar: el primero, en el marco de la participación ciudadana del territorio en el que habitan, la construcción del POT hace un llamado a las comunidades, con el fin de que sean partícipes en el proceso de consenso, a la luz de evidencia los principios de descentralización, desconcentración y coordinación entre sus diferentes niveles (central y local), respetando las intervenciones y decisiones de los ciudadanos, así como la autonomía de los entes

territoriales. Esto, se apoyó en el artículo 35[63] de la Ley 685 de 2001 el cual reglamentó la posibilidad de zonas de minería restringida siempre y cuando cumpla las exigencias allí establecidas.

Y el segundo, mediante el artículo 22 –de la Ley 338 de 1997- se reglamenta la necesidad de la participación ciudadana en todos los asuntos concernientes al uso del suelo Y por tanto, la posibilidad de decidir sobre la vocación del suelo y subsuelo, permitiendo además, que se tomen decisiones en la viabilidad y pertinencia de la actividad minera en un municipio determinado.

Sin embargo, en este primer momento no todas las leyes reglamentaron el ejercicio de la soberanía y la autonomía de los entes territoriales, para ejemplificar de manera específica, en el artículo 37 del Código de Minas determinado por la Ley 685 de 2001, ordenó que, las autoridades regionales, seccionales o locales no podrían excluir alguna zona de la actividad minera, incluyendo dicha limitación a los planes de ordenamiento territorial, lo cual reforzó la posición sobre el Estado como detentor y poseedor de los recursos naturales no renovables, y con base en ello, se ha argumentado el negar los derechos constitucionales de la soberanía y el ejercicio del poder.

---

[63] Ley 685, art. 35 Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República de Colombia 15 de Agosto de 2001). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html
Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:
a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras de acuerdo con dichas normas;
b) En las áreas ocupadas por construcciones rurales, incluyendo sus huertas, jardines y solares anexos, siempre y cuando se cuente con el consentimiento de su dueño o poseedor y no haya peligro para la salud e integridad de sus moradores;
c) En las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente;
d) En las playas, zonas de bajamar y en los trayectos fluviales servidos por empresas públicas de transporte y cuya utilización continua haya sido establecida por la autoridad competente, si esta autoridad, bajo ciertas condiciones técnicas y operativas, que ella misma señale, permite previamente que tales actividades se realicen en dichos trayectos;
e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público siempre y cuando:
i. Cuente con el permiso previo de la persona a cuyo cargo estén el uso y gestión de la obra o servicio;
ii. que las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatibles con la actividad minera por ejecutarse y
iii. que el ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio.
f) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;
g) En las zonas constituidas como zonas mineras de comunidades negras siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;
h) En las zonas constituidas como zonas mineras mixtas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código.
Una vez consultadas las entidades a que se refiere este artículo, los funcionarios a quienes se formule la correspondiente solicitud deberán resolverla en el término improrrogable de treinta (30) días, so pena de incurrir en falta disciplinaria. Pasado este término la autoridad competente resolverá lo pertinenteç2.

Lo anterior, se complementó posteriormente con el Decreto 934 de 2013, considerando que ninguna autoridad regional puede excluir algún territorio de la actividad minera, decretando que:

> Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el artículo 38 del Código de Minas, que en forma expresa dispone que, en la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el Código de Minas sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería. (Decreto 0934, 2013)

Además, la actividad minera de constituyó como beneficio público e interés nacional en el artículo 13[64] la cual guarda su base en el artículo 58 de la Constitución aclarando que:

> Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (Articulo 58, 1991)

Hasta aquí, se encuentra una contradicción legal, ya que mediante el Código de Minas se estableció la limitación a varios puntos, a saber: a) la participación ciudadana a través de los mecanismos enunciados en la Ley 134 y 136 de 1994, así como la posibilidad de injerencia en los Planes de Ordenamiento Territorial establecidos en la Ley 338 de 1997, b) el desconocimiento de los principios de la administración pública a nivel territorial como concurrencia, coordinación y

[64] Ley 685, art. 18 Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República de Colombia 15 de Agosto de 2001). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html
Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto, podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo. La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres".

subsidiariedad, c) la contradicción con el ejercicio de la soberanía al negar la posibilidad de que mediante los representantes se pronunciara la población a favor o en contra de la actividad minera o el uso de los mecanismos de participación de la democracia directa para influir en algún asunto.

A primera vista, el sistema jurídico se configura como un campo de batalla que permite la confluencia de intereses que son contrarios a los establecidos en la Carta Magna, y en donde, limita las competencias territoriales de las que gozan los entes municipales al restringir en el Plan de Ordenamiento Territorial como herramienta que zanja las diferencias entre la organización del territorio, la visión de las comunidades y la pertinencia de la actividad minera, sin embargo, la metodología lineal que se ha utilizado al día de hoy genera "una continuidad entre un periodo político de creación del derecho, caracterizado por problemas relativos a la manifestación de la voluntad popular y otro periodo de ejecución" (Villegas, 2014, pág. 123), en tanto que se empieza a dar una disputa en torno a la soberanía entre los derechos otorgados al pueblo como máxima fuente de legitimidad y los intereses económicos provenientes de la actividad minera.

En ese sentido, en el marco del derecho se reglamenta de manera cambiante el alcance del poder del pueblo, dando lugar a un campo de batalla en donde chocan objetivos, sea la participación de los individuos en asuntos de injerencia como el uso del suelo y subsuelo y la actividad minera como visión de desarrollo gubernamental.

No en vano, dicho campo de batalla tuvo lugar en los municipios de Piedras y Cajamarca. El boom del sector minero en Colombia se intensificó y cobró vida con la entrada en vigor de la Ley 685 de 2001 (Código Minero) expedida en el periodo del 2001-2010, pues el gobierno nacional apoyándose en ésta, manifestó la necesidad de la actividad minera en el país y las ventajas que traerían para el país. Pero, paralelamente a ello, empezó una ola de movilizaciones y manifestaciones en torno a la defensa y protección del medio ambiente, donde los municipios de Piedras y Cajamarca empiezan a ser más reconocidos a nivel nacional.

Todo esto, se remonta al año 2007 en el departamento del Tolima, donde el gobierno nacional hace público el descubrimiento de que allí está una de las diez minas de oro más grandes

e importantes del mundo, otorgándole el nombre de '*La Colosa'*; este proyecto minero se ubicaba principalmente en el municipio de Cajamarca y el material extraído tendría lugar en el municipio de Piedras y las operaciones estarían a cargo de la empresa Anglo Gold Ashanti. Para la época, exactamente, en el año 2009, la empresa se encontraba presente en varias zonas del país:

> Había obtenido en Colombia 423 títulos mineros que suman 825.025 hectáreas. Su proyecto se extiende a lo largo de las tres cordilleras, fundamentalmente desde el Sur, en la frontera con Ecuador y a lo largo de las cordilleras Occidental y la Central. En territorios del Tolima en donde con el pasar del tiempo estableció su principal proyecto. (Idárraga, 2010, pág. 25)

La adjudicación de títulos a la multinacional y la nueva ocupación que se daría en el departamento del Tolima llamó la atención de quienes investigan sobre la protección del medio ambiente y las desventajas que conlleva la actividad minera, a tal punto que, el Observatorio de Conflictos Ambientales de la Universidad Nacional publica en uno de sus informes las posibles desventajas de la exploración y explotación en la mina 'La Colosa', afirmando que:

> El cianuro y demás químicos pueden contaminar las fuentes hídricas de las cuencas de los Ríos Bermellón y Coello, afectar el Sistema de Riego de Uso coello, el cual cuenta con una extensión total de 63.200 hectáreas (ha) y una estructura de riego para 25.624 ha, una red de 388 km de canales que beneficia a más de 2.400 familias. El distrito es de carácter multipropósito, es decir, que, utilizando la Hidroeléctrica de Ventanas, genera energía eléctrica para los municipios de San Luis, Guamo, Ortega y abastece a los Acueductos Municipales de Coello, Espinal y Chicoral. (Observatorio de conflictos mineros de América Latina, 2014)

Es por esta razón que los habitantes de los municipios, especialmente de Piedras y Cajamarca, comienzan a poner su atención en lo que sería la actividad minera en sus territorios. Para ello, se consolidan movimientos sociales, ambientales y académicos que se ocupaban de

manifestar el desacuerdo de la actividad de exploración en 'La Colosa' por los daños medio ambientales que podría sufrir el territorio del Tolima. De acuerdo con esta posición de divergencia, manifiesta el líder 1, que:

> Nosotros no íbamos a tener minería, ni mina, ni extractivismo, cuando nos enteramos de que nos iban a poner la escombrera más grande de Latinoamérica, nos asustamos y empezamos a investigar. Nos dimos cuenta de todo y llegamos a Cajamarca quienes llevaban diez años en la pelea. Encontramos que ellos volaban la montaña en Cajamarca, bajaban y molían la piedra en Ibagué en una finca que compraron a los Milán Trujillo en el totumo y por un minero-oleoducto mandaban todo ese mineral al municipio de Piedras a la finca La Perdiz, muy cerca al municipio de Doima.
>
> Y empezamos a mirar cuánto era la cantidad de materiales, qué implicaciones tenía para nosotros y para el medio ambiente, con un ítem, y es que nosotros estamos en la zona arrocera por excelencia de Ibagué, estamos sobre el cuarto acuífero más importante que tiene el país y ese es el futuro de nosotros. (Comunicación personal, 5 de mayo de 2019)

Ante ello, en el año 2009 se sumó el movimiento estudiantil a la movilización ambiental, en donde no solo participaron estudiantes de diferentes áreas, sino profesores, algunos decanos y egresados que elaboraron un proceso sensibilización ambiental oponiéndose a AGA. Dice él:

> Iniciamos un proceso de exploración y la empresa defendía que aún no era posible saber si se iba a hacer minería a cielo abierto, pero nosotros ya sabíamos que aquí se encuentra oro diseminado y la única manera de extraerlo es la minería a cielo abierto por lixiviación con cianuro. (Comunicación personal, 5 de mayo de 2019)

Agrega él que su plan consistía en dos objetivos: uno de formación y otro de movilización, por lo tanto, de manera voluntaria adelantaron reuniones informativas, capacitaciones y

exposiciones de su investigación ambiental en colegios y universidades, desmintiendo la protección del medio ambiente que AGA prometía.

El propósito de proporcionar era informar a la población las desventajas de la actividad minera no solo para evocar el cuidado y protección de los recursos del departamento del Tolima, sino desmentir los pronunciamientos de la empresa, ya que en diferentes ocasiones había afirmado que no generaban daño alguno en el territorio. Esto, no solo conduce a la manifestación de las diferentes reglas informales que se instituyeron alrededor de los diferentes grupos de ambientales, sino que es el resultado de la carencia de la capacidad técnica de las autoridades ambientales y mineras, pues son éstas las responsables de estimar los daños ambientales que sufre el territorio, y eventualmente, quienes deben anticiparse a las posibles medidas de recuperación del espacio afectado. Pero, los estudios que ratifican o desmienten los daños al medio ambiente y la necesidad de protección del territorio aún son tareas pendientes, las cuales terminan siendo asumidas de manera poco científica por los diferentes grupos de interés, alcaldías, e incluso, por la empresa minera, haciendo que se hable de manera poco coordinada sobre un mismo asunto.

Ya para el año 2010, la empresa hace una reunión de socialización sobre los resultados que habían obtenido el último año en el municipio de Cajamarca, sin embargo, su pronunciamiento no se tomó con el mejor ánimo, ya que, al parecer, la exposición carecía de las posibles acciones de protección y recuperación del medio ambiente. Entonces, se desata una nueva ola de movilizaciones y movimientos ambientales, a tal punto que hay una consolidación de diferentes comités, por ejemplo, emprendedores por la Ecología y la Tierra (Ecotierra), Conciencia Campesina Identidad, Agua y Alimento, Colectivo Socioambiental Juvenil de Cajamarca (Cosajuca), asociaciones de productores agrarios y juntas comunales, con el apoyo técnico y científico del Observatorio Social y Ambiental[65], quienes estudiaron el tema y encontraron que,

[65] Un listado de organizaciones sociales, ONG, gremios e instituciones vinculados con las luchas sociales asociadas a La Colosa.

"de las 51.500 hectáreas del municipio de Cajamarca, 44.276 estaban concesionadas en títulos, es decir, el 86 % de su territorio. Solamente AGA tenía 21 títulos mineros que cubrían el 68,75 % del área municipal". (García M. C., 2017, pág. 18)

Seguido a eso, en el año 2011, se realizó la primera Marcha Carnaval en Defensa del Agua, la Vida y la Soberanía en Ibagué Cajamarca, Ibagué, Espinal, Coello, San Luis y Róvira, en donde participaron diferentes grupos de la sociedad, especialmente campesinos, ambientalistas, estudiantes, el Comité Ambiental en Defensa de la Vida, la ONG Ecotierra, algunas personas de la Asamblea Departamental, del Concejo Municipal de Ibagué y de la Universidad del Tolima. Complementa 1 que:

> En el proceso salió el informe de la contraloría[66] explicando el panorama de la minería en el país, el cual se volvió mi biblia para poder contarle a la gente por qué nos estábamos oponiendo a ese proyecto en Piedras. Se tomó la decisión a principios de enero de 2013 de cerrarle el paso a la multinacional a la finca, la gente dijo ¡no más!, duramos en ese plantón cuatro meses y veinte días: el cierre más grande que ha habido en el país; básicamente fueron las mujeres quienes permanecían veinticuatro horas en el lugar y como se unió toda la población y todos los hacendados, había comida para todas las personas.
>
> La empresa al ver esta situación empezó a entrar el material por la otra vía, así que hablamos con los de la cabecera municipal para que bloquearan el otro paso. Nos apoyaron en el plantón y ya no pudieron volver a ingresar, entonces para ellos poder entrar todo el material que habían sacado, tuvieron que entrar en helicóptero.
>
> Durante este proceso hubo represalias, todos fueron heridos por el esmad y la policía; golpearon a los niños; dañaron los cambuches y las cocinas, ellos nos

[66] Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2011-2012

> tenían que llamar cuando esto ocurría y llegábamos nosotros por la tarde con guaduas y plásticos nuevos para mantenernos. Mientras tanto teníamos otras tareas, unos investigando y otros estudiando de manera silenciosa sobre la consulta popular. (Comunicación personal, 5 de mayo de 2019)

Posteriormente a todo este proceso, surgió una nueva preocupación en los habitantes del municipio de Piedras, que abarcaba la posible actividad del activo volcán Cerro Machín, el cual se encuentra aledaño a la zona y podría erupcionar debido a la ruptura del dique de las piscinas con agua cianurada que intoxicarían los ríos y las aguas subterráneas de la zona, y aunque no se encuentra un estudio científico que soporte dicha premisa, fue un argumento más de población para proteger su territorio.

Para la época, la competencia de los recursos naturales y el subsuelo era ostentada solamente por la nación, salvo algunas excepciones en donde se incluyen a los entes territoriales -como se mencionó anteriormente- y a través del artículo 37 del Código de Minas no se permitía que las autoridades locales o regionales excluyeran alguna zona de la minería. Sin embargo, para los habitantes del municipio existía un mecanismo eficaz con el que pudieran revindicar su autonomía territorial, soberanía y protección del medio ambiente: la consulta popular.

Segundo momento

Para este segundo momento, vale la pena empezar con la Ley de ordenamiento territorial, 1454 de 2011. Esta Ley Orgánica de ordenamiento territorial se apoya en la Ley 1551 de 2012[67], en donde pretende, en principio, hacer manifiesto la autonomía territorial con la que cuenta la

[67] Ley 1551, Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012 (Congreso de la República 6 de Julio de 2012). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

administración municipal y los alcances que tienen de acuerdo con las funciones que se les ha otorgado.

Para ello, se resaltan tres artículos, el 1[68], el 2[69] y el 29[70] en donde dicha disposición resulta interesante en esta línea de tiempo, pues, no solo plantea la armonización de los principios de coordinación y concurrencia con la administración central, sino que refuerza la democracia participativa y representativa de los municipios, ratificando las herramientas constitucionales de las que pueden hacer uso los habitantes de los municipios, con el fin de disponer y reglamentar el uso del suelo.

Entonces, esta disposición legal se encargó de negar el alcance del artículo 37 del Código Minero y por el contrario, reafirmó la reglamentación previa a este, restableciendo la importancia de los principios de la administración pública y la coordinación necesaria en sus diferentes niveles.

Hasta aquí, la reglamentación legal y constitucional se manifiesta en la consulta popular en el municipio de Piedras, la cual, cuenta con dos momentos que son relevantes para esta

[68] Ley 1454, art. 1 Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011 (Congreso de la República 29 de Junio de 2011). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales p ara la organización territorial.

[69] Ley 1454, art. 2 Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011 (Congreso de la República 29 de Junio de 2011). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html Concepto y finalidad del ordenamiento territorial. el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia. La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

[70] Ley 1454, art. 29 Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011 (Congreso de la República 29 de Junio de 2011). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. Son competencias de la nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes: (...) 4. Del municipio: A) formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. B) reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. C) optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Parágrafo 10. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

segunda parte de la línea del tiempo. El primer momento surge del fruto del trabajo hecho previamente por quienes defendían su posición de cuidado y protección al medio ambiente, que, de acuerdo con los pronunciamientos de los líderes sociales, las diferentes formas de manifestación y movilización sirvieron para adelantar diálogos con el gobernador del Tolima Luis Carlos Delgado.

En el 2013 el gobernador cita a la empresa con el fin de que socializara ante la comunidad el proyecto de '*La Colosa'* y la intervención que se estaba haciendo en la mina, los procedimientos que estarían adelantando, los predios que eventualmente podrían ocupar y las posibles soluciones al daño que sufriría el medio ambiente y los recursos hídricos del municipio, sin embargo, la empresa no hizo presencia en el lugar, generando incomodidad entre los asistentes.

Debido a la ausencia de AGA y al malestar de quienes asistieron a la reunión, se empezó a cuestionar al alcalde y al gobernador. La comunidad les exigía que tomaran decisiones en torno a la protección del medio ambiente y a la prohibición de la actividad minera en el municipio, de esta manera el movimiento social de Piedras tuvo un funcionamiento de acción política colectiva, es decir, actuaron con oportunidades políticas para la intervención de agentes sociales que normalmente carecen de ellas (Tarrow, El poder en Movimiento, 2012), ya que esta articulación política y el diálogo con la administración local no solo acercó a diferentes sectores sociales del municipio, sino que complementó el proceso de movilización que llevaba varios años trabajando. Todo ello, se materializó en el liderazgo de quienes argüían una medida efectiva para manifestar su posición, para este caso narra el líder 1 que:

> Pensé que había que darles las herramientas a ellos para que nos ayudaran, porque si ellos salían a prohibir algo que el gobierno decía que no se podía prohibir pues iban a atacarlos y jurídicamente los iban a joder a ellos, entonces había que darle las herramientas. Yo nunca pensé en consulta popular porque no

> sabía, yo propuse un plebiscito, donde empoderemos el alcalde, a los concejales y al gobernador para que nos ayudaran a defender el territorio.
>
> A los tres días nos reunimos tres personas que tenemos finca en la zona e invitamos a un concejal, a un diputado que es abogado especializado en derecho ambiental minero y a una persona que había sido directora de Cortolima.
>
> El diputado nos dice que lo mejor era la consulta, entonces él hizo la recolección de la información y decidimos hacer todo de manera callada porque si se filtraba algo, AGA sabría qué íbamos a hacer y no lo íbamos a lograr (…) el 60% la pregunta la hago yo acompañado de magistrados que ayudaron con la consulta, y el resto lo hace el alcalde. (Comunicación personal, 5 de mayo de 2019)

Posterior a ese proceso, la comunidad presionó a la administración local y departamental, lo que permitió que el alcalde revisara la propuesta de realizar una consulta popular y adelantara los debidos trámites en el Concejo Municipal. Recuerda 1 que, "cinco días antes de la consulta el procurador envió una carta a los alcaldes del resto del país diciendo que si hacían consultas sería destituidos de sus cargos[71]".

De acuerdo con lo anterior, al ser la consulta adelantada por el alcalde de Piedras y con el respectivo apoyo de ocho concejales de los nueve en total, en el año 2014 la procuraduría adelantó un proceso disciplinario en contra de los funcionarios, argumentando que se presentó una extralimitación y usurpación de las funciones al realizar una consulta popular en materia de hidrocarburos en el municipio.

[71] Universidad Nacional de Colombia. (30 de Julio de 2013). Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de Investigación contra Alcalde de Piedras en manos del MinInterior (Minería Oro-La Colosa, Tolima): https://conflictos-ambientales.net/oca_bd/actions/view/1339 Sobre la investigación disciplinaria en contra del Alcalde de Piedras, Arquímedes Ávila Rondón, luego de los resultados de la Consulta popular del pasado 28/07/2013; trascendió que "el análisis estará a cargo del [Min Interior, ya que se debe evaluar la decisión y [la] actuación del [mandatario local]; pues la Procuraduría General de la Nación, en cabeza de Piedad Angarita Guerrero, coordinadora del grupo asesor en Minas, Hidrocarburos y Regalías, le advirtió la semana pasada sobre una posible extralimitación de funciones, [de expedirse] algún acto administrativo que excluya zonas de minería del municipio, el cual todavía no se produce. El oficio remitido por el Ministerio Público, el 25 de julio, lo originó una solicitud de acompañamiento de Anglo Gold a la Procuraduría, en el que citan los casos de acuerdos municipales similares en los municipios antioqueños de Urrao, Jardín y Caicedo, que fueron anulados por el Tribunal Administrativo de Antioquia"".

A pesar del pronunciamiento del Procurador General de la Nación y de lo esto podría significar para quienes ostentaban el cargo público, el alcalde Arquímedes Ávila Rondón surtió el trámite y el proceso establecido en la Ley 134 de 1994 y el 28 de julio de 2013 se realiza en el país la primera consulta popular en torno a la extracción de recursos y protección del medio ambiente. La pregunta para responder fue[72]:

> ¿Está de acuerdo, como habitante de Piedras, Tolima, con que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio 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? La votación fue contundente, dos mil 971 votos por el 'No', frente a '24' por el Sí, fue el resultado final de la consulta popular que se efectuó en Piedras, la primera en el país de esas características, para conseguir que en el municipio no se lleve a cabo ningún proceso minero. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2013)

En esta primera consulta popular que se adelantó en materia de extracción de minerales y cuidado medio ambiental, el 99% de los votantes del municipio de Piedras decidió prohibir la actividad minera realizada no solo por la empresa AGA sino que frenó cualquier tipo de minería

[72] La pregunta inicialmente fue demandada, asegurando que la pregunta formulada predispone al optante con la actividad minera al asociar que esta actividad involucra necesariamente la 'contaminación de aguas y la afectación agropecuaria y turística del territorio ibaguereño, lo cual limita la libertad del sufragante, en desmedro de la aplicación de los principios de lealtad y claridad de la redacción para lograr una respuesta negativa. Inicialmente se planteó: ¿Está usted de acuerdo si o no que en el Municipio de llagué Se ejecuten proyectos y actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio?

en el territorio. Es por esto por lo que esta decisión popular es importante en el marco del ejercicio de la soberanía, y del debido desarrollo y uso de las herramientas legales y constitucionales establecidas previa a la consulta, además de hacer manifiesto la necesidad de mantener la vocación del uso del suelo en el municipio.

Para los líderes ambientales y para quienes hicieron parte de cada momento de movilización, el resultado de la consulta popular refleja el trabajo voluntario, académico y pacífico que se realizó durante varios años en cada casa, tierra y vereda del municipio. Es por esto por lo que el líder 1 afirma que:

> El trabajo conjunto con Pax Christi permitió que se invitara al municipio a Robert Molano, uno de los mejores geólogos del mundo, quien ha trabajado con grandes multinacionales en temas mineros y dio una charla en la plaza pública de Doima explicando por qué la oposición a la minería era la mejor posición. (Comunicación personal, 5 de mayo de 2019)

El segundo momento importante de esta situación surge a la luz del pluralismo jurídico y del dispar lenguaje del derecho cuando la administración pública central se pronuncia afirmando que, a pesar del fundamento constitucional y legal en el cual se basó la consulta popular, desconocía la decisión del municipio de Piedras bajo tres argumentos: primero, se usó el Código Minero como sustento, específicamente el artículo 37: “ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial”. (Ley 685 , 2001) Y junto a esto, el Decreto 934 de 2013, específicamente en su artículo 2°, parágrafo 1°:

> Los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales no podrán establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería mediante acuerdos municipales u ordenanzas departamentales respectivamente, por exceder el ámbito de sus competencias. (Decreto 0934, 2013)

El segundo, apeló a la Sentencia T-123 de 2009 argumentando que la decisión y los efectos de la consulta no tienen "carácter absoluto e incondicionado, pues como todo derecho es susceptible de ciertas restricciones". (Sentencia T-123, 2009) En consecuencia, la consulta popular realizada en el municipio de Piedras se declaró inválida.

Y el tercero desde una nueva óptica de la discusión, el gobierno de Juan Manuel Santos[73] insertó dentro de su agenda política y económica -la llamada locomotora minera- "la extracción de recursos como los mineros a gran escala, como talante de desarrollo y progreso que permiten generar riqueza de manera ilimitada" (Suárez, 2013, pág. 46), que, como política de gobierno, estableció que una de las columnas de progreso en el país era la actividad minera, y la decisión de Piedras, desafió un proyecto de Estado que distaba de la visión de desarrollo de los piedrunos.

Por lo tanto, el proceso disciplinario fue adelantado por la Procuraduría General de la Nación, usando principalmente como argumento lo reglamentado en el Decreto 934 de 2013. Ante esta situación, el alcalde Arquímedes se pronunció diciendo que él había actuado de acuerdo "al mandato del pueblo para salvar nuestras fuentes hídricas (…) la sequía de Casanare lo pone a uno a pensar y me da mucha tristeza por lo que pueda pasar en nuestro municipio rico en producción de agua". (EL TIEMPO, 2014)

No en vano, el pronunciamiento de la empresa AGA no esperó, se manifestó diciendo que el resultado de esta consulta es fruto del desconocimiento de "un proyecto que representa progreso para la región", y rechazó el contenido de la pregunta porque "indujo una respuesta negativa". (EL TIEMPO, 2014)

Ahora bien, nuevamente todo ello conduce a que no solo los sectores de ambiente y minas, sino que la empresa AGA, entes de control y administraciones locales hablan un lenguaje

[73] Político y economista colombiano ganador del Premio Nobel de la Paz. Ejerció el cargo de presidente de la República de Colombia desde el 7 de agosto de 2010 hasta el 7 de agosto de 2018.

descoordinado frente a la decisión del municipio de Piedras, generando un ambiente tenso frente al uso de reglas formales (consulta popular).

En ese sentido se presenta un fallo al principio de predictibilidad[74], ya que el Estado mediante el sistema jurídico puso a disposición del pueblo una serie de herramientas legales y constitucionales, para que, a través de ellas, se manifestara en torno al uso del suelo y subsuelo, a la vocación de las actividades económicas de un territorio, a la actividad minera y a la protección del medio ambiente. Por eso mismo, participar en el Plan de Ordenamiento Territorial, acudir a los representantes de los diferentes niveles de la administración pública o adelantar consultas populares hacen parte del ejercicio de los derechos legítimos y democráticos según lo establecido por el constituyente.

Y además, el sistema jurídico se configura como un campo de batalla, "el Estado y el derecho aparecen como campos sociales menos delimitados, más flexibles, más porosos y sobre todo más políticos" (Villegas, 2014, pág. 125), ya que de un lado se tiene la reglamentación de la manifestación de la soberanía sea cual sea la forma establecida legalmente, y del otro lado hay una limitación del ejercicio de ésta mediante el artículo 37 del Código Minero, siendo, además, una regulación contradictoria con las normas sancionadas previamente sea de mecanismos de participación o de ordenamiento territorial, o incluso, con la misma Constitución Política.

Esta contradicción deja una desazón en el municipio de Piedras, quienes mantienen su postura frente a los daños que genera la actividad minera en el medio ambiente. Manifiestan, además, que es la administración pública el principal tropiezo del ejercicio pleno de la soberanía del pueblo y que la consulta popular significa ahora "su creciente capacidad para presionar las instituciones, plantear desafíos legales". (Tarrow, El poder en Movimiento, 2012, pág. 36)

Sin embargo, el campo de batalla además de disputar dos posturas deja una tarea pendiente por resolver: la confianza de los ciudadanos, ya que, de lo contrario, dicha contradicción

[74] Sentencia C- 179, expediente D-10973 (13 de Abril de 2016). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-179-16.htm "De la necesidad de seguridad jurídica del ciudadano respecto de la protección de sus derechos, entendida como la predictibilidad razonable de las decisiones judiciales en la resolución de conflictos".

legal dejará paso a un nuevo conflicto, afirman que, si el gobierno decide desconocer el resultado de la consulta popular, “no hay mayor esfuerzo en organizar a los campesinos y a los hacendados con armas y defender la decisión que nos pertenece”. (Comunicación personal, 5 de mayo de 2019)

Posteriormente a este proceso de la consulta de Piedras, Tolima, la Corte Constitucional se manifiesta mediante diferentes Sentencias que acentúan la discusión del campo de batalla. La primera de ellas es la Sentencia C-123 de 2014, la cual precede la tensión jurídica en cabeza de la Corte Constitucional en el marco de la consulta popular que prohíbe la actividad minera en el municipio de Piedras, Tolima. Mediante esta, la Corte Constitucional resuelve la demanda contra el artículo 37 de la Ley 685, en la cual se argumentaba que a través de éste de vulneraba “la autonomía territorial y la competencia de los concejos para regular el uso del suelo en el municipio o distrito” (Artículo 313, 1991), por el descuido del “derecho constitucional a gozar de un ambiente sano” (Artículo 79, 1991), y la inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto 943 de 2013 –citado varias veces anteriormente-. Para condensar la posición de la demandante en este proceso, presento de manera sintetizada los dos argumentos centrales:

1.Vulneración autonomía territorial: radica en el choque de competencias que se hace evidente entre la autoridad que radica en cabeza de la entidad nacional en este caso ministerio de minas y de medio ambiente y la soberanía que está determinada y ha sido otorgada por la constitución política a las entidades territoriales y sus respectivas autoridades. La pregunta que surge ahora es, cuál autoridad pesa más, como bien sabemos la constitución tiene carácter supranacional y es norma de normas (art 4 CN) y esta debe primar sobre cualquier otra ley decreto o acto administrativo, es por ello que no se puede pasar por encima de la competencia que se ha otorgado a los concejos y autoridades de las entidades territoriales más aun cuando está específicamente estipulado en la carta nacional. (Sentencia C-123, 2014)

2. Vulneración de los artículos 8, 79, 80 y 82 de la Constitución: la conservación del medio ambiente es un derecho de rango constitucional que se haya en conexidad con el deber que tiene el Estado de garantizar la vida en condiciones dignas de los habitantes del territorio nacional. (Sentencia C-123, 2014)

Dado lo anterior, la Corte destacó que el problema jurídico subyace de la posible contradicción y tensión entre exploración y explotación minera y los principios constitucionales anteriormente mencionados, dado que las autoridades territoriales consagran la competencia para establecer la regulación del uso del suelo según los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución. Y que en el objetivo de proteger el medio ambiente y en uso de dichos artículos, los municipios podrían definir y determinar las zonas de la actividad minera.

En este fallo, la Corte Constitucional enfatizó en la necesidad de encontrar una solución que permitiera aplicar de manera armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión, destacando que:

> El proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera- cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. (Sentencia C-123, 2014)

Y en el marco del estudio de la armonización de dichos principios, abordó tres componentes. El primero, que el principio de autonomía territorial versa sobre "la distribución de competencias entre el nivel nacional y las autoridades del nivel territorial, deberá hacerse con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad". (Sentencia C-123, 2014)

El segundo, que la reglamentación del uso del suelo por parte de las autoridades municipales y distritales se fundamenta "en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan". (Sentencia C-123, 2014)

Y tercero, que al menos, no en todas las etapas de la actividad minera se presenta una amenaza al medio ambiente, sin embargo, en aras de protegerlo, la autoridad ambiental otorga la licencia siempre y cuando "la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada". (Sentencia C-123, 2014)

Con lo dicho hasta aquí, la Corte reconoce una tensión de competencias entre el gobierno nacional y los entes territoriales en materia de actividad minera que no necesariamente subyace del artículo 37 del Código Minero o el artículo 2 del Decreto 934 de 2013, por lo tanto, exhorta a la coordinación entre las entidades municipales y el órgano central, con el fin de permitir el libre "desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera las medidas necesarias para la protección del ambiente sano" (Sentencia C-123, 2014), dejando exequible el artículo 37 de la Ley 685 de 2001.

Entonces, con lo compendiado hasta aquí de la Sentencia, la Corte Constitucional marca tres puntos en el campo de batalla jurídico: el primero, confirma los argumentos utilizados por las diferentes entidades de la administración pública para declarar desvinculante la decisión de la consulta popular del municipio de Piedras.

Segundo, al confirmar la constitucionalidad del artículo 37 del Código Minero, la Corte niega la materialización de la democracia participativa y representativa en cabeza de los Concejos Municipales, quienes personificaron la inconformidad de quienes se oponían a la actividad minera, pues no en vano se recuerda que este órgano político, es quien representa los intereses e inconformidades de los individuos, de acuerdo con la soberanía, como la máxima fuente de legitimidad del poder del pueblo.

Y tercero, refiere un pronunciamiento que puede representar incoherencia, en la medida en que el mecanismo de participación (el voto) mediante el cual se elige a quienes conforman el órgano de representación política (Gobernador, alcalde y Concejos municipales) es válido y

constitucional, mientras que el uso de otro mecanismo de participación como el de la consulta popular, si está sujeto a la validación y verificación de las autoridades nacionales y entidades de la rama judicial.

Por lo tanto, estos tres puntos representan una desconexión de las normas anteriormente mencionadas y una violación del mandato constitucional de acuerdo con lo establecido en la Carta Magna, en el ejercicio de la soberanía y en los derechos políticos de los ciudadanos, dejando en la incertidumbre el alcance –o vinculación- de la decisión tomada mediante los mecanismos de participación (cualquiera que se utilice) y una clara delimitación de la soberanía.

Sin embargo, en el transcurso de este campo de batalla, se sancionó la Ley 1757 de 2015, la cual reglamenta los mecanismos de participación ciudadana. En primera instancia, vale la pena recordar, que la consulta popular realizada en el municipio de Piedras se hizo bajo la Ley 134 de 1994. Pero, posteriormente, en el año 2015 se sanciona una nueva ley de mecanismos de participación, estableciendo que, "cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva" (Ley 1757, 2015) y además constata:

> Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente. Si vencido, este plazo el Congreso, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el presidente de la República, el gobernador, el alcalde dentro de los quince (15) días siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses. (Ley 1757, 2015)

En esta nueva normativa, cambian algunas condiciones y se mantienen otras, de hecho, en los requisitos para realizar la consulta popular. Para recordar lo que se mencionó en el anterior capítulo, a saber: a) se señala que las consultas populares de nivel departamental, distrital,

municipal y local podrán ser convocadas por un comité promotor, b) mantiene la necesidad de que las preguntas deben ser claras y se deben responder con 'SI' o un 'NO', c) , se establece que el mandatario, sea el alcalde o el gobernador, someterá a asamblea, concejo o junta administradora local un concepto sobre la conveniencia de la consulta popular, d) el carácter de la decisión es obligatoria siempre y cuando la participación no sea menor a la tercera parte de los electores y e) el artículo 42 –mencionado anteriormente- deja claro el tema de la vinculación, pues, "cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva". (Ley 1757, 2015)

Con lo dicho hasta aquí de la Ley 1757, primero, confirma la obligatoriedad de la decisión de las consultas populares de acuerdo con lo establecido en la Ley 134 de 1994. Segundo, con esta nueva ley de mecanismos de participación, se suma la posibilidad de que las consultas puedan ser fruto de iniciativa ciudadana y/o de un comité promotor, sin embargo, el alcance de la decisión de la consultase mantiene.

Por lo tanto, el legislativo crea una nueva medida más amplia y flexible con respecto a las iniciativas que pueden adelantar consultas populares y no subordina el trámite a la administración pública local Y además, esta Ley resulta reiterativa de los principios constitucionales, pero a su vez, contradictoria con lo reglado por el mismo órgano en el Código Minero. De ahí que:

Menosprecio que existe en nuestros países por la implementación del derecho y por los asuntos relativos a la ejecución del mismo, se origina en esa idealización de la primera etapa (legislativa) y el consecuente menosprecio por la segunda etapa (administrativa) del derecho. (Villegas, 2014, pág. 126)

Entonces, la controversia y contrariedad en materia legislativa termina siendo dirimido en el campo de batalla del poder judicial, aunque en principio, el alcance de las consultas y los

principios de la administración se discutan, la base del debate debería ser el ejercicio de la soberanía del pueblo.

Posterior a la sanción de la Ley de mecanismos de participación, la segunda en materia y participación ciudadana es la Sentencia es la C-035 de 2016; en esta ocasión, la posición de la Corte se aleja del primer pronunciamiento en la Sentencia C-123 de 2014; para explicarlo, comenzaré aclarando que, en esta oportunidad la Corte Constitucional hace un análisis de constitucionalidad de los artículos 108 de la Ley 1450 de 2011[75] y 20 de la Ley 1753 de 2015, los cuales crean y amplían la figura de las Áreas de Reserva Estratégicas Mineras (AEM) que se reglamentaba en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país".

Los cuales, de acuerdo con los accionantes, arguyen que Áreas de Reserva Estratégica Minera (AEM) van en contravía de las disposiciones constitucionales de la protección de trabajadores del sector agropecuario, atentando contra la soberanía y seguridad alimentaria, además, de amenazar las actividades agrícolas y la conservación del medio ambiente. Para ello, esgrimieron cuatro argumentos principalmente:

El primero, la vulneración de los derechos de los trabajadores agropecuarios y de la producción agropecuaria violan "los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política. Las normas acusadas impactan negativamente la situación de los pobladores rurales y la producción de alimentos". (Sentencia C-035, 2016)

El segundo, las Áreas de Reserva Estratégica Minera (AEM) no garantizan el debido ejercicio de las competencias de los entes territoriales, ya que "desconocen los principios de

[75] Ley 1450, art. 108 Diario Oficial No. 48102. 16, Junio, 2011 (Congreso de la República 16 de Junio de 2011). Obtenido de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680917 Reservas mineras estratégicas. La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera. Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas en contrato de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de las regalías, que los interesados deben ofrecer. Parágrafo. En todos los contratos de concesión minera podrán solicitarse prórrogas de la etapa de exploración por periodos de dos años cada una, hasta por un término total de once (11) años, para lo cual el concesionario deberá sustentar las razones técnicas y económicas respectivas, el cumplimiento Minero-Ambientales, describir y demostrar los trabajos de exploración ejecutados y los que faltan por realizar especificando su duración, las inversiones a efectuar y demostrar que se encuentra al día en las obligaciones de pago del canon superficiario y que mantiene vigente la póliza Minero-Ambiental.

autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, e impiden a los municipios regular los usos del suelo y ordenar el territorio". (Sentencia C-035, 2016)

El tercero, las Áreas de Reserva Estratégica Minera (AEM) limitan la soberanía del pueblo, debido a que "viola los principios de democracia representativa y participativa y el derecho político a una representación efectiva". (Sentencia C-035, 2016)

Y el cuarto, las Áreas de Reserva Estratégica Minera (AEM) no garantiza el cuidado y conservación del medio ambiente, en la medida en que "viola el principio y derecho al medio ambiente sano y desconoce el concepto de desarrollo sostenible". (Sentencia C-035, 2016)

Ahora bien, ante los argumentos destacados, la Corte plantea la pregunta de "¿Al facultar a una entidad del orden nacional para delimitar las Áreas de Reserva Estratégica Minera, se restringe la autonomía constitucional de las entidades territoriales?". (Sentencia C-035, 2016) En donde la respuesta es el aporte sustancial a lo que aquí se discute, ya que resuelve, con respecto al artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, que:

> De esa manera, la disposición demandada será exequible, siempre y cuando su contenido garantice un grado de participación razonable de los municipios y distritos en el proceso de decisión sobre la selección y otorgamiento de áreas que presenten un alto potencial minero en el respectivo territorio. Esta solución implica que la Autoridad Nacional Minera continuará participando en dicho proceso, pero no será el único nivel competencial involucrado en la toma de una decisión de tal trascendencia para la realización de aspectos principales de la vida local, de ahí que los municipios y distritos afectados por dicha decisión podrán participar de una forma activa y eficaz en el proceso de toma de la misma. Es decir, que la opinión de éstos debe ser valorada adecuadamente y pueda tener una influencia apreciable en la toma de esta decisión, sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la

> salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades. (Sentencia C-035, 2016)

Y con respecto al artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, se declara exequible, dado que:

> i) en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente Sentencia, la autoridad competente deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera, y ii) en cualquier caso, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos. (Sentencia C-035, 2016)

Para la toma de esta decisión, la Corte se basó en los artículos 287[76] y 288[77] de la Constitución Política que disponen que la autonomía de los municipios en aquellos temas que pueden afectar en el desarrollo local y la capacidad de reglamentar los usos del suelo del municipio a través de los concejos municipales.

También resaltó la debida garantía de la democracia participativa y representativa que se ha consagrado en Colombia, lo cual, garantiza el debido ejercicio de la soberanía y del ejercicio del poder, haciendo uso de las herramientas constitucionalmente dispuestas en la democracia. Aunque en esta ocasión la Corte no referenció un mecanismo específico para preservar la autonomía de las regiones, al menos, destacó la necesidad de cumplir los principios básicos de la administración pública, como lo son la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad, "la

[76] Artículo 287, (Constitución Política de Colombia 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-1/articulo-287 Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.

[77] Artículo 288, (Constitución Política de Colombia 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-1/articulo-288 La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas deben concertar la selección de las áreas de reserva especial minera con las autoridades municipales". (Sentencia C-035, 2016)

El pronunciamiento de la Corte permite entender que nuevamente la actividad minera queda subordinada a la aprobación de los municipios o comunidades que tengan intereses económicos y/o medioambientales en el territorio, por lo tanto, el ejercicio de la soberanía retoma importancia en aquellos asuntos en los cuales el Código de Minas la limitó.

Sin embargo, a pesar de lo que puede significar el cambio en la posición de la Corte Constitucional, al menos, aquí, no responde a la garantía del mandato constitucional que relaciona la soberanía, la democracia y el uso de los mecanismos de participación ciudadana como instrumento necesario para el ejercicio del poder. Aunque consagra la necesidad de la democracia participativa y representativa como cimiento de los entes territoriales, a la postre, lo reconoce por dirimir las controversias de competencias entre la administración central y local, y no por la materialización de la soberanía.

Ahora bien, la tercera Sentencia es la C-273 de 2016, mediante la cual se sigue reconociendo las tensiones que no parecen fácilmente superables entre la administración pública central y local. Aquí, nuevamente, el centro de la discusión es el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, y lo que esta vez se pone en consideración, es que dicho artículo desconoce:

Los artículos 151 y 288 de la Constitución, así como los artículos 1, 2 y 29 de la Ley 1454 de 2011 "por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones". (Sentencia C-273, 2016)

De acuerdo con los demandantes, el artículo 37 del Código Minero es contrario a lo establecido en el marco colombiano bajo tres argumentos; el primero, viola los artículos mencionados (151 y 288 de la Constitución), dado que, "la regulación contenida en el artículo demandado corresponde a una materia orgánica, al encontrarse relacionada con la asignación de

competencias a las entidades territoriales y a su distribución entre ellas y la Nación". (Sentencia C-273, 2016)

El segundo, se cuestiona que el artículo 37 del Código Minero a los entes territoriales, ya que plantea:

> Una prohibición y un límite a los planes de desarrollo del orden territorial, así como a los esquemas de ordenamiento del territorio. Siendo ello así, existe un vínculo directo entre la prescripción de la disposición demandada y el reparto de competencias entre las entidades territoriales, en tanto lo establecido se asocia con "aspectos medulares de la organización territorial". (Sentencia C-273, 2016)

Y el tercero, el artículo demandado es debatido a la luz de Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial, referenciada anteriormente, dado que:

> La referida ley no adopta norma alguna relativa a la distribución de competencias en materia minera. En esa dirección, de lo establecido por el artículo 1º y 2º se sigue "que en ningún momento el constituyente o el legislador orgánico quisieron excluir o separar expresamente, el denominado ordenamiento minero del Ordenamiento Territorial". (Sentencia C-273, 2016)

Con respecto a esto, como problema jurídico la Corte refiere que,

> ¿Se vulnera la reserva de ley orgánica cuando en una disposición contenida en una ley ordinaria el Congreso prohíbe a las autoridades del orden territorial establecer zonas excluidas de la minería, inclusive en los planes de ordenamiento territorial? (Sentencia C-273, 2016)

Ante esta situación jurídica, la Corte reconoce que el artículo 37 es un limitante a las competencias de las autoridades del orden territorial, a los instrumentos dispuestos para la ordenación del territorio y sobre todo aquellos que están dispuestos a la exclusión de zonas de la actividad minera. En ese sentido:

> La libertad del Legislador para determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precitadas disposiciones constitucionales. Ello implica que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio. (Sentencia C-273, 2016)

Por lo tanto, la Corte declara la inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, argumentando que:

> Afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica. (Sentencia C-273, 2016)

Finalmente, con esta decisión la Corte consagra la autonomía territorial otorgada a las autoridades locales según lo dispuesto por la Constitución, Y es de resaltar, que pone fin a una amplia discusión que tuvo como protagonista al artículo 37 del Código Minero en previos pronunciamientos de la Corte.

Hasta aquí, la inexequibilidad del artículo 37, en principio, apertura un camino en el que no deberían aparecer más dificultades si mediante un órgano local se excluye algún territorio de la actividad. Parece que de alguna manera la disputa del campo de batalla se ha solucionado, pues si mediante la decisión de una consulta popular se decide excluir del territorio la actividad, no habrá límites para que dicha disposición sea adoptada mediante los Planes de Ordenamiento Territorial, por lo que la Corte Constitucional deja disponible la posibilidad de acudir a dos posibles vías (mecanismos de participación y POT) para que consensuar y decidir sobre la

actividad minera, la ordenación del territorio, el cuidado del medio ambiente y la visión de desarrollo de las comunidades sea un proceso democrático, lo que conduce a que el campo de batalla es un escenario resuelto en el que los intereses que, en principio, no parecían poder confluir, pueden ser resueltos sin afectar el ejercicio de la soberanía.

Entonces, aunque la Corte no discutió el cimiento de la soberanía y de la democracia desde los órganos locales de representación política, decidió darle prevalencia a la autonomía territorial, que, de alguna manera, se podría pensar que resguarda a la democracia participativa y representativa de los municipios, permitiendo que los entes territoriales dispongan libremente de las competencias que se les ha sido asignadas.

Y el tercer, y último pronunciamiento de la Corte Constitucional, es la Sentencia T-445 de 2016. Mediante este pronunciamiento, la Corte resalta la importancia de las consultas populares en materia minera. Para explicar esto, vale la pena empezar diciendo para el año 2015, el municipio de Pijao, Quindío, adelantó una consulta popular para prohibir la actividad minera en el territorio, sin embargo, durante el proceso el Tribunal Administrativo del Quindío, encontró que la pregunta puesta a consideración era inconstitucional, argumentando que:

> (i) la pregunta puesta a consideración del pueblo atentaba contra la libertad del votante, porque al contener elementos valorativos y subjetivos incorporados, predisponía al elector y de esa forma sugería una respuesta en un sentido determinado, (ii) la Corte Constitucional en la Sentencia C-123 de 2014 dispuso que las actividades mineras no podían ser excluidas del territorio nacional sino por las autoridades competentes y (iii) desconocía los límites legales y constitucionales contemplados en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, y los Decretos 934 de 2013 y 2691 de 2014, los cuales prohíben que las autoridades locales excluyan la minería de sus territorio. (Sentencia T-445, 2016)

Ante ello, la demandante alega los tres argumentos del Tribunal Administrativo del Quindío, afirmando que, la consulta popular se adelantó en el marco del "cumplimiento de la

obligación contenida en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 y de acuerdo con el procedimiento contenido en la Ley 134 de 1994". Además:

> La economía su Pijao, Quindío es fundamentalmente agropecuaria, orientada al cultivo de café, caña de azúcar, lulo, mora y pancoger. La economía de Pijao y su vocación agropecuaria recientemente se han visto afectadas por varias decisiones tomadas en el interior del país. Específicamente sostiene que se han otorgado más de 22 títulos mineros sin tener en cuenta el impacto que dicha actividad traería para los habitantes del municipio. (Sentencia T-445, 2016)

Ante ello, el problema jurídico consiste en determinar:

> ¿Si el Tribunal Administrativo del Quindío vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la participación ciudadana de la accionante, al declarar inconstitucional la pregunta puesta a consideración por el alcalde de Pijao? (…) es necesario que esta Corporación establezca si los entes municipales, por intermedio de una consulta popular y haciendo uso de su competencia para regular el uso del suelo y garantizar un ambiente sano, pueden prohibir o excluir de la totalidad de su territorio la actividad minera. (Sentencia T-445, 2016)

Ahora bien, para dar respuesta al problema jurídico, quisiera destacar tres puntos que fueron abordados por la Corte; el primero, es que destacó la inequexibilidad del artículo 37 del Código Minero y aclaró que, "los municipios cuentan con una importante función de reglamentación, control y vigilancia ambiental en el marco de sus competencias". (Sentencia T-445, 2016) Para ello, la Corte resaltó la importancia de la participación del ordenamiento del territorio y del componente ambiental, a partir de la Ley 388, específicamente, es los artículos 1, 6, 8, 12, 14, 17.

El segundo, se reconoce que la actividad minera puede ser nociva para el medio ambiente, para el ser humano y para las actividades económicas del territorio, argumentando que:

> Es claro que la minería actualmente imposibilita la titulación de casi 7 millones de hectáreas de bienes baldíos a campesinos y sujetos de reforma agraria en el país (…) Es decir, conforme lo reconoce el propio gobierno, si se analizan los impactos de la actividad minera respecto al derecho a la seguridad alimentaria de los campesinos colombianos, se puede concluir que la minería ha tenido mayores impactos que el conflicto armado. En conclusión, conforme a las pruebas obrantes en el expediente, esta Corporación considera que la actividad minera genera importantes afectaciones a los derechos de los campesinos y comunidades agrarias de nuestro país, en especial al derecho a la seguridad alimentaria. (Sentencia T-445, 2016)

Y tercero, rescata que la consulta popular a la luz de la democracia representativa, la participación ciudadana y del ordenamiento constitucional, en donde los individuos tienen derecho a actuar, incidir y expresar su posición frente algún tema de injerencia específica, como lo es el cuidado y protección del medio ambiente. Así, afirmó que:

> La naturaleza participativa del ordenamiento constitucional supone entonces la obligación de promover, en cuanto resulte posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control Y en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas (…) La Consulta popular, conforme fue definida por el Constituyente y desarrollada por el Legislador Estatutario, es ante todo un acto con una clara impronta política. Una manifestación ciudadana a través del mecanismo de participación es esencialmente, un hecho de carácter político, una materialización de una voluntad colectiva, que posteriormente, y de manera diferida tiene consecuencias jurídicas. (Sentencia T-445, 2016)

En consecuencia, la decisión de la Corte para este caso versa sobre el cambio en la pregunta de la consulta popular y en confirmar que "los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera". (Sentencia T-445, 2016)

En ese sentido, la Corte precisa la decisión tomada previamente en la Sentencia C-273 de 2016, en materia de autonomía de los entes territoriales. Sin embargo, el punto que más resulta interesante es que en esta ocasión destaca que la consulta popular es un mecanismo establecido por el constituyente, y conforme a ello, se puede inferir que: a) la consulta popular es un mecanismo de participación que alude al ejercicio del poder público, b) en Colombia, la democracia representativa no solo supone las modalidades generales de representación, sino que en el pueblo recae el poder de decisión y control, Y c) los asuntos que se llevan a una consulta popular y los alcances de la decisión no fueron limitados o especificados por el constituyente, en tanto que si la prohibición de la actividad minera es lo que se atañe en este caso, termina siendo totalmente legítimo.

De esta manera, las controversias alrededor de la actividad minera y la protección del medio ambiente parecen no tener más dificultades, ya que la Corte resuelve aquellas falencias que quedaron de reglamentaciones contrarias del legislativo y da prevalencia no solo a los mecanismos de participación y sus alcances, sino que exalta el cuidado del medio ambiente a la luz de los principios que consagra la autonomía territorial y local.

El último pronunciamiento en el campo de batalla es el Auto 053 de 2017, pues de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia T-445 de 2016, la Agencia Nacional de Minería con Coadyuvancia de la Agencia Jurídica del Estado, el Ministerio de Minas y Energía – con Coadyuvancia de Asogravas y la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, Cremades y Calvo-Sotelo Abogados, la Asociación de Mineros e Hidrocarburos del Tolima, la Asociación Colombiana de Minería y la Procuraduría General de la Nación – Grupo Asesores en

Minas, Hidrocarburos y Regalías, presentan una solicitud de nulidad contra la decisión tomada en esta ocasión.

Lo que alegan, principalmente, es que mediante la Sentencia T-445 de 2016 se plantea una contradicción y desconocimiento del procedente judicial, en la medida en que:

> Presuntamente vulneró el debido proceso ya que a su juicio: (i) se desconoció la jurisprudencia establecida por la Sala Plena de la Corte Constitucional en las Sentencias: C-517 de 1992, C-520 de 1994, C-149 de 2010, C-983 de 2010, C-395 de 2012, C-123 de 2014, C-150 de 2015, C-035 de 2016, C-273 de 2016 y C- 298 de 2016 (ii) se incurrió en una contradicción entre la parte motiva y la parte resolutiva, lo anterior por cuanto aunque el fallo que se cuestiona utilizó argumentos en su parte motiva similares a los empleados en la Sentencia C-123 de 2014, adoptó una decisión diferente en el caso concreto. (Auto 053, 2017)

Ante ello, el problema jurídico a resolver es: "¿Las entidades territoriales tienen competencia para participar en las decisiones sobre la minería en su territorio?". (Auto 053, 2017) La Corte, rechaza la solicitud de nulidad, argumentando la inexistencia de alguna contradicción o desconocimiento en el precedente judicial, rescatando la autonomía territorial y la importancia de los entes territoriales en la participación y decisión sobre los procesos de exploración y explotación de la actividad minera.

Por lo tanto, precisa que el fallo de la Sentencia T-445 de 2016 es correcta y acorde con lo planteado "en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades". (Auto 053, 2017)

Vale decir que aunque puede haber un escenario ya resuelto, existe todavía una tensión en el marco de ese campo de batalla que condensa intereses contrarios, sin embargo, lo que resalta este pronunciamiento de la Corte son los procedentes judiciales en torno a la coordinación y concurrencia de la administración pública central y local en la limitación de la actividad minera.

Ahora bien, en este caso resulta evidente la manera en cómo se habla un diferente derecho en cada uno de los niveles de la administración y en cada una de las entidades; pues por un lado, las instituciones que están inmersas en el sector de la minería y ambiente alegan la participación de los entes territoriales, en desmedro de la voluntad general y de la democracia; Y por otro lado, a pesar de que la Corte en momentos anteriores no discutió la vinculación de la decisión de las consultas populares, a través del Auto concluye que es un derecho el acudir al mecanismo de participación a decidir en temas de medio ambiente y minería.

Y finalmente, esta segunda parte de la línea del tiempo termina con la consulta popular en el municipio de Cajamarca y el aparente fin al debate de los alcances de las decisiones de este mecanismo de participación y la autonomía territorial. Antes bien, este proceso está acompañado de dos momentos que son importantes para la investigación; el primero, es todo el proceso que antecede a la consulta y es importante en el impulso de esta. Para hacer un recorrido de esto: el municipio de Cajamarca se alertó cuando se anuncia en el año 2002 el hallazgo de la mina de oro más grande del mundo en el departamento del Tolima, pero es ya hasta el 2012 que oficialmente la empresa AGA hace presencia con sus operaciones en el territorio, específicamente:

> Cuando la minera Surafricana descubrió en Cajamarca el depósito 'La Colosa' e inició la exploración, los primeros indicios daban cuenta de que el yacimiento podría contener recursos por 12,3 millones de onzas, es decir, podría contener unos US$18.450 millones en oro. Pero después haberse reiniciado la exploración suspendida por restricciones ambientales, se pudo conocer en septiembre que la mina ya alcanzaba 16 millones de onzas en recursos inferidos y hoy la cifra llega a 24 millones de onzas. (Revista Dinero, 2012)

Debido a la preocupación que se generó alrededor de la actividad minera en ese territorio y de acuerdo con la investigación que hicieron los defensores del medio ambiente, deciden hacer referencia a la empresa como 'la gran depredadora de África', debido a los antecedentes de

destrucción ambiental que referenciaron de su trabajo en otros países. Cuenta 2, sociólogo de la Universidad de Ibagué -para la época estudiante de primeros semestres-, ambientalista, participante del comité promotor de la consulta en el municipio de Cajamarca y activista de los diferentes grupos ambientalistas que:

> Investigamos sobre minería, sus implicaciones, estudiamos nuestro territorio que es una zona de media y alta montaña; es despensa agrícola; es una estrella hídrica; aquí nacen 161 afluentes que se iban a contaminar y alimentan cerca de 800 mil personas. Ese proyecto estaba afectando el plan del Tolima, el riego de Coello, espinal, Flandes y del guamo, estaba afectando cultivos de maíz y arroz y eso no lo contaba la empresa. (Comunicación personal, 5 de mayo de 2019)

Algunos líderes que previamente habían participado en el proceso de la consulta popular en el municipio de Piedras también hicieron parte del movimiento social en el municipio de Cajamarca; esta vez, las movilizaciones fueron dinámicas y artísticas, hicieron obras de teatro y plantones musicales que permitieron articular a la población a nivel social, Y por medio de una apuesta cultural en defensa de su posición, logran vincular a las diferentes organizaciones que trabajaban el tema ambiental; dice él “formamos a la gente para la movilización en alianza con Ecotierra y con Paxchristi antes llamada Paxholanda”. (Comunicación personal, 5 de mayo de 2019)

Ante ello dice el líder 4 que:

> Hicimos una apuesta cultural con tamboras que es un símbolo que define nuestra región; hicimos bulla con instrumentos en las actividades que realizaba la multinacional; participamos en el desfile nacional y departamental en el 2009 haciendo muestras teatrales y artísticas, nos pusimos máscaras y nos montamos en zancos y así repartimos volantes y coreamos ‘agua sí, mina no’ ‘sí a la vida, no a la mina’. De esta manera la gente se unió a nuestro movimiento. (Comunicación personal, 6 de mayo de 2019)

De esta manera, lograron un importante eco en el departamento. Estas estrategias de acciones colectivas no fueron bien recibidas por la empresa y es por ello por lo que decide desplegar una serie de acciones, con el fin de acercarse habitantes del municipio en aras de desmentir la posición del comité. Afirma de nuevo que:

> Ellos financiaron deportes Tolima, las fiestas, hacían cuñas radiales, dieron dinero a varios periodistas, hacían publi-reportajes apoyando la actividad de ellos mismos diciendo que era una de las empresas que más generaría desarrollo y que en el Tolima no había otro actor que lo hiciera; cooptaron el sector social y cultural para ganar legitimidad y la empresa siempre deslegitimó nuestra apuesta cultural diciendo 'menos protestas, más propuestas'. (Comunicación personal, 6 de mayo de 2019)

Frente a las acciones que había tomado la multinacional, gran parte de la población que había hecho participado de las actividades de formación y movilización decidió apartarse del movimiento social, sin embargo, afirman los líderes sociales que fortalecieron la estrategia y a finales del 2010 decidieron ampliar su posición, defendiendo con más fuerza el agua, la vida y el territorio.

Paralelamente a ello, crearon un comité de defensa del páramo de Santurbán; crearon una unión ambientalista a nivel nacional, que sirvió para reunir diferentes fuerzas políticas y así nació el comité ambiental en defensa de la vida, y junto a los procesos de formación y movilización, se articuló la propuesta de marcha carnaval con colegios, universidades, empresas y organizaciones para que la gente entendiera por qué se estaban movilizando y cuáles eran las exigencias.

Narra el líder social y estudiantil que "quisimos reivindicar la calle, la protesta social y dar a entender que exigir los derechos no nos iba a costar la vida, que era un proceso alegre y salimos con mascotas y familiares". (Comunicación personal, 5 de mayo de 2019)

Es así como entonces como la marcha carnaval se convierte en un referente de lucha social al lograr movilizar masivamente a más de "12.000 personas provenientes de diferentes municipios del Tolima e incluso de otros departamentos. Esta marcha se sigue realizando cada junio desde ese entonces". (Crane, 2017)

Complementa que:

> La marcha la hicimos el 5 de junio porque era el día internacional del medio ambiente, nos fue tan bien que decidimos hacer otra el 14 de octubre, que es el día de los cumpleaños de Ibagué, fueron más personas y tuvo más acogida. (Comunicación personal, 6 de mayo de 2019)

Y continúa diciendo:

> Anglo Gold no estaba solo en el Tolima y ahí entendimos el modelo extractivo a nivel nacional. Entonces la gente de los demás municipios se acerca y Pax Holanda trae a los líderes de otros lugares que querían empezar proceso de movilización, y al final decidimos formar estructuras de articulación en cada municipio: se conforma el comité ambiental de Cajamarca y Anaime; comité ambiental de piedras; comité ambiental de Líbano; comité ambiental de santa Isabel; comité ambiental de Armero Guayabal; comité ambiental de venadillo; comité ambiental de Saldaña; comité ambiental de Natagaima y Coyaima; comité ambiental de taco. Eso se denominó 'la red de comités ambientales del Tolima' y en cada municipio se empiezan a hacer marchas carnaval. (Comunicación personal, 6 de mayo de 2019)

Esta versión la confirma el líder campesino de Cajamarca 8 habitante de la vereda Toche, quien dice que su aporte más importante fue haber sido puente de lenguaje entre los académicos y abogados del Comité ambiental de Ibagué y los campesinos de su tierra. Empieza diciendo "soy campesino. Feliz con lo que tengo, soy libre. La tierra me hace libre". (Comunicación personal, 7 de mayo de 2019) Y explica brevemente que empezó a ser parte del proceso cuando el comité

Cosajuca lo invita a una capacitación, en donde le explican paso a paso el proyecto minero que se desarrollaría en su territorio.

Dice él:

> En ese momento, miré el mapa de Cajamarca, de cómo estaba concesionado y que el 86% era para exploración minera. Dentro de ese territorio, estaba mi vereda, mi casa, donde nací. Y veo que mi finca también estaba concesionada para exploración minera y lo que yo les dije era que 'yo no les había dado permiso para eso'. Nos explicaron que había mecanismos de participación, una herramienta constitucional que me daba el derecho a opinar y a estar en desacuerdo con el proyecto. (Comunicación personal, 7 de mayo de 2019)

Y concluye esta parte diciendo:

> Me uní a la tarea de esas personas que tienen conocimientos académicos, de sectores sociales del municipio y de campesinos como yo que amamos el territorio. Unimos fuerzas. Quise conformar ese grupo de resistencia. Y dijimos 'vamos a utilizar esa herramienta para cuidar este pueblo', porque igual esas multinacionales dicen que traen desarrollo, pero ¿qué me va a dar a mi esa multinacional? a un campesino que tiene hasta quinto de primaria, ni siquiera un bulto de dólares, porque no sabemos manejar la plata y eso es lo que el alto gobierno no entiende, que nosotros no queremos ese tal desarrollo de ellos. (Comunicación personal, 6 de mayo de 2019)

El líder 9, hoy concejal del municipio de Cajamarca también llegó a la lucha social en el curso de las actividades que realizaban los líderes de Ibagué y reseña que "lo de la consulta popular no fue fácil. Fue un proceso largo". (Comunicación personal, 7 de mayo de 2019) Aproximadamente, desde el año 2014 empezaron a realizar reuniones y actividades en el

municipio, buscando la manera que el alcalde de la época Evelio Gómez adelantara la consulta popular; afirmó:

> Llenamos el coliseo con 2.600 personas del sector campesino y urbano, pero alcalde realmente no quería apoyarnos, entonces se lavó las manos y dejó que el concejo decidiera. Fuimos al concejo a pedirles ayuda, pero hundieron la consulta, de los once que son en el concejo solo uno votó a favor de la consulta. No teníamos ni alcalde ni concejo. (Comunicación personal, 7 de mayo de 2019)

No en vano, en el 2015 el Congreso aprueba la Ley 1757, la cual da luz verde a la materialización del proceso social en Cajamarca, ya que la consulta podría ser adelantada por iniciativa ciudadana, a diferencia de la iniciativa del municipio de Piedras. Ante ello, afirma el líder 9 que:

> En el 2015 nos articulamos e hicimos el comité promotor. Para la época había elecciones, un candidato nos apoyaba, pero perdió y el alcalde nuevo era minero abiertamente, lo apoyó directamente la multinacional, pues le inyectó dinero a la campaña, dio galpones con gallinas, compró invernaderos para 700 matas de tomates. Él ganó y desde el primer día afirmó que no había plata para el municipio, por tanto, debíamos recibirle plata a AGA. No teníamos apoyo de nadie, ni del gobierno nacional, ni local. Nos prohibieron el perifoneo y repartir volantes. La solución fue salir a las tres de la mañana todos los días a meter boletines debajo de la puerta; hicimos reuniones y campañas pedagógicas y recogimos apoyo en los doce barrios y en las cuarenta y dos veredas que conforman Cajamarca. (Comunicación personal, 7 de mayo de 2019)

A lo largo de todas estas dinámicas, el líder campesino se fue posicionando en el comité y definieron que él sería el encargado de sacar adelante la consulta popular. Sin embargo, fueron atacados y amenazados por las águilas negras que difundieron información diciendo que ellos -

las águilas negras- "apoyaban la multinacional y la actividad minera, y que quien siguiera con el proyecto de la consulta aparecería muerto". (Caracol Radio, 2019)

A pesar de las dificultades que se encontraron en el camino, el eco del movimiento social llegó a oídos de otros países como Perú, quien brindó ayuda en el proceso pedagógico y los tomaron de ejemplo en las luchas emprendidas en ese país. Agrega el concejal que:

> La registraduría nos dio el aval como iniciativa ciudadana. Cumplimos con todo y recolectamos las firmas. Nos dieron un mes para recoger las firmas, pero cometimos el error de recoger algunas firmas de gente que no votaba aquí en Cajamarca, pero eso no lo sabíamos. Igual, recogimos las firmas requeridas en once días, llenamos en los formatos 5.400 de las cuales la registraduría nos quitó 1.626 por el error que cometimos de desinformación y aun así recolectamos más de las que nos pedían. (Comunicación personal, 7 de mayo de 2019)

Entonces, al cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 1757 de 2015, lograron materializar la consulta popular el 26 de marzo de 2017, respondiendo a la pregunta:

> ¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el Municipio de Cajamarca se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, aire, pérdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación de la salud de la población, o afectación de la vocación agropecuaria y turística del Municipio, con proyectos mineros?", "¿Puede considerarse que la explotación de 500 hectáreas causa cambios significativos en el uso del suelo del territorio?[78] (…) de las 6.241

[78] Consejo de Estado, 11001-03-15-000-2016-03415-00, 2016 (Consejo de Estado 23 de noviembre de 2016). Obtenido de https://www.elolfato.com/assets/D11001031500020160341500ADMISORIOYTUTELA201611281651.pdf Anglo Gold Ashanti Colombia S.A., por conducto de apoderado judicial, interpuso acción de tutela con el fin de que se protegiera su derecho fundamental al debido proceso, el cual consideró vulnerado por el Tribunal Administrativo del Tolima, con ocasión de la providencia proferida por esa autoridad judicial el 4 de noviembre de 2016, en el trámite de la revisión previa de la consulta popular sobre actividades mineras promovida por la organización social "Corporación Cajamarca despensa Hídrica y Agrícola de Cajamarca", en el expediente con radicación 73001-23-33-006-2016-00565-00. Mediante este proceso, se declaró que la pregunta de la Consulta popular "*resulta manifiestamente capciosa y sugestiva*" Posterior a este proceso, la pregunta votada en el año 2017 se realizó de acuerdo a los parámetros que establece la Ley.

> personas que votaron para decidir si aceptaban o no el desarrollo de un proyecto minero en su municipio, sólo 76 dijeron que sí. Un abrumador 97,92%, 6.165 habitantes de Cajamarca- dijeron que no. (BBC Mundo, 2017)

Ante esta situación, rápidamente la multinacional se pronunció diciendo que:

> Una consulta popular no puede modificar una ley ni tiene un efecto vinculante. Se basan en la norma de que la propiedad del subsuelo es del Estado (…) si bien los municipios pueden determinar el uso del suelo, ellos tampoco son sus propietarios, son los particulares Y por ende, no pueden prohibir la minería, como tampoco incumplir normas de autoridades nacionales. (Planeta Paz, 2013)

Para ese momento, la corte ya había dado el aval de decisión vinculante a través de la Sentencia T- 445 de 2016, así que, por ejemplo, la Agencia Nacional de Minería se limitó a notificar que las decisiones adoptadas por el pueblo en una consulta popular son vinculantes, "siempre que se cumplan las condiciones fijadas en el artículo 41 de la Ley 1775 de 2015 y que no se vulnere la Constitución o los principios y derechos fundamentales en ella consagrados". (Agencia Nacional de Minería , 2017)

Frente a este panorama, la posición del gobierno se limitó a exhortar a la armonía entre el gobierno central y los entes territoriales, diciendo que "debe darse un proceso de concertación entre el Gobierno Nacional, las autoridades y comunidades locales Y eventualmente, las compañías que vayan a explotar estos recursos (…) la voluntad de unos no se puede imponer sobre la voluntad de los otros". (Agencia Nacional de Minería , 2017)

Pero, esta posición no se mantuvo por mucho tiempo, pues la administración pública decidió considerar que:

> Hace muy poco se tomaban decisiones a nivel nacional y no local, las consultas populares se pueden entender como instrumentos de veto contra la política minera estatal. Por tanto, para el Ministerio de Minas y Energía, las consultas se han convertido en una piedra en el zapato. (Dietz, 2017, pág. 112)

Y el segundo momento está marcado por la falta de confianza que genera las cambiantes posturas de la administración pública. A pesar de que la consulta popular se hace en el marco de la Ley 1757 de 2015 y de las Sentencias C-273 y T-44 de 2016, los habitantes asumen que en algún momento la administración pública puede desconocer el resultado de la consulta.

Lo que significa una clara falta de confianza en la legitimidad, ya que al menos la carencia de esta marca un conflicto en el ejercicio del poder, entonces, los constantes cambios de la administración en materia de consultas y minería, el desconocimiento de la decisión del municipio de Piedras y la proyección del gobierno en torno a la extracción de recursos conduce a que la confianza en el actuar de la administración pública no es del todo certera en los habitantes de Cajamarca, lo cual conduce a una posible falta de validez de legitimidad del Estado, pues en lo que denomina (Weber, 1994), ha habido fallas en:

1. Que todo derecho, "pactado" u "otorgado", puede ser estatuido de modo racional -racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)-, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito de poder de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.
2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas. (Pág. 173)

Ante ello, los líderes de la consulta popular se han manifestado en defensa de la decisión que se tomó y de la protección de su territorio, sin embargo, afirman no confiar en la administración; dice el líder campesino 8 que:

> Nosotros salimos y votamos en la consulta y sabemos que eso no les gustó. Vamos a defender la consulta hasta donde sea necesario. A los del gobierno se les olvida que ellos mismos nos reclutaron en los 90, nos llevaron al ejército y nos enseñaron a usar las armas. De esa manera como nos enseñaron eso, así mismo les responderemos los habitantes de Cajamarca si nos llegan a desconocer la consulta: con guerra y armas, al fin y al cabo, plata no queremos como la guerrilla, porque a nosotros el campo y la tierra ya nos da todo lo que necesitamos y queremos. Lo único que queremos es que aquí no se haga minería. (Comunicación personal, 8 de mayo de 2019)

Ahora bien, posterior a la consulta popular de Cajamarca, empezó un boom de consultas populares en el país, en donde algunas de ellas fueron estudiadas por el Consejo de Estado, el cual ratificó en cada uno de esos escenarios la importancia del ejercicio del pueblo a partir de la consulta popular y el papel preponderante que juegan las autoridades territoriales.

Para este caso, el Consejo de Estado en 2017 trató los asuntos de las consultas populares, en este caso, en el municipio del Peñón, Santander, en donde se respondió a la pregunta de, "¿Está usted de acuerdo sí o no que en la jurisdicción del municipio de El Peñón, Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera". (11001-03-15-000-2017-02516-00, 2017)

Ante ello, el Ministerio de Minas demanda al Tribunal Administrativo de Santander, argumentando dos puntos. El primero, que el Tribunal Administrativo de Santander desconoció el precedente judicial, en la medida en que:

> La decisión adoptada se fundamentó en la Sentencia T-445 de 2016, que tiene efectos Inter partes, y no realizó un análisis profundo de las Sentencias de la

> Corte Constitucional C-123 de 20143, C-150 de 20154, C035 de 20165 y C-273 de 20166. (11001-03-15-000-2017-02516-00, 2017)

Y el segundo, que el Tribunal Administrativo de Santander:

> Desatendió el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, al considerar que la revisión de constitucionalidad de la pregunta que contiene la consulta popular del municipio de El Peñón, solo se realizó desde el punto de vista formal, cuando en realidad correspondía efectuar un estudio de fondo o material, a lo que agregó, que únicamente se refirió a la actividad minera, pasando por alto que la consulta también está dirigida a la actividad hidrocarburífera. (11001-03-15-000-2017-02516-00, 2017)

En respuesta de lo anterior, el Consejo de Estado alegó que la Carta Política del 91 estableció un marco democrático y participativo, resaltando el ordenamiento que se basa en una democracia representativa, y basó su posición, en el artículo 3 de la Constitución con respecto a la soberanía y el 103 bajo la importancia de los mecanismos de participación, especificando que:

> La calificación de la democracia como participativa constituye el punto de partida para el reconocimiento de diferentes derechos cuya titularidad se atribuye a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a los movimientos y partidos políticos. (11001-03-15-000-2017-02516-00, 2017)

Con esto dicho, el Consejo de Estado no encontró alguna contradicción en el fallo referido por el Tribunal Administrativo de Santander y resaltó:

> La Sala debe insistir en que la decisión que adopta el pueblo es definitiva, en cuanto pone fin al proceso de consulta popular, lo que no supone la imposibilidad de que las autoridades nacionales y territoriales puedan realizar un ejercicio de concertación ex post que permita la construcción de una política minera e hidrocarburífera sostenible, conforme a los principios que consagra el artículo

> 288 superior. Además, es obligatoria, porque exige al gobernante incorporarla al ordenamiento jurídico, mediante una ley reglamento o acto administrativo de contenido particular y concreto, si es del caso, como pasa a explicarse. (11001-03-15-000-2017-02516-00, 2017)

Dado este panorama, es la primera vez que una de las instituciones judiciales destaca a la consulta popular como derecho constitucional, en el marco de la soberanía, democracia representativa, y su decisión como obligatoria dentro del ordenamiento jurídico de acuerdo a lo establecido en el Estado Social de Derecho. Hasta aquí, se puede considerar, que es la primera vez que una institución resalta la base de la naturaleza de los mecanismos de participación ciudadana y de los alcances de sus decisiones, al ser objeto del ejercicio del poder del pueblo y de su soberanía.

Posteriormente, mediante el radicado 11001-03-15-000-2017-02389-01(AC) cinco (05) de abril de dos mil dieciocho (2018) se presenta un nuevo caso, nuevamente el Ministerio de Minas se declara en desacuerdo con las consultas populares que se oponen a la actividad minera, en este caso, demanda al Tribunal Administrativo de Santander al determinar la constitucionalidad de la consulta convocada en el municipio de Jesús María, en el departamento de Santander. Allí, alegó, principalmente, que se viola los artículos de la Constitución Política 288, 365, 332, 334, 79, 90 y 105 a partir de tres puntos:

El primero, “desconocer las competencias de la Nación en materia ambiental y minero-energética” (11001-03-15-000-2017-02389-01, 2018). El segundo, “la posible generación de daños antijurídicos a los usuarios del sistema de gas natural y petróleo y a quienes suscribieron contratos estatales en materia minero-energética” (11001-03-15-000-2017-02389-01, 2018). Y el tercero, “no tener en cuenta el impacto fiscal y la afectación de los servicios públicos que podría generar la consulta popular convocada”. (11001-03-15-000-2017-02389-01, 2018)

Bajo esa media, el Consejo de Estado afirma durante el proceso que la consulta popular es un mecanismo competente para prohibir la actividad minera, pues éste consagra la participación

ciudadana en todos los asuntos, incluyendo aquellos que susceptibles de afectar al medio ambiente. Por ello, el Consejo ejemplifica su postura mediante dos casos que trató previamente:

I. En providencia de tutela de primera instancia del 7 de diciembre de 2016, esta Sección se pronunció sobre la acción de tutela interpuesta contra la providencia del 28 de julio de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, en la cual el referido tribunal declaró constitucional la siguiente pregunta: "¿Está usted de acuerdo SÍ o NO que en el Municipio de Ibagué se ejecuten proyectos y actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio?". (…) sobre el cargo que nos ocupa se reiteraron los siguientes argumentos: (i) La constitución y la ley facultan a los gobernadores y alcaldes para realizar consultas populares sobre asuntos relacionados con su competencia. (ii) El ordenamiento territorial y el uso del suelo, se regulan a través de las autoridades locales, razón por la cual pueden adoptar medidas sobre actividades que se desarrollan en su territorio como la minería. (11001-03-15-000-2017-02389-01, 2018)

II. En esta misma línea, en providencia del 30 de mayo de 2017 la Sección Cuarta de la Corporación en providencia de tutela decidió sobre la acción interpuesta contra la Sentencia del Tribunal Administrativo del Meta, en la que se declaró constitucional la siguiente pregunta: "¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la Jurisdicción del MUNICIPIO de CUMARAL (META), se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción, transporte y comercialización de hidrocarburos?". (…) Como puede verse, para la Sección es claro que no es obligatorio o

> indispensable que entre la Nación y los entes territoriales se surta un proceso de concertación previo a la realización de una consulta popular en materia minero-energética. (11001-03-15-000-2017-02389-01, 2018)

Con base en lo anterior, el Consejo de Estado ratifica que las consultas populares son válidas a la luz de la manifestación de la soberanía popular y del debido derecho de la autonomía territorial, y confirma, además que:

> Al ser la consulta popular una manifestación de la voluntad ciudadanía, tiene fuerza vinculante respecto de las autoridades locales, esto es, alcaldes y concejos municipales. Si dichas autoridades no acatan de manera obligatoria lo dispuesto por la ciudadanía, estarían violando la voluntad popular y el derecho fundamental a la participación ciudadana que informa y rige el ejercicio de las competencias locales. (11001-03-15-000-2017-02389-01, 2018)

Con lo dicho hasta aquí, se puede evidenciar que la administración pública desde el Ministerio de Minas y Energía y desde aquellas autoridades ambientales, han manifestado en cada uno de los momentos el desacuerdo con las decisiones tomadas sobre la actividad minera en la consulta popular y con uso del mecanismo de participación, en donde, se puede concluir que el lenguaje del derecho es diferente en cada uno de los niveles de la administración, pues las interpretaciones alrededor de la consulta popular, la autonomía territorial y la actividad minera no son, en principio, unificadas y direccionadas a lo establecido en la Constitución.

Tercer momento

Esta última parte de la línea del tiempo está ligada los dos más recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional, por lo que puede pensarse que el campo de batalla se salda, pero, en todo caso, se considera que se profundiza aún más, dejando al arbitrio del

derecho el ejercicio de la soberanía del pueblo y haciendo poco condensada la posición de la Corte frente a la participación ciudadana en temas mineros, lo que hace que la existencia del pluralismo esté más latente en esta última parte. La primera Sentencia es la SU- 095 de 2018, está ligada directamente con el pronunciamiento del Consejo de Estado anteriormente expuesto y uno de los ejemplos citados. En este caso la Corte revisa la acción de tutela instaurada por la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda., contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta. Para contextualizar, repasaré rápidamente cuatro momentos que anteceden esta acción de tutela; el primero, para el año 2017 el municipio de Cumaral, Meta, adelantó una consulta popular, con el fin de decidir el devenir de la actividad minera en el municipio. Durante el proceso, como lo establece la Ley 1757 de 2015, el Tribunal Administrativo de del Meta dio aval constitucional a la pregunta de la consulta popular.

El segundo, ante esta primera situación, la empresa acude a primera instancia ante el Consejo de Estado, quien resuelve negar el amparo constitucional solicitado por la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda, argumentando que el Tribunal Administrativo de del Meta actuó de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 1757 de 2015, y que, además:

> La decisión no incurrió en un defecto sustantivo tal como alega la empresa accionante Y por el contrario, se ajustó a derecho, toda vez que, en su criterio, los municipios sí están facultados para adelantar consultas populares sobre el desarrollo de proyectos y actividades de la industria de hidrocarburos en su territorio. (Sentencia SU095, 2018)

Y adicionó el Consejo de Estado que:

> Las consultas populares sobre actividades relacionadas con la industria de hidrocarburos se enmarcan en el ámbito de las competencias de los municipios (autonomía política). Desde luego, en el marco de la consulta popular, el Alcalde de Cumaral debe cumplir con el requisito de concertación con la Nación para

> definir asuntos que si bien hacen parte del ordenamiento territorial, también inciden cuestiones importantes para el nivel nacional": Argumentó que dicha decisión será definitiva, por cuanto pone fin al proceso consultivo e igualmente, será de carácter obligatorio, pues exige al gobernante incorporarla al ordenamiento jurídico nacional, regional o local, mediante ley reglamento o acto administrativo de contenido particular o concreto según el caso, y sus efectos serán hacia el futuro. (Sentencia SU095, 2018)

El tercero, el 5 de junio de 2017, se lleva a cabo la consulta popular en el municipio de Cumaral, votando en contra de la actividad minera "con 7.475 votos frente a 183 votos por el 'sí'". (EL TIEMPO, 2017)

Y cuarto, posterior a la realización de la consulta popular, la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda. Acude a segunda instancia, en donde, se responde que:

> La Sección Quinta del Consejo de Estado advirtió que los efectos de la Sentencia atacada se habían concretado pues el trámite previsto en la ley 1757 de 2015 para las consultas populares se había llevado a cabo y los habitantes del municipio de Cumaral, Meta, habían respondido de forma negativa a la pregunta realizada por el ente territorial, y por ende, declaró la cesación de la actuación impugnada por carencia actual de objeto. (Sentencia SU095, 2018)

Ante ello, el problema jurídico está en determinar si la decisión del Tribunal Administrativo del Meta "vulneró los derechos fundamentales invocados por la sociedad demandante, al incurrir en alguna causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial". (Sentencia SU095, 2018) Para responderlo, la Corte hace una extensa intervención, donde analiza los siguientes puntos:

> (i) los conceptos de Estado unitario y autonomía territorial, (ii) la propiedad del subsuelo y la explotación de recursos naturales no renovables, (iii) los mecanismos de participación ciudadana, específicamente la consulta popular y

> los procesos de participación del sector minero energético y (iv) finamente, resolverá el caso concreto. (Sentencia SU095, 2018)

Dentro de cada uno de los puntos a analizar por la Corte, aborda subtemas que son necesarios para la comprensión y estudio en lo que se discute. Y con el fin de no hacer una descripción total de la Sentencia, me concentraré en los puntos más importantes y necesarios para esta investigación.

En primer lugar, la Corte se muestra de acuerdo "la coexistencia de los principios de Estado unitario y autonomía territorial genera en su aplicación tensiones permanentes" (Sentencia SU095, 2018), en donde, el sistema jurídico necesita asumir una postura en la solución definitiva a la tensión que se da en los diferentes niveles de la administración pública.

En segundo lugar, la Corte reconoce que de acuerdo con lo establecido en la Ley 388 de 1997, dentro del proceso de construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial se establece la necesidad de la armonización de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de explotación del subsuelo, así como las consultas ciudadanas. Sin embargo, el proceso de participación adelantado por las autoridades ambientales, en algunas ocasiones, no es suficiente para concertar la realización de proyectos mineros en el territorio.

En tercer lugar, la Corte examina los mecanismos de participación ciudadana y hace hincapié en la consulta popular, como herramienta establecida dentro del marco de la democracia, sin embargo, no es suficiente para frenar o incidir sobre proyectos de actividad minera, ya que no solamente sale de su competencia, sino que la decisión tomada allí tampoco permite la correcta armonización entre los entes territoriales y la administración pública central. En ese sentido, afirmó que:

> La consulta popular es un instrumento focalizado y limitado que no permite discusiones ampliadas, sistemáticas e integrales de una materia compleja como es la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, pues tal mecanismo

> de participación ciudadana implica la realización de una pregunta cuya respuesta solo admite escoger entre "si o no", lo que impide un análisis técnico y especializado respecto a las actividades del sector minero energético. (Sentencia SU095, 2018)

Y en cuarto lugar, exhorta a que el Congreso de la República determine el límite del alcance de los mecanismos de participación ciudadana y de las competencias de los entes territoriales, con el propósito de subsanar finalmente la tensión que existe entre el nivel central y local en materia de exploración y explotación de recursos naturales. Por lo tanto, la decisión final de la Corte consistió en revocar las Sentencias proferidas por el Consejo de Estado y concedió el amparo solicitado a la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda.

Hasta aquí, se instituye que no hay mecanismos adecuados para garantizar la participación ciudadana. Ahora bien, la decisión de la Corte marca un cambio en la jurisprudencia y hace que el campo de batalla en torno al ejercicio de la soberanía sea evidente nuevamente, pues al concluir que las consultas populares no pueden ser un instrumento para prohibir la actividad minera en un territorio determinado, no resuelve la tensión, ya que, primero, desconoce el mandato constitucional con respecto a la soberanía y el ejercicio del poder; segundo, si bien hace un barrido sobre la democracia representativa y participativa en Colombia, olvida que los mecanismos de participación ciudadana también consagran la democracia directa, en respuesta a las dificultades que presentan estas dos anteriores; Y cuarto, la respuesta a la tensión entre las autoridades centrales y locales es cedida al legislativo, dejando sin punto final el debate inicial.

Y la segunda y última Sentencia es la C-053 de 2019, la cual acentúa la posición de la Corte de acuerdo con el anterior pronunciamiento. Para explicar con claridad, se presenta una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, argumentando que, en primera instancia "el contenido del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 quebranta los artículos 105, 151, 152, 288 y 313.7 de la Constitución Política". (Sentencia C-053, 2019)

Segundo, se argumenta que:

> El artículo 33 de la Ley 136 de 1994 vulnera el artículo 152 de la Carta Política, porque el mismo consagra que mediante leyes estatutarias (…) la citada ley ordinaria contraviene el ámbito normativo propio de regulación por vía estatutaria, por tratarse de mecanismos que son exclusivos del rango o resorte estatutario. (Sentencia C-053, 2019)

Y tercero, se plantea una contradicción, debido a que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994:

> Es una ley ordinaria que impone una condición que deben cumplir los entes territoriales toda vez que determinados proyectos amenacen un cambio significativo en el uso del suelo. (Sentencia C-053, 2019)

Con base en lo anterior, el problema jurídico a resolver pretende establecer si se desconoció dos tipos de reserva: "(i) la orgánica en relación con la asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y (ii) la estatutaria en lo referido al establecimiento de un mecanismo de participación ciudadana" (Sentencia C-053, 2019). Y para ello, aborda dos puntos:

> (i) consagra un requisito para la ejecución de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo en un municipio cuando los mismos impliquen una transformación en las actividades tradicionales y (ii) dicho requisito consiste en la realización de una consulta popular. (Sentencia C-053, 2019)

En el análisis hecho por la Corte, concluye que el legislador desconoció la reserva orgánica mediante el artículo demandado, ya que:

> El artículo 105 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. (Sentencia C-053, 2019)

Es decir, la Ley 136 de 1994 surtió un trámite como ley ordinaria, en donde hace referencia a la modernización y funcionamiento de los municipios, y dicho tratamiento, corresponde a una ley orgánica; y con respecto a las consultas populares, la decisión de prohibición mediante éstas desconoce el principio de la autonomía territorial, ya que:

> Se transgrede lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución que consagra una posibilidad en cabeza de las autoridades municipales quienes son los llamados a decidir sobre la conveniencia y la necesidad de su realización. (Sentencia C-053, 2019)

Por lo tanto, la Corte declara la inexequibilidad del artículo 33 de la Ley 136. En ese sentido, con estos dos últimos pronunciamientos de la Corte, deja sin efectos a las consultas populares posteriores, pues esta decisión las deja ineficaces de acuerdo con el precedente judicial y de alguna manera el campo de batalla no tendría más disputas, pues el uso de este mecanismo de participación en temas del uso del suelo y actividad minera es una herramienta prohibida y la asignación de la soberanía ha sido relegada a la limitación por parte de la administración pública y el sistema jurídico.

Sin embargo, mediante la ley de mecanismos de participación no se han limitados los temas que se pueden llevar a la consulta popular, por el contrario, este tipo de pronunciamientos de la Corte versan sobre la autonomía de los entes territoriales en materia minera, dejando claro que está limitando el ejercicio de la soberanía y restringiendo el acceso a la democracia.

Análisis

Hasta aquí, lo expuesto en la línea de tiempo muestra no solo lo cambiante del ordenamiento jurídico, sino las diferentes interpretaciones que se dan entorno a una misma norma, generando un constante campo de batalla. Es por ello que el pluralismo jurídico presenta la necesidad del enfoque no lineal y multidimensional sobre las problemáticas aquí planteadas,

pues no solo rescata la importancia de dinámicas "independientes y semiautónomas, con relación al poder actual, sino también prácticas normativas oficiales/formales y prácticas no oficiales/informales (…) envuelve la coexistencia de órdenes jurídicas distintas que definen o no las relaciones. (Wolkmer, 2003, pág. 7)

Puede pensarse que dicha disparidad de decisiones y posiciones frente a una temática es normal dentro de un Estado democrático, sin embargo, es claro que, al menos de todo lo que se discute, no se llega al punto principal, es decir, el ejercicio del poder del pueblo y la soberanía que subyace de él.

Para explicar a fondo esto, se debe comenzar reconociendo dos puntos; el primero, que el Estado en cabeza de la administración pública ha asumido, dentro de muchas de sus responsabilidades, el desarrollo económico y el manejo de recursos, y con respecto a ello, consideró que la extracción de recursos naturales era un paso importante para caminar hacía el objetivo del desarrollo. Y el segundo, como se abordó previamente, las bases del Estado colombiano están cimentadas en la soberanía y la democracia y para ello ha desplegado un andamiaje constitucional que permite el ejercicio del pueblo

No en vano, como ocurre en cualquier Estado, los conflictos que surgen por estos dos puntos, sea por las decisiones de la administración y el ejercicio de los derechos de los individuos deben dirimirse ante la autoridad competente "la ruptura con este tipo de estructura societaria, demanda profundas transformaciones en las prácticas, en la cultura y en los valores de modo de vida cotidiana". (Wolkmer, 2003, pág. 13) Sin embargo, en principio, parece, que asistir hasta esta instancia no era necesario, ya que constitucionalmente los mecanismos de participación ciudadana, específicamente la consulta popular, estaba ajustada a solucionar dicha diferencia. Por lo tanto, acentúa la existencia de pluralismo jurídico, en la medida en que, "nueva sociedad pluralista marcada por la convivencia de los conflictos y de las diferencias, propiciando otra

legalidad apoyada en las necesidades esenciales de los nuevos sujetos colectivos". (Wolkmer, 2003, pág. 13)

Sin embargo, acudir a este mecanismo de participación para interferir en temas mineros o medioambientales ha significado la perpetuación del choque de intereses. Es claro, que desde la Constitución Política de Colombia hasta las leyes enunciadas aquí regulan los diferentes asuntos que fueron instaurados por el Constituyente, pero lo que también resulta evidente, es el desacuerdo desde la administración pública central como en la administración de justicia con respecto al ejercicio de la soberanía.

Pues, en cada uno de los momentos, por ejemplo, el Ministerio de Minas y Energía y las autoridades ambientales siempre se manifestaron abiertamente en desacuerdo con que por medio de la consulta popular se prohibiera la actividad minera. Y desde el otro lado, durante varios años se evidenció que la Corte Constitucional no consolidó una posición con respecto a las decisiones de las consultas en temas mineros, por el contrario, desconoció el derecho constitucional bajo el cual se adelantó la consulta popular en el municipio de Piedras, y es en estos panoramas cuando las normas de papel toman más fuerza dentro de las sociedades, pues el aparato judicial ha llevado a que sea "difícil entender la realidad del derecho cuando se toman tan en serio las normas plasmadas en las constituciones y en los códigos o cuando se toma tan a la ligera las representaciones". (Villegas, 2014, pág. 128)

Este panorama conduce a tres puntos; el primero, la existencia de algunas instituciones de la administración Pública que están desacuerdo con el ejercicio de la soberanía que está establecido en la Constitución mediante los mecanismos de participación. Pues, hasta aquí, las intervenciones del Ministerio de Minas y demás autoridades ambientales han rechazado la vinculación de las decisiones de la consulta popular en dos vías: una, en que genera más tensión de competencias entre las autoridades centrales y locales; Y dos, que la consulta popular se extralimita en los alcances de su decisión. Sin embargo, vale recordar que los asuntos que pueden o no votarse en las consultas no han sido establecidos en la norma.

Segundo, la Corte Constitucional se ha encargado de limitar los derechos establecidos por el Constituyente, lo cual conduce a un engaño. Desde los inicios, se estableció en la Constitución, específicamente en los artículos 40 y 103, como aquellos mediante los cuales el pueblo ejerce su poder, siendo él fuente máxima de legitimidad, Y posteriormente, se crea un andamiaje normativo para que la consulta popular sea llevada no solo a decidir en los temas concernientes de los municipios, sino también a participar en temas mineros y ambientales. Unos años más tarde, en manos de la Corte Constitucional dicho derecho es desconocido y limitado.

En consecuencia, se mantiene en la Constitución una serie de artículos que cimientan el Estado social de Derecho, que, en algunos casos, no pueden ser utilizados para decidir sobre el territorio, pues las consultas adelantadas alegan la necesidad de prohibir la actividad minera no de manera caprichosa, sino porque la vocación de su suelo y la protección del medio ambiente es más importante en aquellos territorios que la extracción de recursos no renovables, en definitiva, este proceso hace un llamado a "reordenar el espacio público individual y colectivo, rescatando formas de acción humanas que pasan por las cuestiones de la "comunidad", "políticas democráticas de bases", "participación y control popular", "gestión descentralizada", "poder local o municipal" y "sistemas de consejos". (Wolkmer, 2003, pág. 13)

En ese sentido, mantener en la Carta Política derechos que son limitados en la práctica no hace que sea una relación del todo coherente. Por el contrario, la Corte Constitucional ha limitado el ejercicio de la soberanía del pueblo, su legitimidad y las herramientas democráticas a las cuales puede acudir, violando tajantemente el pacto o pre-compromiso constitucional sobre el cual se fundó el Estado.

Y tercero, todo este panorama normativo y legal expuesto conduce a que las tareas y responsabilidades en la administración no están del todo terminadas, Y con esto hago referencia a la labor fragmentada del Congreso de la República, quien en su calidad de legislador, no ha definido de manera clara los asuntos que han sido llevados ante la Corte Constitucional, como: a)

límite o alcance de competencias de las autoridades centrales y locales, b) asuntos que se pueden llevar a las urnas mediante una consulta popular, c) los alcances que deben y pueden tener las decisiones tomadas en una consulta popular, d) los mecanismos de participación idóneos para manifestarse en temas de minería y medio ambiente, Y f) el mecanismo idóneo para armonizar los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia en los diferentes niveles de la administración pública, principalmente, porque esto daría paso a que el análisis de problemas o asuntos se aborden de manera multidimensional, de modo que:

> En el nuevo orden político del espacio público, con el concerniente proceso de consolidación de la democracia participativa de base, es el descubrimiento de una nueva sociedad pluralista marcada por la convivencia de los conflictos y de las diferencias, propiciando otra legalidad apoyada en las necesidades esenciales de los nuevos sujetos colectivos. (Wolkmer, 2003, pág. 13)

De no resolver dichas tareas, la Corte Constitucional deberá seguir asumiendo aquellas responsabilidades que no han sido asumidas por la administración pública y seguirá discutiendo asuntos que no resuelven de raíz las bases de los conflictos que se llevan ante las diferentes instancias judiciales, profundizando aún más las problemáticas y desconociendo el ejercicio de la soberanía.

CONCLUSIONES

Para esta última parte, se abordará cómo el "engaño" planteado anteriormente tiene como consecuencia la existencia de sistemas jurídicos plurales o pluralismo legal. Para ello, las conclusiones aquí planteadas se han construido a partir de tres perspectivas: en primer lugar, la revisión de la distancia que existe en la aplicación y/o subordinación de los ciudadanos a reglas formales y no formales a partir de una cosmovisión ligada al territorio, y la variedad de puntos de vista *(que en algunos casos pueden llegar a ser contradictorios)* para comprender desde el escenario de la administración pública una misma realidad, a partir del efecto simbólico del derecho. En segundo lugar, se tendrá como objeto el estudio del derecho como campo de batalla, con la intención de evidenciar cómo las diferencias que subyacen al proceso de construcción de la norma y la aplicación de las mismas dentro de la arquitectura institucional y en la sociedad, suponen un escenario de conflicto, como la participación ciudadana como eje fundamental de la soberanía y de la democracia en Colombia.

Esta disyuntiva puede ser analizada desde la óptica del pluralismo jurídico al revisar las diferencias existentes entre el sistema jurídico de origen político[79] como el sistema jurídico conformado por reglas informales[80]. Esto implica que, en el plano del derecho formal, la consulta popular ha sido empleada por diferentes municipios como un mecanismo idóneo para prohibir la actividad minera, sin embargo, la administración ha venido limitando las temáticas que se pueden llevar a las urnas como salida para no discutir sobre el alcance de las decisiones tomadas mediante este mecanismo. De allí surgen tres puntos importantes:

El primero, es que esto es una muestra de un pluralismo jurídico que deja en evidencia no sólo la incapacidad de la administración en la discusión apropiada de la delimitación de los

[79] Centralizado y jerarquizado por cada Estado-Nación determina la manera como llenamos de contenido categorías clave para entender nuestra comunidad política: la soberanía, el ordenamiento jurídico, la unidad política y la norma jurídica.
[80] Aquel sistema jurídico conformado por reglas informales que fundamentan la propuesta de aquellas comunidades en donde confluyen sistemas de valores, herencias, mezclas de identidades, espacios donde prevalece la identidad cultural.

asuntos que se pueden llevar a la consulta popular y la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas en el marco de las mismas, sino la carencia de la capacidad técnica para conocer e informar sobre territorios donde habitan las comunidades y autoridades indígenas y afrodescendientes, la ubicación de parques nacionales naturales, páramos, o incluso, de yacimientos y lugares donde se practica la actividad minera ilegal.

Entonces, el resultado de ello es que la consulta popular es un ejemplo típico de una regla formal que no resuelve las problemáticas que surgen de la relación habitantes y territorio, y por el contrario, es un mecanismo alrededor del cual se han creado falsas expectativas, principalmente porque las autoridades locales y nacionales, no quieren o no están dispuestas a cumplir con las responsabilidades que se generan a partir de las decisiones tomadas en las consultas populares (efecto vinculante), es decir, una aplicación del derecho formal, que desconoce la cosmovisión de las comunidades.

El segundo, se presenta que en cada uno de los niveles de la administración, sea en la Rama Ejecutiva, a nivel departamental y/o local (gobiernos) y comunidades, las reglas formales con respecto a la prohibición de la actividad minería por medio de las consultas populares son interpretadas de manera diferente o descoordinada, dando paso no solo a un lenguaje diferente del derecho desde la administración pública, sino generando conflictos sociales que son producto de la inoperancia de las instituciones que, al menos, hacen parte del andamiaje que regula y controla la actividad minera (Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Corporaciones Autónomas Regionales, etc.) y de aquellas que desconocen el mandato constitucional de la participación ciudadana.

En consecuencia, la visión de pluralismo jurídico toma fuerza frente a un Estado, que, a través de su administración, no parece proteger el medio ambiente y da una lectura poco unificada del ordenamiento jurídico, o por lo menos garantizar la construcción de un consenso en el que se concilie la actividad minera con las dinámicas sociales propias de cada territorio, sino que, por el contrario, con la aplicación del derecho formal (consulta popular) se acentúa la problemática al

desconocer la cosmovisión de las comunidades construida sobre la base del trabajo de la tierra y la preservación del medio ambiente; Y donde se rechaza la explotación de recursos naturales y el cambio de vocación del uso del suelo, Y en ese sentido se convierte en un generador de conflictos.

En suma, la realización de consultas populares en temas mineros supone discurrir sobre distintas prácticas jurídicas, que ponen aún más en evidencia la contraria visión entre el marco constitucional *(Derechos fundamentales y participación)* y el actuar de la administración pública.

Y el tercero, queda en evidencia la existencia de un campo de batalla jurídico[81], toda vez que, la Corte Constitucional decidió optar por posturas que afectan a aquellos actores que reclaman su derecho a obtener una solución a todas las dificultades que les genera en su entorno la actividad minera; por lo que, esa postura inmaculada, que negó los planteamientos que se debaten en el territorio nacional, pone en evidencia la desvinculación del derecho y sus instituciones de las dinámicas y costumbres de las comunidades locales. En este caso, el ejercicio del poder está determinado no solo por el ejercicio de la soberanía, sino por la resistencia de quienes salen desfavorecidos de la actuación de la administración y el derecho, de allí que:

> Decisiones superpuestas a lo largo del tiempo, a veces contradictorias, de los tribunales superiores; después de sucesivas sujeciones de los países periféricos a las imposiciones políticas y jurídicas internacionales, a menudo en contradicción con su derecho ordinario, hoy resulta prácticamente imposible determinar con exactitud y exhaustividad todo el derecho efectivamente vigente. (Sousa Santos & Exeni Rodríguez, 2012, pág. 17)

[81] Bourdieu, P. (1997). Razones prácticas sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama. Un campo, es decir a la vez como un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como un campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o a transformar su estructura (…) debido a que concentra un conjunto de recursos materiales y simbólicos, el Estado está en condiciones de regular el funcionamiento de los diferentes campos, o bien a través de las intervenciones financieras (como en el campo económico, las ayudas públicas a la inversión o, en el campo cultural, las ayudas a tal o cual forma de enseñanza), o bien a través de las intervenciones jurídicas (como las diferentes normativas del funcionamiento de las organizaciones o del comportamiento de los agentes individuales). (Pág. 49)

Finalmente, todo este contexto descrito en este primer capítulo se traduce en que el sistema jurídico es un generador de conflicto sociales, pues, a lo largo de la historia, "el andamiaje institucional ha sido modificado y esto no ha mantenido la unidad del derecho" (Sousa Santos & Exeni Rodríguez, 2012, pág. 17); Y esto, se materializa en el desconocimiento del mandato constitucional y legal de la participación ciudadana que permitió la consulta popular en cada uno de los municipios.

La tensión jurídica a partir de este contexto no solo generó un conflicto de legitimidad y legalidad en la participación democrática, sino que, a su vez, puso a los gobiernos locales y al gobierno central en disputa por la competencia del subsuelo en temas relacionados con la actividad minera. Lo que conduce, a que la Corte Constitucional profundizará en problemáticas ajenas a la esencia de la vinculación de la consulta popular.

En este segundo apartado, se abordarán las dos manifestaciones de pluralismo jurídico que ha suscitado esta investigación: una, es la diferencia de lenguaje entre las autoridades mineras y ambientales. Y la otra, la posición de la administración pública y la cosmovisión de las comunidades locales. Para ello se estudiará el ordenamiento jurídico como el campo de batalla en el cual tienen lugar estas manifestaciones.

Con este propósito, en la primera visión, se concibe al Derecho como lenguaje de la administración pública, el cual, evidencia una limitada lectura de los hechos o los acontecimientos de la realidad, que para el caso concreto, ha derivado en la materialización de procedimientos desarticulados (a veces disímiles) o en su defecto inoperantes, por parte de la instituciones del Estado, en torno a la aplicación de la fuerza vinculante de los resultados de la consulta popular en la actividad minera.

Y en la segunda parte, se presentan las diferencias existentes entre la aplicación de la norma *(de parte de la administración)* y la subordinación o cumplimiento de la *misma (por parte de las comunidades)*, como una consecuencia de la carencia del derecho formal de integrar en el proceso de expedición de la ley la cosmovisión que tienen los habitantes del territorio, de allí que,

ineludiblemente existan diferencias entre quienes se encargan de hacer cumplir la ley y la postura de aquellos quienes participaron en la consulta popular. Para ello, las entrevistas hechas en el campo acompañarán la explicación del análisis de esta postura.

Campo de batalla

Baste con mencionar, que en esta investigación el concepto de "campo de batalla" se entiende a partir del concepto de campo de Pierre Bourdieu:

> Un campo, es decir a la vez como un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como un campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o a transformar su estructura (…) debido a que concentra un conjunto de recursos materiales y simbólicos, el Estado está en condiciones de regular el funcionamiento de los diferentes campos, o bien a través de las intervenciones financieras (como en el campo económico, las ayudas públicas a la inversión o, en el campo cultural, las ayudas a tal o cual forma de enseñanza), o bien a través de las intervenciones jurídicas (como las diferentes normativas del funcionamiento de las organizaciones o del comportamiento de los agentes individuales). (Bourdieu, 1997, págs. 50-51)

Ahora bien, en el caso de las controversias y diferencias que se han suscitado por el ejercicio de la actividad minera en los territorios, estas se han concentrado en algunos escenarios a saber:

A) El Ordenamiento del Territorio: La posibilidad de las autoridades territoriales en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial (artículo 22 de la Ley 338 de 1997), de decidir sobre las actividades autorizadas o permitidas como uso del suelo y del subsuelo, y el pronunciamiento que sobre el particular por vía del control de constitucionalidad ha hecho la Honorable Corte Constitucional (Sentencia C - 273 de 2016) donde se define el alcance del artículo 332 superior (el Estado es el dueño del subsuelo) reforzado –en su momento- por el artículo 37 de la Ley 685 de 2001.

Este primer elemento encontrado en el campo de batalla hace referencia a las limitaciones que se encuentran en la administración pública, es decir, al ser el Plan de Ordenamiento Territorio el mecanismo llamado a la concertación de las comunidades y a la ordenación del territorio, se evidencia que las entidades no cuentan con los recursos necesarios, sean económicos y humanos, para adelantar un proceso responsable y técnico. La administración local se enfrenta al desconocimiento de aquellas zonas en las cuales yacen minerales o recursos no renovables y pueden ser o no excluibles de la actividad minera y al potencial económico que puede encontrarse en el territorio.

Sin embargo, no es una tarea sencilla de mejorar, ya que el llevar a cabo el ejercicio de ordenación del territorio mediante el Plan de Ordenamiento Territorial conlleva a subsanar aquellas necesidades que históricamente se han hecho presentes en algunas zonas del país, a saber: a) distribución de recursos a las entidades territoriales, b) falta de conocimientos técnicos no solo en materia de ordenamiento territorial, sino la especialización de cada uno de los temas concernientes a las particularidades del territorio como la vocación del suelo, recursos naturales renovables y no renovables, áreas de protección y exclusión de actividades económicas, sistematización de zonas urbanas y rurales, así como medidas que garanticen la autonomía y autogestión, etc., c) falta de coordinación con la administración central, con el fin de que las entidades territoriales funcionen de manera articulada con las políticas nacionales. Entre otros.

Ahora bien, frente a un vacío a nivel local que no logra conocer en su totalidad el potencial de sus zonas y la conformación del territorio, la construcción del contenido del Plan de Ordenamiento Territorial y su engranaje con la participación ciudadana ha quedado al arbitrio del azar, pues al menos hasta que aquellas dificultades sean remediadas, relegar algunas zonas de la actividad de minera no será un asunto que esté en manos de las comunidades o de la administración local. Por el contrario, la falta del conocimiento del territorio marca un camino largo en el debido cumplimiento de las disposiciones normativas, Y además, deja un vacío sustancial en el discernimiento de los ciudadanos que desean prohibir la actividad minera y no están al tanto de lo que se debate alrededor del uso del suelo. Es por ello, que resulta urgente y obligatorio el uso de instrumentos técnicos, que permitan no solo una completa evaluación o diagnóstico de las posibilidades de planificación o planeación del territorio, sino el conocimiento de aquellas variables que hacen parte del potencial económico, político y sociológico de cada municipio, sea la composición de la comunidad, los de recursos disponibles y el posible aprovechamiento de ellos y la concertación o consenso entre la comunidad alrededor de la conformación de su territorio.

B) La protección del medio ambiente: La obligación que tienen las autoridades ambientales (CAR y ANLA) en un trabajo conjunto y articulado con el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades territoriales, de desarrollar lo establecido en el Sistema Nacional Ambiental - SINA (Ley 99 de 1993) y en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 “código minero” en lo que respecta a la delimitación de las zonas de exclusión de la actividad minera por razones de protección del medio ambiente y los ecosistemas.

Este segundo elemento toma relevancia en el marco de la manifestación social de los municipios de Piedras y Cajamarca, pues la base de sus argumentos para prohibir la actividad minera fue la necesidad de proteger el medio ambiente. Ahora bien, tomando como fuente las entrevistas sobre el proceso de las consultas populares en cada uno de los municipios, se puede

inferir que declararon en la consulta popular dos posturas principalmente: la primera, es la visión ambientalista, pues declararon la importancia del medio ambiente y lo imperioso que resulta la conservación de los recursos naturales, especialmente, del agua, la cual sería malgastada en la actividad minera; Y la segunda, el deseo de mantener la vocación agrícola y ganadera de los dos territorios, con el fin de asegurar que las actividades económicas de los municipios mantengan su tradición campesina.

Sin embargo, el ejercicio del Derecho no debería limitarse a una visión exclusivamente ambientalista, pues de esta manera se estaría excluyendo tajantemente cualquier actividad humana y económica que genere algún daño o perjuicio al medio ambiente, sea: a) ganadería, b) agricultura, c) minería, o cualquiera que sea la intervención que se quiera, generará afectaciones y modificaciones al hábitat.

Reforzar las vías del operador judicial puede conducir a que las tensiones jurídicas y sociales no tengan una solución adecuada, o incluso pacífica; por lo que, sigue vigente la necesidad de realizar un inventario de todos los asuntos que se correlacionan al hablar de actividad minera es una tarea pendiente. El derecho necesita incluir de manera multidisciplinar y multidimensional a aquellos actores que pueden responder a las afectaciones del medio ambiente y preservación de los recursos naturales, a la identificación de comunidades y sus actividades económicas, al estudio de las tradiciones y culturas que pueden convivir o no con la actividad minera y al análisis de riesgos geológicos y zonas de protección.

En esa medida, si el argumento y visión ambientalista fruto de un análisis técnico y multidimensional es la que debe ser legítima a través del ejercicio del pueblo para prohibir la actividad minera, el sistema jurídico debe, además de garantizar la protección de los recursos naturales, excluir la actividad agrícola, ganadera y cualquiera que afecte el territorio de los municipios, pues en cualquiera de los casos, se estaría afectando al medio ambiente.

Por lo tanto, la necesitad de identificar puntos de convergencia y de pactos es una tarea pendiente, no solo para la comunidad quienes deben participar en el consenso sobre el uso del

suelo su territorio, sino para la administración, quien debe delimitar aquellas zonas que deben ser excluidas de la minería, identificar los minerales e hidrocarburos y la cantidad de material que se encuentra en el área y garantizar el cuidado del medio ambiente bien sea de empresas, de la minería ilegal, agricultura, ganadería o cualquier intervención humana que afecte dicha zona.

Por el contrario, prohibir la actividad minera debe descansar en la base de un acuerdo de mayorías que ampare aquellas visiones sobre el trabajo de la tierra, la tradición agrícola como es el caso de Piedras y Cajamarca, la costumbre de aquellas comunidades que históricamente le han dado un uso exclusivo al suelo en zonas específicas del país y la cultura como referente indispensable del desarrollo humano. Por ahora, la concertación de la visión y desarrollo económico de los territorios es una labor irresuelta no solo en el marco de la administración y las comunidades, sino del Estado, de lo contrario, la subordinación a la norma seguirá un motivo de conflicto y no como una herramienta fundamental que hace honores al pacto fundacional.

C) Los mecanismos de participación democrática: En este aspecto, se ha puesto de manifiesto la controversia que existe frente a la legalidad y el alcance de las decisiones tomadas por la ciudadanía a través de la consulta popular y materializada a partir de la promulgación de acuerdos aprobados y apoyados por los consejos municipales, consulta popular. (Sentencia C - 273 de 2016)

Este último elemento del campo de batalla es que él ha generado más eco y controversia alrededor del ejercicio de la soberanía. Los mecanismos de participación democrática permiten la manifestación de cualquier contenido, relegando la necesidad de acudir en principio a la democracia participativa y representativa, como ejemplifica el caso de los municipios de Piedras y Cajamarca.

Luego del debate que se ha dado durante estos años alrededor del alcance de las consultas populares en temas mineros, este último contenido en disputa fue agotado como el recurso que daría solución y un freno certero a la actividad minera. No en vano, a pesar de la manifestación

legitima de los municipios sobre su posición en la vocación y uso del suelo, la problemática central sigue sin resolverse.

En ese sentido, las consultas populares son el resultado de un proceso inconcluso por parte de la administración pública, que no solo ha generado y profundizado una serie de problemáticas en trascurso de la delimitación del alcance de los resultados del mecanismo de participación, sino que no ha logrado subsanar la coordinación entre las autoridades centrales y locales.

Al menos, si se hubiesen resuelto los dos primeros elementos del campo de batalla, el debate sobre el daño medioambiental generado por la actividad minera y la vocación del suelo no sería objeto de controversia, dado que el cumplimiento del pacto constitucional y el acatamiento de responsabilidad de la administración en delimitar zonas de la extracción de recursos significaría el debido ejercicio de la soberanía y la legitimidad de las decisiones del pueblo.

Por ahora, la consulta popular en temas de actividad minera invita a que la administración pública y el derecho amplíen los puntos de convergencia y acuerdo, sin olvidar, que hace un llamado a que las instituciones estén involucradas en asuntos locales que pueden ser de transcendencia nacional; es por ello que estudiar estas dificultades desde la óptica de la soberanía deja como conclusión la necesidad urgente de que los conflictos y problemáticas no se estudien de manera plana o lineal, sino que por el contrario, el consenso permitan establecer un modelo de diálogo y coordinación entre los niveles en disputa. Es la importancia de que las cuestiones no tengan un alcance central sino nacional.

Distancia entre reglas formales y no formales

El campo de batalla que se ha configurado alrededor del ejercicio del poder debido a todas aquellas contradicciones generadas en los postulados de la Corte Constitucional con respecto al ejercicio de la soberanía. Este campo ha permitido la confluencia de varios intereses y posiciones, por un lado, las de la administración pública desde aquellas entidades inmersas en la regulación

de los asuntos de la minería y el medio ambiente (Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ANM, CAR, ANLA, etc.), así como las disposiciones del Congreso de la República y las de órganos como Corte Constitucional, el Consejo de Estado y Tribunales Administrativos; Y por otro lado, aquellas perspectivas referentes al derecho informal y a la cosmovisión de las comunidades que rechazan la actividad minera. Todo ello, en el marco de la discusión que ha suscitado el alcance de la consulta popular.

Es por ello, que en este apartado se profundizará sobre aquellas dificultades que parecen insuperables en el ejercicio de la soberanía que se han puesto en evidencia mediante la confrontación con la actividad minera y la protección del medio ambiente. Para ello, este apartado se concentra en las dificultades que se disputan en el campo de batalla: la distancia entre la creación de la norma y la aplicación de la misma en los diferentes niveles de la administración.

No es sencillo abordar las manifestaciones de pluralismo jurídico y del campo de batalla dentro del Estado, la realidad es que la tensión institucional ha puesto en evidencia la falta de unidad de la administración pública y ha logrado profundizar la crisis social, lo cual presenta un dilema de Estado ligado directamente a la soberanía.

Los aportes del movimiento social en este proceso han hecho una apertura a una vasta discusión del papel del derecho en el (re) reconocimiento la soberanía del pueblo con respecto a la actividad minera. Sin embargo, es necesario acotar que la construcción del puente de diálogo entre el derecho y las comunidades es necesario no solo para entender el contexto en el cual se desarrollan los reclamos, sino para comprender que el terreno de decisión y de disputa es en el campo jurídico.

Sin embargo, como ha sido evidente hasta aquí, no ha habido una solución certera que permita no solo el fin de la disputa, sino que garantice el pleno ejercicio de la soberanía, lo que conduce a que el derecho es un contenido en disputa. Para explicar de manera adecuada esta premisa, este apartado contiene dos ideas a desarrollar: a) el lenguaje del derecho en la

administración pública, y b) distancia en la aplicación de la norma entre las autoridades y la administración y las comunidades locales, como una carencia de la cosmovisión del territorio en el derecho formal.

El lenguaje del derecho en la Administración pública

Para recapitular sobre las instituciones inmersas aquí, en primer lugar, desde la administración pública se encuentran las entidades centrales como el Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de allí, aquellas autoridades ambientales como ANM, CAR, ANLA, etc. Desde el legislativo, está el Congreso de la República; Y del otro lado, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y Tribunales Administrativos.

Y como hasta ahora ha sido evidente, se han presentado diferentes posiciones frente a un mismo asunto con respecto a la consulta popular y su injerencia en la actividad minera. Por esto, la importancia de abordar esta dificultad en el marco de esta investigación, porque aunque puede parecer obvio que haya disparidad de posiciones dentro de la administración y de las instituciones a la luz de la separación de poderes y la autonomía de cada una de las ramas del poder público, a la postre, quedan comunidades que necesitan validez en las decisiones que se toman al interior de sus territorios, y la falta de unificación de criterios por parte de las instituciones, deja en incertidumbre la eficacia y la aceptación de la norma dentro del Estado. Para ser específica con este tema, abordaré a partir del conjunto de instituciones, las dificultades que eso supone.

En primer lugar, desde la rama ejecutiva, específicamente para el Ministerio de Minas y Energía, las consultas populares que deciden en temas mineros son una amenaza para aquellas políticas de carácter nacional que incluyen recursos provenientes de la actividad extractivista, en ese sentido, que el mecanismo de participación ciudadana le ponga un freno a la extracción de recursos supone poner un veto a la política minera estatal.

Por esta razón que alega el Ministerio, previamente la Corte reconoció en la Sentencia SU-095 de 2018 la importancia de la actividad minera en el marco del Sistema General de Regalías, como aquel mecanismo que permite del desarrollo y competitividad del Estado, incluyendo en su proyecto, a las diferentes entidades territoriales, dicho así:

> Tiene como fin contribuir a la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas nacionales y territoriales, generando con ello efectos positivos en todo el país, en diferentes regiones y entidades territoriales, así como en el cubrimiento de necesidades en materia social, económica, ambiental, entre otras. (Sentencia SU095, 2018)

Sin embargo, posterior al proceso del municipio de Cajamarca, una importante cantidad de consultas populares en contra de la actividad minera fueron adelantadas en el país, por lo que el debate ya no solamente incluyó la armonización de principios, sino la vigencia, el alcance legal y legítimo de este mecanismo de participación. Ahora, la posición del Ministerio versa sobre el carácter técnico, espacial y temporal de las consultas populares, es decir, técnico en referencia a la información y estudios bajo la cual se quiere hacer una consulta; espacial, con el fin de determinar si una población puede tomar una decisión, como la del uso del suelo, sin que desvirtúe la visión y el proyecto nacional; y temporal, en relación a los alcances retroactivos y a los proyectos que –dado el caso- ya estén trabajando en la zona.

Hasta aquí, entonces, la consulta popular es tomada como una amenaza legal y constitucional. Con esto, me refiero a que los mecanismos de participación empezaron a ser un obstáculo en el camino de aquellas decisiones de la administración que no están concertadas en los territorios, y es por ello, que la tensión que se genera mediante la consulta popular es un poco más difícil de superar, pues ésta ha sido establecida por el Constituyente como una herramienta no solo de la democracia participativa y representativa, sino como aquel instrumento que logra ser efectivo en el marco de las obstáculos que se pueden presentar en ese modelo de gobierno.

Adicionalmente, la consulta popular se estableció como ejercicio de la soberanía; como manifestación del poder del pueblo, ya sea de manera directa o mediante sus representantes de la administración pública local, por lo tanto, el cambiar el espíritu del mecanismo de participación, o al menos, limitar el alcance de las decisiones que allí se toman, es una clara negación al modelo democrático y soberano instaurado en el 91.

En segundo lugar, desde la rama legislativa, las falencias del Congreso de la República no se han hecho esperar. En principio, como se ha hecho evidente a través de la línea del tiempo, la problemática surge por la falta de claridad en las competencias de las autoridades centrales y los entes territoriales, específicamente, en aquellas que incluyen el uso del suelo y la actividad minera.

A la postre, a esta dificultad se le sumó el alcance de las decisiones tomadas mediante la consulta popular, que al igual que las competencias de la administración pública, tampoco se definieron sus alcances y los tipos de asuntos que allí pueden ser votados. Sin olvidar, que además, adelantaron, votaron y sancionaron leyes que resultan contrarias entre la jerarquía (ley orgánica y ley ordinaria) y los contenidos de ella, como es el ejemplo del artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

La Corte exhortó a que el Congreso de la República determine el límite y el alcance de los mecanismos de participación ciudadana y de las competencias de los entes territoriales, sin embargo, eso constituye una iniciativa para delimitar al pueblo, la naturaleza de la soberanía y negar la democracia directa, pues el subordinar los mecanismos de participación a las políticas de gobierno, es una clara interpretación distante al objetivo que instituyó el Constituyente.

Y en tercer lugar, en la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos municipales han asumido la responsabilidad de dirimir las diferencias en torno a este tema. Como se ha visto hasta este momento, la contradicción ha sido constante, no en vano, el derecho que se habla desde cada una de las instituciones de la rama judicial no es del todo unificado.

Por un lado, los precedentes del Consejo de Estado son claros en defender no solo la autonomía de los entes territoriales, sino que ha destacado en varias oportunidades la

importancia de las consultas populares como elemento de la soberanía; por otro lado, los Tribunales Administrativos Municipales han asumido su responsabilidad en torno al cumplimiento y revisión de los requisitos para avalar o no las consultas populares. Y el otro escenario, es el que ha sido más claro y cambiante desde la Corte Constitucional.

Aquí, el ejercicio de la soberanía y el uso de las herramientas de la democracia son interpretadas de manera disímil, ya que el principal análisis en torno a la consulta han sido los temas mineros y medioambientales, a la postre, de no ir a la raíz de la discusión: la naturaleza y necesidad de ejercer lo pactado en el pre compromiso del Estado, a la luz de los artículos 40 y 103 de la Constitución; negando, en principio, las bases en las cuales se ha contemplado la creación del Estado.

En consecuencia, el mantener en la Constitución Política dichos artículos constituye un ejercicio incoherente en la democracia colombiana, pues el no tener certeza del poder del pueblo y de la soberanía, faculta la creación de conflictos sociales que surgen de la necesidad del debido reparto del poder.

Lo que es cierto, es que la disputa de capacidad y decisión de poder (ejercicio de la soberanía) no puede ser resuelta mediante las limitaciones de competencias o asuntos a consultar, pues la responsabilidad de la administración pública y el cumplimiento de la norma por parte de los individuos debe ser un resultado de una construcción social que responde a las necesidades e intereses del Estado y no solo a pequeña proporción, de allí la necesidad de hablar del consenso en asuntos de interés.

Distancia en la aplicación de la norma entre las autoridades y la Administración y las comunidades locales, como una carencia de la cosmovisión del territorio en el derecho formal

En primer lugar, el lenguaje descoordinado del derecho y su falta de consolidación desde las instituciones públicas no ha sido el único pluralismo jurídico que se destaca en este caso. Desde las comunidades de los municipios de Piedras y Cajamarca, se enmarca una visión que encarna el respeto de los rasgos culturales que se plasman en cada una de las consultas populares. Es por esta razón que el descontento de la actividad minera puso en evidencia aquellas reglas no formales que destacan una visión específica de desarrollo, que, en el caso de los dos municipios, es un enfoque de cuidado y respeto por el medio ambiente. Dicho esto, en este apartado se presentará la posición de los líderes de los municipios de Piedras y Cajamarca, donde manifiestan su propia posición de desarrollo, y de cómo ello supone una dificultad en la aplicación de las normas formales, poniendo en evidencia aquellas reglas informales.

Para ello, se precisarán los relatos de los líderes y promotores de las consultas, y en la segunda parte, se abordará la posición de la soberanía y la legitimidad, resaltando la conformidad con el consenso bajo el cual se ha fundado el Estado.

Es por ello, que el pluralismo jurídico termina siendo una unidad de análisis en el marco de esta investigación, pues todos aquellos temas que se llevan a la discusión jurídica no necesariamente guardan la base de una visión de Estado unificada. Por el contrario, en el caso de los dos municipios, no buscaban directamente subsanar todas las controversias alrededor de las competencias de la nación y los entes territoriales en materia del subsuelo, sino dejar evidencia de una visión de desarrollo del uso del suelo que no tiene relación con la extracción de recursos.

Para el caso de los individuos que hacen parte de los municipios de Piedras y Cajamarca, su cosmovisión del desarrollo y el avance económico no está relacionado con la extracción de minerales o con los recursos asignados por el Sistema General de Regalías a su región, pues la

posición que han abanderado durante y después de los procesos de las consultas ha sido el trabajo de la tierra, la protección del medio ambiente y la riqueza que genera (sea poca o mucha) la actividad ganadera y agropecuaria.

Sin embargo, esta cosmovisión del trabajo de la tierra y el cuidado de los recursos naturales no fue acompañada por los diferentes representantes del orden local, departamental o nacional. Por el contrario, este primer paso en el ejercicio de la soberanía y de manifestación de sus intereses mediante los representantes fue en vano, dejando sin voz aquellas demandas que no estaban en concordancia con las medidas tomadas por los diferentes gobiernos.

En tanto la consulta popular presentó a los territorios la oportunidad de usar aquellas herramientas democráticas, emplearon el poder soberano que se les ha otorgado constitucionalmente para manifestarse en asuntos importantes como lo es el cuidado de la tierra y protección del medio ambiente. Entonces, dicho de mecanismo de participación fue el más efectivo, frente a los demás dispuestos por la administración pública, sin suponer las contrariedades que se podrían generar.

Es cierto, que el no reconocer los principios de descentralización y autonomía en materia de extracción de recursos ha sido una dificultad constante, pero el debate de la vinculación de las decisiones de los municipios supone una discusión más grande: la carente relación entre gobernadores y gobernados, que han puesto en jaque la democracia representativa , y en donde, se ha concentrado el ejercicio del poder en unos pocos actores que no han estudiado aquellas implicaciones del desarrollo extractivista en algunos lugares del país, dejando sin efecto la participación que se puede dar alrededor de las visitas de las multinacionales a manifestar su interés del proyecto, desconociendo el proceso con la comunidad en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial, o simplemente, la visión de desarrollo del municipio.

Es por ello, que los municipios de Piedras y Cajamarca ilustran no solo una dificultad jurídica y política frágil, sino que dejaron en evidencia que el ejercicio de la soberanía está

supeditado a las autoridades de cada una de las ramas del poder, que estén o no de acuerdo con la voluntad del pueblo, en donde, además, la materialización de la soberanía mediante la democracia representativa y participativa no fue tampoco, una herramienta efectiva como manifestación de legitimidad y poder.

En consecuencia, existe una distancia sustancial entre la creación de la norma y la aplicación, pues aquellas reglas formales no logran ser equiparables con la cosmovisión de los individuos que se reúnen en torno a un asunto en específico. De esta manera, las comunidades que acuden a las consultas populares y las decisiones allí tomadas se enfrentan ante un Estado poco técnico, ya que no garantiza aquel consenso, pacto o pre-compromiso ni la cosmovisión de los territorios, durante el proceso de creación de la norma y la aplicación de la misma.

Y es precisamente dicha desconexión entre la administración pública y los pobladores de los municipios, que acudieron a los mecanismos de participación directa, en donde los representantes de eran del todo necesarios en el proceso, pues ya la consulta popular significaba una decisión final para decidir sobre el rumbo de la minería en los municipios.

Es por ello, que desde las comunidades las consultas populares son un ejercicio soberano que contempla su visión local, pero que, de alguna manera, es desconocida por la administración pública y las instituciones jurídicas, dando como resultado, un trayecto un tanto amplio en el reconocimiento de las cosmovisiones que se manifiestan mediante los mecanismos de participación.

Por lo tanto, la distancia entre las normas formales, la cosmovisión de los municipios y la aplicación de la norma no es un asunto del todo consolidado por diferentes razones; la primera, el desconocer las decisiones de las consultas populares y ser inconsistentes con la postura sobre el alcance del mecanismo de participación es una muestra del desvío del consenso que fundó el Estado soberano y democrático.

Segundo, acudir a la consulta popular como última herramienta, permite entender que no solo hay un distanciamiento en la creación y la aplicación de la norma, sino un camino largo en el

modelo de democracia representativa que fue agotado rápidamente por los promotores de las consultas, pues, cada uno de los órganos de representación de los diferentes niveles de la administración no fueron del todo eficaces en manifestar la posición de aquellos quienes los eligieron, como regla de la soberanía.

Tercero, la posición jurídica está supeditada a una sola visión de desarrollo. Aquella que solo admite el avance del Estado mediante la extracción de recursos, por lo tanto, la tensión que se genera desde la Corte Constitucional depende del modelo de actividad minera y no de la base del interés y voluntad general, es decir, está negando el pacto fundacional.

Y cuarto, tanto la administración pública como el andamiaje jurídico han negado legalmente la posición de aquellos municipios que no desean actividad minera en sus territorios y con los últimos pronunciamientos de la Corte han restado a la fuerza vinculante de las decisiones. Esto quiere decir, generan falsas expectativas a los individuos sobre las herramientas que pueden resolver los conflictos y además condicionan los derechos establecidos en la Carta Magna a la revisión de la Corte. Por lo tanto, la consulta popular resulta un mecanismo ineficiente.

Ahora, mantener el trato que han recibido estas tensiones terminará por dificultar el debido funcionamiento del ejercicio soberano, dado que la inestable interpretación del mandato legal y constitucional y la carente articulación en la toma de decisiones entre el Gobierno Central y la comunidades, continuará generando más *normas de papel*, pues será el resultado de la insuficiente creación de las normas y de inexistente correspondencia con las realidades sociales.

De seguir por esta vía, se socavarán los conflictos del modelo democrático y del ejercicio de la soberanía, como aquellos relacionados con la representación y la participación ciudadana, sin olvidar que quienes pretenden normativizar el debate, limitan los asuntos públicos y excluyen de la fórmula a las comunidades y su derecho de decisión.

Finalmente, es por esta razón que las vías del derecho profundizan y generan más problemáticas con normas que no responden a las necesidades de los ciudadanos, dado que el

trato que se le da a las desigualdades socioeconómicas desencadena una construcción engorrosa del compromiso ciudadano de adherirse y cumplir las disposiciones legales.

Bibliografía

11001-03-15-000-2017-02389-01, 11001-03-15-000-2017-02389-01 (Consejo de Estado 5 de Abril de 2018). Obtenido de http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-15-000-2017-02389-01(AC).pdf

11001-03-15-000-2017-02516-00, 11001-03-15-000-2017-02516-00 (Consejo de Estado 25 de Octubre de 2017). Obtenido de http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/09-11-2017_11001031500020170251600.pdf

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona.: Deusto.

Agencia Nacional de Minería . (23 de Mayo de 2017). Concepto jurídico sobre las acciones a tomar por parte del Ministerio de Minas y Energía, después de los resultados de la consulta popular realizada el 26 de marzo de 2017, en Cajamarca, Tolima. Bogotá, Colombia.

Aguete, P. A. (1999). Pluralismo normativo, soberanía ydiversidad cultural. *Dialnet*, 169-184.

Albacete, F. M. (10 de Junio de 2017). *Universidad de los Andes*. Obtenido de Universidad de los Andes: https://www.redalyc.org/pdf/200/20052812004.pdf

Alcaldía Municipal de Cajamarca . (23 de abril de 2018). *Alcaldía Municipal de Cajamarca en Tolima*. Obtenido de Alcaldía Municipal de Cajamarca en Tolima: http://www.cajamarca-tolima.gov.co/municipio/nuestro-municipio

Argumedo López, D., Acosta López, L., Arias Domínguez, M., Arismendy Agudelo, A., Bedoya Ospina, M., Correa Arrubla, S., . . . Efraín Torres, Y. (2019). Prohibición de las actividades mineras como manifestación del ejercicio de la autonomía municipal: ¿avances o retrocesos? *Diálogos de derecho y política*.

Ariza, L. J. (2009). Reseña de Gargarella, Roberto (2008) De la injusticia penal a la justicia social. *Sortuz*, 101-107.

Artículo 106, 106 (Congreso de la República 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-4/capitulo-1/articulo-106

Artículo 3, 3 (Congreso de la República 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/capitulo-0/articulo-3

Artículo 313, Artículo 313 (Constitución Política de Colombia 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-3/articulo-313

Artículo 40 (Congreso de la República 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-40

Artículo 41 Ley 1757, Ley 1757 (Congreso de la República 6 de Julio de 2015). Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335

Articulo 58, Articulo 58 (Constitución Política de Colombia 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-58

Artículo 79, Artículo 79 (Constitución Política de Colombia 1991). Obtenido de https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-3/articulo-79

Artículo 8 de la Ley 134 , Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994. (Congreso de la República 31 de Mayo de 1994).

Artítulo 18, (Constitución de Cundinamarca 4 de Abril de 1811).

Auto 053, T-5.498.864 (Corte Constitucional 15 de Febrero de 2017). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2017/a053-17.htm

Auto 220, T- 4.516.547 (Corte Constitucional 28 de Mayo de 2015). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/A220-15.htm

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (s.f.). *Autoridad Nacional de Licencias Ambientales*. Obtenido de ¿Qué nos compete?: http://www.anla.gov.co/entidad/tematicas/evaluacion-y-seguimiento/mineria

Ávila, L. M. (Julio de 2015). *Universidad del Rosario*. Obtenido de Los dilemas del desarrollo sostenible: conectando los grandes proyectos de minería de oro en brasil y colombia con la protección del ambiente y los derechos humanos: https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11325/Munoz-Avila-Lina-Marcela-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Bailyn, B. (1967). *Los orígenes ideológicos de la revolución norteamericana*. Buenos Aires: Paidos.

BBC Mundo. (27 de Marzo de 2017). *BBC Mundo*. Obtenido de BBC Mundo: http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39407877

BBC Mundo. (Marzo de 2017). *Cajamarca, el pueblo de Colombia que le dijo no a la explotación minera*. . Obtenido de https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39407877

Becerra, R. R. (2019). Perspectivas jurídicas de la salud ambiental en Colombia ¿hacia el pluralismo jurídico? *Revista Republicana*, 67-92.

Bobbio, Norberto. (1984). *El futuro de la democracia*. méxico: Fondo de cultura económica.

Bodin, J. (1576). *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.

Bonilla, D. (2006). Pluralismo jurídico y propiedad extralegal: Clase, cultura y derecho en Bogotá . *Derecho Privado*, 207-233.

Bonilla, E., & Rodriguez, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos. La Investigación en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Uniandes. Edit. Norma.

Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

Campos, E., & Bhargava, V. (2008). Las múltiples caras de la corrupción. Aspectos vulnerables por sectores. Banco Mundial. Washington, Washington DC, Estados Unidos.

Caracol Radio. (16 de mayo de 2019). *Caracol Radio*. Obtenido de Caracol Radio: https://caracol.com.co/emisora/2019/05/16/ibague/1558005285_864839.html

Castells, M. (2005). *Globalización, desarrollo y democracia: chile en el contexto mundial.* Santiago: Fondo de cultura económica.

Collao, Á. D. (2017). ¿En qué esta la familia en el derecho del siglo XXI? El camino hacia un pluralismo jurídico familiar. *Tla-melaua*, 222-240.

Concepto 518681, 20206000518681 (Departamento Administrativo de la Función Pública 10 de Octubre de 2020). Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=156703

Crane, H. D. (31 de marzo de 2017). *Vice*. Obtenido de Vice: https://www.vice.com/es_co/article/ezw88w/10-anos-de-lucha-la-historia-detras-de-la-consulta-minera-en-cajamarca

Dahl, R. (2004). La democracia. *Encyclopaedia Britannica*, 11-55.

Dahl, R. A. (1989). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós Ibérica, SA.

Decreto 0934, Diario Oficial 48785 (Presidente de la República de Colombia 9 de Mayo de 2013). Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53052

Decreto 1076,, art. 2.2.2.3.2.2Decreto 1076, 2015, art. 2.2.2.3.2.2, Decreto 1076 (Ministerio de Ambiente y Deserrollo Sostenible 26 de Mayo de 2015).

Defensoría del Pueblo. (Octubre de 2015). *Defensoría del Pueblo*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformedeMinerIa2016.pdf

Delgado, J. A. (2018). *Pontificia Universidad Javeriana*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana: https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/42486/%C2%BFPUEDEN%20LAS%20CONSULTAS%20POPULARES%20AFECTAR%20LAS%20CONCESIONES%20MINERAS%20OTORGADAS%20POR%20EL%20GOBIERNO%20NACIONAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/73124

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/73547

Dietz, K. (30 de Octubre de 2017). *Revistas uniandes*. Recuperado el 1 de Junio de 2019, de Revistas uniandes: https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint93.2018.04

Dunn, J. (1995). *Democracia. El viaje inacabado (508 a.c.- 1993 d.c.)* . Barcelona: Tusquest Editores S.A. .

EL TIEMPO. (29 de julio de 2013). Estudian validez de consulta que veta minería en Piedras (Tolima). *EL TIEMPO*, págs. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12955288.

EL TIEMPO. (2 de Abril de 2014). *EL TIEMPO*. Obtenido de EL TIEMPO: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13768435

EL TIEMPO. (5 de Junio de 2017). Cumaral dijo 'no' a la explotación petrolera en su territorio. *EL TIEMPO*, págs. https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/resultados-de-consulta-petrolera-en-cumaral-meta-95396.

EL TIEMPO. (12 de Enero de 2021). *El Tiempo*. Obtenido de El Tiempo: https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/este-ano-se-conocerian-laudos-en-demandas-contra-colombia-por-temas-de-inversion-559934

EL TIEMPO. (19 de Enero de 2021). *El TIEMPO*. Obtenido de El TIEMPO: https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/mina-de-cerrejon-ocde-podria-investigar-a-3-mineras-por-danos-ambientales-en-colombia-561451

Engle Merry, S., Griffiths, J., & Tamanaha, B. (2007). *Pluralismo jurídico*. Bogotá: Siglo del hombre editores.

Ferrajoli, L. (1998). Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global. *Constitutionalism, democracy and sovereignity*, 173-184.

Fioravanti, M. (2004). *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*. Madrid: Trotta.

Galeano, M. E. (2004). *Diseño de proyectos de investigación cualitativa*. Medellin: Eafit.

Garay Salamanca, L. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

García Villegas , M., & Rodríguez, C. (2003). *Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, ILSA.

García, E. (2002). J.G.A. Pocock. Vs John Rawls: justicia frente a “buen gobierno”. . *UNED. Teoría y realidad constitucional*, 181-202.

García, M. C. (1 de Septiembre de 2017). *Country Report*. Recuperado el 1 de Junio de 2019, de Country Report: https://www.land-conflicts.fu-berlin.de/_media_design/country-reports/country_report_WEB_27_09_2017.pdf

Garrido, M. (1991). Convocando al pueblo, temiendo a la plebe. *Historia y espacio*, 18-19.

Hobbes, T. (1651). *Leviatán*. Freeditorial.

Holmes, S. (1999). El precompromiso y la paradoja de la democracia. *Constitucinalismo y democracia*, 217 a 26.

Idárraga, A. (2010). Anglogold Ashanti: Caracterización de una amenaza. *Revista semillas*, 22-28.

Jiménez, W. G. (27 de Agosto de 2012). *Scielo*. Obtenido de Scielo: http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v12n23/v12n23a07.pdf

Jorge Molano. (11 de Noviembre de 2006). *Anglogold Ashanti. La voracidad de las multinacionales de la muerte, el saqueo y la destrucción*. Obtenido de Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP): https://www.redalyc.org/pdf/124/12426062014.pdf

jurídico, L. Á. (14 de Marzo de 2019). Inexequible obligación de los municipios de realizar consultas ante proyectos mineros o turísticos. *Legis Ámbito jurídico*, págs. https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/ambiental-y-agropecuario/atencion-inexequible-obligacion-de-los-municipios-de.

Kohn , C., & Rico, R. (2016). *El totalitarismo del siglo XXI, una aproximación desde Hannah Arendt*. Caracas: Ediciones del vicerrectorado académico de la UCV.

La República. (28 de Julio de 2020). *La República*. Obtenido de Quebradona: primero el agua: https://www.larepublica.co/analisis/guillermo-alfonso-jaramillo-3036672/quebradona-primero-el-agua-3036665

Leonardo Güiza. (2014). La minería manual en Colombia: una comparación con américa latina. *Scielo*, 37-44.

Ley 134, Diario Oficial 41373 (Congreso de la República 31 de Mayo de 1994). Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330#:~:text=Regula%20a%20la%20iniciativa%20popular,plebiscito%20y%20el%20cabildo%20abierto.

Ley 136, Diario Oficial 41.377 (Congreso de la República 02 de Junio de 1994). Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329

Ley 142 , Diario Oficial No. 41.433 de 11 de julio de 1994 (Congreso de la República 11 de Julio de 1994). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html

Ley 1757, Diario Oficial 49565 (06 de Julio de 2015). Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335

Ley 685 , Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República de Colombia 15 de Agosto de 2001). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html

Ley 99, Diario Oficial No. 41.146 (Congreso de la República 22 de Diciembre de 1993). Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

Lina Muñoz Ávila. (2015). *Los dilemas del desarrollo sostenible: conectando los grandes proyectos de minería de oro en Brasil y Colombia con la protección del ambiente y los derechos humanos*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Losada, R., & Casas Casas, A. (2008). *Enfoques para el análsis político, historia, epistemoligía y perspectiva de la ciencia política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Lucero, J. I. (19 de Octubre de 2011). *Javeriana Cali*. Obtenido de Javeriana Cali: http://vitela.javerianacali.edu.co/bitstream/handle/11522/2427/Constitucionalismo_sin_consenso.pdf?sequence=1

Maquiavelo, N. (1532). *El príncipe*. México: Luarna Ediciones.

Mas, S. (2001). *Logos. Anales del seminario de Metafísica*. Obtenido de Logos. Anales del seminario de Metafísica: https://revistas.ucm.es/index.php/ASEM/article/download/ASEM0101110251A/16507/

Medina, D. L. (2004). *Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Bogotá: Legis.

Mill, J. S. (2001). *Consideraciones sobre el gobiero representativo*. Madrid: Alianza.

Minería, A. C. (17 de Diciembre de 2019). *Asociación Colombiana de Minería*. Obtenido de Asociación Colombiana de Minería: https://acmineria.com.co/boletin-economico-minero-2/

Ministerio de Minas y Energía. (Agosto de 2003). Glosario técnico minero. Bogotá, Bogotá, Colombia.

Mira, J. G. (2019). Constitucionalismo garantista: democracia y soberanía popular sin pueblo. *Revista chilena de derecho*, 155-175. doi:<https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372019000100155&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-3437. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372019000100155.

Observatorio de conflictos mineros de América Latina. (7 de Mayo de 2014). *Ocmal*. Obtenido de Ocmal: https://www.ocmal.org/15-razones-para-oponerse-a-la-mina-la-colosa-en-cajamarca-tolima/

Olson, M. (2005). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. Barcelona: Editorial Limusa S.A.

Patiño, C. (23 de Agosto de 2018). *Ecos del Combeima*. Obtenido de Ecos del Combeima: http://www.ecosdelcombeima.com/ibague/nota-131647-rio-opia-una-riqueza-natural-invaluable-que-nace-en-ibague-pero-es-invisible-para

Pax. (Agosto de 2016). *pax en colombia*. Obtenido de pax en colombia: https://paxencolombia.org/wp-content/uploads/2016/10/PAX_REPORT_Democracia.pdf

Pax. (Agosto de 2016). *Pax en Colombia*. Obtenido de Pax en Colombia: https://paxencolombia.org/wp-content/uploads/2016/10/PAX_REPORT_Democracia.pdf

Perilla, R. D. (2015). *Biblioteca digital universidad del valle*. Obtenido de Biblioteca digital universidad del valle: http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/8471/1/0508865-E-P-15.pdf

Peters, G. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? *del CLAD Reforma y Democracia.*, 1-12.

Planeta Paz. (2013). *Planeta Paz*. Obtenido de Planeta Paz: http://www.planetapaz.org/noticias-agenda-comun/1512-movilizacion-social-en-defensa-del-agua-la-vida-y-el-territorio-red-de-comites-ambientales-del-tolima

Portafolio. (25 de Febrero de 2019). Minería bien hecha, una 'joya' para la economía colombiana. *Portafolio*, págs. https://www.portafolio.co/economia/mineria-bien-hecha-una-joya-para-la-colombiana-526780.

Portafolio. (3 de Octubre de 2019). Portafolio. *Las grandes mineras aportan $5 billones anuales a la Nación*, págs. https://www.portafolio.co/economia/las-grandes-mineras-aportan-5-billones-anuales-a-la-nacion-534273.

Prats I Catalá, J. (2000). *Del clientelismo al mérito en el empleo público análisis de un cambio institucional* .

Prats I Catalá, J. (2005). *De la Burocracia al Management del Management a la Gobernanza, las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Prats, J. (1997). *El fundamento económica de la institución de la burocracia de mérito. Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*. Obtenido de El fundamento económica de la institución de la burocracia de mérito. Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública: https://licenciaturaap.files.wordpress.com/2012/03/39514892-05-reinventar-la-burocracia-joan

Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Argentina: Igualitaria.

Quentin, S. (1986). *Los fundamentos del pensamiento político moderno, II : La Reforma*. México: Fondo de Cultura Económica.

Quintero, R. G. (2013). ESTADOS, FEDERACIÓN Y SOBERANÍA EN LA JURISPRUDENCIA TEMPRANA DE LA CORTE SUPREMA AMERICANA. *Scielo*, 89 -142. Obtenido de Scielo.

Real Academia Española. (s.f.). *Real Academia Española*. Obtenido de Real Academia Española: https://dle.rae.es/pacto

Registraduría Nacional del Estado Civil. (28 de Julio de 2013). *Registraduría Nacional del Estado Civil*. Recuperado el 1 de Junio de 2019, de Registraduría Nacional del Estado Civil: https://www.registraduria.gov.co/En-consulta-popular-celebrada-hoy,10769.html

Registraduría Nacional del Estado Civil. (s.f.). *Registraduría Nacional del Estado Civil*. Obtenido de Histórico Consultas Populares: https://www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultas-populares-.html

Revista Dinero. (18 de Mayo de 2012). *Dinero*. Obtenido de Dinero: https://www.dinero.com/pais/articulo/la-colosa-podria-albergar-us36000-millones-oro/151288

Rodríguez, C. M. (Septiembre de 2011). *Universidad de Granada*. Obtenido de Universidad de Granada: https://hera.ugr.es/tesisugr/20369335.pdf

Rodríguez, G. A., & Muñoz Ávila, L. M. (2009). *La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Rousseau, J.-J. (1999). *El contrato social o principios de derecho político*. Bogotá: Unión.

Runciman, D. (2019). *Así termina la democracia*. Barcelona: Planeta.

Santamaría, R. Á. (2008). *El neoconstitucionalismo transformador el Estado y el Derecho en la constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala.

Sartori, G. (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.

Selltiz, C. (1970). *Métodos de investigación de las relaciones*. Madrid: RIALP.

Sentencia C- 180, Expediente No. P.E. - 005 (Corte Constitucional 14 de Abril de 1994). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm

Sentencia C-035, expediente D-10864 (Corte Constitucional 8 de Febrero de 2016). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm

Sentencia C-053, Expedientes D-12324 y D- 12328 (Acumulados) (Corte Constitucional 13 de Febrero de 2019). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-053-19.htm

Sentencia C-123, expediente D - 9700 (Corte Constitucional 5 de Marzo de 2014). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm

Sentencia C-141, expediente CRF-003 (Corte Constitucional 26 de Febrero de 2010). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm

Sentencia C-150, Expediente PE-038 (Corte Constitucional 15 de Abril de 2015).

Sentencia C-221, Expediente D-1458 (Corte Constitucional 29 de Abril de 1997). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-221-97.htm

Sentencia C-273, expediente D-11075 (Corte Constitucional 25 de Mayo de 2016). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-273-16.htm

Sentencia SU095, Expediente T-6.298.958 (2018 11 de Octubre de 2018). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm

Sentencia T-066, Expediente T- 4516547 (Corte constitucional 16 de Febrero de 2015). doi:https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-066-15.htm

Sentencia T-123, expediente T-2081246. (Corte Constitucional 24 de Febrero de 2009).

Sentencia T-445, Expediente T-5.498.864 (Corte Constitucional 19 de Agosto de 2016). Obtenido de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm

Solano, V. (2009). *Participación ciudadana como un nuevo poder*. Obtenido de Universidad del Rosario: https://www.urosario.edu.co/Home-V3/Investigacion/Divulgacion-cientifica/Economia-y-Politica/Participacion-ciudadana-como-un-nuevo-poder/

Sosa, E. (9 de Agosto de 2009). *Universidad Nacional*. Obtenido de Universidad Nacional: http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/reconcep/reconc-00437.pdf

Sousa Santos , B., & Exeni Rodríguez, J. (2012). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. La Paz: Abya-Yala.

Suárez, A. (2013). *Minería colombial del siglo XXI, no todo lo que brilla es oro* (Vol. 1). Bogotá, Colombia: Aurora.

Tarrow, S. (1994). *El objetivo común. El poder en Movimiento*. . Obtenido de https://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/sidey-tarrow-el-poder-en-movimiento-los-movimientos-sociales-la-accion-colectiva-y-la-politica.pdf

Tarrow, S. (2012). *El poder en Movimiento*. Madrid: Alianza Editorial.

Tocqueville, A. d. (1980). *La Democracia en América*. Madrid: Alianza.

Tolima, A. M. (s.f.). *Alcaldía Municipal de Piedras Tolima*. Obtenido de Alcaldía Municipal de Piedras Tolima: http://www.piedras-tolima.gov.co/municipio/nuestro-municipio

Universidad Nacional de Colombia. (30 de Julio de 2013). *Universidad Nacional de Colombia*. Obtenido de Investigación contra Alcalde de Piedras en manos del MinInterior (Minería Oro-La Colosa, Tolima): https://conflictos-ambientales.net/oca_bd/actions/view/1339

Unversidad Nacional. (2005). *Observatorio de Conflictos Ambientales*. Obtenido de Observatorio de Conflictos Ambientales: https://conflictos-ambientales.net/oca_bd/env_problems/view/3

Valdés-Ugalde, J. (2015). Globalización vs. soberanía: gobernanza, guerra o progreso y orden mundial. *Scielo*, 7-46.

Villegas, M. G. (2014). *La eficacia simbólica del derecho sociología política del campo jurídico en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Villegas, M. G. (2020). *El país de las emociones tristes*. Bogotá: Ariel.

Weber, M. (1991). *Escritos políticos*. Madrid: Alianza.

Weber, M. (1994). *Economía y sociedad Esbozo de sociología comprensiva*. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA .

Wolkmer, A. C. (2003). *Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina*. Argentina: CENEJUS.

Wolkmer, A. C. (2003). Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*, 2-18.