

# Las consultas populares en Colombia: empoderamiento, reacción y resistencia

Nicolás Figueroa García-Herreros  
*Universidad del Rosario (Colombia)*

## CÓMO CITAR:

Figueroa García-Herreros, Nicolás. 2023. "Las consultas populares en Colombia: empoderamiento, reacción y resistencia". *Colombia Internacional* 114: 39-64. <https://doi.org/10.7440/colombiain114.2023.02>

RECIBIDO: 7 de julio de 2022

ACEPTADO: 28 de octubre de 2022

MODIFICADO: 1.º de diciembre de 2022

<https://doi.org/10.7440/colombiain114.2023.02>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** este artículo reconstruye la historia de las consultas populares contra las actividades extractivas en Colombia. Su objetivo es ilustrar las formas en las que el derecho constitucional incide sobre los repertorios de participación democrática disponibles para los movimientos y las resistencias sociales. **Metodología:** el artículo describe y analiza críticamente las formas en las que el derecho constitucional colombiano se ha aproximado al uso de las consultas populares contra las actividades extractivas. Este análisis se enfoca en tres momentos: empoderamiento ciudadano, reacción institucional y resistencia informal. **Conclusiones:** la historia de las consultas populares en Colombia muestra tres tipos de relación entre el derecho constitucional y la participación democrática de los movimientos y las resistencias sociales: puede funcionar como un instrumento para el empoderamiento político de la ciudadanía, como un obstáculo que contiene la participación democrática y contribuye a la exclusión política y social, o como un referente que guía las prácticas de resistencia informal ante el cierre de los mecanismos formales de participación por parte de las instituciones estatales. **Originalidad:** este artículo contribuye a una descripción más completa de los usos de las consultas populares en Colombia, y de las formas en las que el derecho constitucional incide sobre los repertorios de participación de los movimientos y las resistencias sociales opuestas a las actividades extractivas.

PALABRAS CLAVE: consultas populares; derecho constitucional; democracia participativa; movimientos sociales; resistencias sociales; conflictos socioambientales; Colombia.

---

Este artículo hace parte del proyecto de investigación titulado "El derecho a la participación política en Colombia: una mirada crítica a los mecanismos de participación ciudadana", liderado por el autor y registrado en Minciencias. El proyecto fue financiado internamente por la Universidad del Rosario.

## Popular Consultations in Colombia: Empowerment, Reaction, and Resistance

**ABSTRACT. Objective/context:** This article reconstructs the history of popular consultations against extractive activities in Colombia. It aims to illustrate how constitutional law affects the repertoires of democratic participation available to social movements and resistances. **Methodology:** The article describes and critically analyzes how Colombian constitutional law has approached the use of popular consultations against extractive activities. This analysis focuses on three moments: citizen empowerment, institutional reaction, and informal resistance. **Conclusions:** The history of popular consultations in Colombia shows three types of relationship between constitutional law and the democratic participation of social movements and resistances: it can function as an instrument for the political empowerment of the citizenry, as an obstacle that contains democratic participation and contributes to political and social exclusion, or as a referent that guides informal resistance practices in the face of the closure of formal participation mechanisms by state institutions. **Originality:** This article contributes to a more comprehensive description of the uses of popular consultations in Colombia and how constitutional law affects the participation repertoires of social movements and resistances opposed to extractive activities.

**KEYWORDS:** Colombia; constitutional law; participatory democracy; popular consultations; social movements; social resistance; socio-environmental conflicts.

## As consultas públicas na Colômbia: empoderamento, reação e resistência

**RESUMO. Objetivo/contexto:** neste artigo, a história das consultas públicas contra as atividades extrativistas na Colômbia é reconstruída. Seu objetivo é ilustrar as formas nas quais o direito constitucional incide sobre os repertórios de participação democrática disponíveis para os movimentos e resistências sociais. **Metodologia:** neste artigo, são descritas e analisadas criticamente as formas nas quais o direito constitucional colombiano vem se aproximando do uso das consultas públicas contra as atividades extrativistas. Esta análise está focada em três momentos: empoderamento cidadão, reação institucional e resistência informal. **Conclusões:** a história das consultas populares na Colômbia mostra três tipos de relação entre o direito constitucional e a participação democrática dos movimentos e resistências sociais: pode funcionar como um instrumento para o empoderamento político da cidadania, como um obstáculo que a participação democrática contém e contribui para a exclusão política e social ou como um guia para as práticas de resistência informal ante o fechamento dos mecanismos formais de participação por parte das instituições estatais. **Originalidade:** este artigo contribui para ter uma descrição mais completa dos usos das consultas populares na Colômbia e das formas nas quais o direito constitucional incide sobre os repertórios de participação dos movimentos e resistências sociais opostas às atividades extrativas.

PALAVRAS-CHAVE: consultas públicas; direito constitucional; democracia participativa; movimentos sociais; resistências sociais; conflitos socioambientais; Colômbia.

## Introducción

En Colombia, el uso de las consultas populares para oponerse a la explotación de los recursos del subsuelo ofrece una oportunidad para el estudio de las complejas relaciones entre el derecho constitucional y la democracia participativa, principalmente desde la perspectiva de los movimientos y las resistencias sociales.<sup>1</sup> Producto del giro participativo generado por la Constitución de 1991, las consultas populares ampliaron los repertorios de movilización disponibles para la ciudadanía dentro del régimen político colombiano.<sup>2</sup> Sin embargo, la utilización de dicho mecanismo convirtió el derecho constitucional de este país en un campo de batalla, en el que diferentes sectores de la ciudadanía, múltiples instituciones y las empresas extractivas se enfrentan para definir los alcances de la democracia participativa.

América Latina experimenta desde hace dos décadas una evidente intensificación de las actividades extractivas. La magnitud de los recursos derivados de la minería y el petróleo ha contribuido a que los Gobiernos de la región, con el apoyo de las empresas extractivas, impongan una suerte de despotismo centralizador que excluye a las comunidades afectadas por estas actividades de la discusión sobre los modelos de desarrollo que mejor se adecuan a sus formas de vida.<sup>3</sup> El resultado ha sido la explosión de los conflictos socioambientales en la región (Bebbington, Fash y Rogan 2019; Svampa 2019) y la utilización del derecho por parte de los actores involucrados para avanzar en la consecución de sus objetivos (Sieder, Montoya y Bravo-Espinosa 2022).

La emergencia de las consultas populares en América Latina es un fenómeno paralelo a la intensificación de las actividades extractivas y ejemplifica el protagonismo que ha adquirido el derecho en los conflictos socioambientales de la región. Los movimientos y las resistencias sociales utilizan las consultas populares

- 
- 1 Las resistencias sociales se diferencian de los movimientos sociales por su ámbito de acción más restringido geográficamente, la especificidad de sus objetivos y la falta de una identidad común compartida por los actores que las constituyen (Christel 2020).
  - 2 Sobre la relación entre el régimen político y las estructuras de oportunidad disponibles para los movimientos sociales, ver Tilly (2008).
  - 3 Sobre la democracia local como el mejor antídoto contra el despotismo y la tiranía del Gobierno, ver Tocqueville (1990, 95). Sobre la necesidad de adoptar instituciones políticas inclusivas que favorezcan el desarrollo económico y social, ver Acemoglu y Robinson (2012).

para prohibir, por la vía legislativa, las actividades extractivas en sus territorios. También acuden a las cortes para defender su derecho a incidir sobre los asuntos públicos por medio de las consultas populares. Por su parte, los Gobiernos y las empresas extractivas emplean el derecho, en sus ámbitos legislativo y judicial, para impedir que los mecanismos de participación ciudadana obstaculicen la explotación de los recursos naturales no renovables. De modo que las consultas populares se han convertido, a través del derecho, en una *institución en disputa* (Walter y Urkidi 2017), como lo demuestra de manera particular el caso colombiano (Dietz 2018; McNeish 2017; Muñoz y Peña 2019).

El funcionamiento del derecho constitucional como instrumento u obstáculo para la profundización de la democracia ha sido analizado por diferentes disciplinas académicas. Para la teoría constitucional crítica, el derecho constitucional funciona como una barrera de contención que suprime las expresiones democráticas de la ciudadanía. En este sentido, es visto como una herramienta de dominación que domestica la democracia, al permitir que las élites políticas y económicas desactiven las demandas populares de cambio.<sup>4</sup> Sin embargo, la ciencia política y la sociología jurídica resaltan el carácter políticamente ambiguo del derecho constitucional en su relación con las luchas de los movimientos y las resistencias sociales. Aunque el derecho constitucional puede funcionar como un instrumento al servicio de la exclusión política y social, en otras ocasiones es usado para la construcción de discursos y el diseño de prácticas conducentes a la disrupción del orden establecido y a la consecución de espacios institucionales en los que la ciudadanía puede participar eficazmente.<sup>5</sup>

La ambigüedad política del derecho constitucional se hace evidente en la batalla jurídica que se libra en Colombia alrededor de las consultas populares. En un primer momento, el derecho constitucional contribuyó al empoderamiento ciudadano. Por un breve periodo de tiempo, las consultas populares fueron utilizadas para impedir la realización de actividades extractivas en múltiples municipios colombianos. Este uso eficaz de las consultas populares llegó incluso a obtener el respaldo de la Corte Constitucional y afianzó en la ciudadanía una concepción del derecho constitucional como herramienta al servicio de la democracia participativa. Sin embargo, este periodo de empoderamiento fue seguido por un segundo momento de reacción institucional, durante el cual se puso fin al uso de las consultas populares como un mecanismo eficaz de participación

---

4 Esta literatura es amplia. A manera de ejemplo, ver Wolin (2016), Sanín (2012), González (2011), Valencia Villa (2010) y Parker (1993).

5 Esta literatura es igualmente extensa, pero, a manera de ejemplo, ver Miller (2009), Lemaitre (2009), McCann (2006) y Epp (1998).

democrática. La Corte Constitucional dio un giro radical a su jurisprudencia, al disponer que las consultas populares no podían ser empleadas para decidir sobre la explotación de los recursos del subsuelo en los municipios del país. De esta manera, el derecho constitucional dejó de ser útil para los objetivos de los movimientos y las resistencias sociales, y se convirtió en un instrumento mediante el cual el Gobierno nacional y las empresas extractivas obstaculizan la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre el modelo de desarrollo aplicable a sus territorios.

Aun así, la relación entre el derecho constitucional y la democracia participativa no se agota en la ambigüedad previamente señalada. La historia de las consultas populares en Colombia permite observar un tercer momento en esta relación: el de la resistencia informal.<sup>6</sup> Una vez la reacción institucional pone fin al empoderamiento ciudadano, los movimientos y las resistencias sociales opuestos al modelo de desarrollo extractivo se ven forzados a desafiar las interpretaciones autorizadas del derecho constitucional por vías distintas a las jurídicamente aceptadas. Por fuera del derecho estatal, pero imitando sus formas, los movimientos y las resistencias sociales mantienen su oposición a los proyectos extractivos por medio de las denominadas *consultas populares legítimas*. Aunque estas consultas informales no producen efectos jurídicos que se puedan oponer al Estado colombiano, se han ganado un lugar dentro de los repertorios de resistencia de los actores políticos institucionalmente silenciados.<sup>7</sup> Sus promotores acuden a ellas para producir efectos políticos y simbólicos que contribuyan a mantener la movilización ciudadana y a proteger sus territorios y formas de vida.

La disputa alrededor de las consultas populares en Colombia es tan solo una instancia de un problema común a las democracias modernas: la tensión entre la estabilidad que debe generar el derecho para posibilitar la acción política de los ciudadanos y la tendencia de las formas jurídicas a restringir la libertad política y a desactivar la participación democrática (Arendt 2006). Mientras esta tensión no se resuelva teniendo en cuenta las aspiraciones de participación eficaz de los movimientos y las resistencias sociales, la pretensión de canalizar el ejercicio del poder ciudadano por las vías formales del derecho constitucional resultará inalcanzable (Neumann 1957). La teoría constitucional, la ciencia política y la sociología jurídica no pueden perder de vista esta tensión ni las prácticas a las que acude la ciudadanía para responder al eventual cierre democrático

---

6 Sobre las prácticas informales como parte normalmente ignorada del fenómeno de la “juridificación” de los conflictos socioambientales, ver Sieder, Montoya y Bravo-Espinosa (2022).

7 En este sentido, las consultas informales pueden ser vistas como una práctica de resistencia al servicio de “los débiles”. Al respecto, ver Scott (1985).

del derecho constitucional. La descripción detallada de las complejas relaciones entre el derecho constitucional y la participación de los movimientos y las resistencias sociales es fundamental para identificar los problemas de legitimación que enfrentan las democracias contemporáneas, así como para ofrecer respuestas a estos.

El presente artículo describe la historia de las consultas populares contra las actividades extractivas en Colombia. Su objetivo es ilustrar las formas en las que el derecho constitucional incide sobre los repertorios de participación democrática disponibles para los movimientos y las resistencias sociales. La primera parte explica brevemente el giro participativo del derecho constitucional colombiano a partir de 1991. En la segunda parte se describe la historia de las consultas populares contra las actividades extractivas. Esta descripción se desarrolla en una secuencia de tres momentos: empoderamiento ciudadano, reacción institucional y resistencia informal. La reconstrucción de esta historia se apoya en la literatura académica sobre las consultas populares y la intensificación de las actividades extractivas en Colombia y América Latina, así como en la revisión de las fuentes primarias en las que se recogen los puntos de vista de los principales actores involucrados: por un lado, los movimientos y las resistencias sociales, y, por el otro, las instituciones estatales. La tercera parte analiza críticamente la forma en que las entidades públicas han enfrentado la tensión entre el derecho constitucional y la democracia participativa. Por último, se ofrecen unas conclusiones.

## 1. El giro participativo del derecho constitucional colombiano

La Constitución de 1991 buscó responder a la crisis que atravesaba la democracia representativa instaurada en Colombia por la Constitución de 1886. El modelo representativo, *constante estructural* del constitucionalismo colombiano, dio lugar a una *tiranía de los representantes* que suprimía la democracia (Valencia Villa 2010). Esta crisis inició un proceso de cambio constitucional que, entre otros objetivos, apuntaba a superar las restricciones que dicho sistema imponía a la participación política de amplios sectores de la ciudadanía. El mandato popular que recibió la Asamblea Constituyente a través de la Séptima Papeleta fue claro: comprometerse con la democracia participativa y adoptar los mecanismos necesarios para que la ciudadanía pudiese incidir eficazmente en la toma de decisiones políticas (Figueroa 2020; Lemaitre 2009).

El giro colombiano hacia la democracia participativa no fue excepcional. La insatisfacción generada por el inadecuado funcionamiento de la democracia

representativa ha impulsado este tipo de cambios en múltiples regímenes políticos contemporáneos (Altman 2019). La adopción de instituciones y prácticas participativas es vista como una forma de romper el monopolio impuesto por los representantes sobre las decisiones políticas fundamentales, empoderar a la ciudadanía y cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados (Bobbio 1986; Della Porta 2013; Macpherson 1977). Sin embargo, la democracia participativa también puede contribuir a la legitimación de una clase política desprestigiada, como lo ilustra el caso colombiano. El giro participativo de la Constitución de 1991 fue aceptado por las élites tradicionales en un contexto que demandaba compromisos, pues su control sobre el régimen político se vio abiertamente desafiado por las fuerzas emergentes que se presentaron en la Asamblea Constituyente para exigir la profundización de la democracia en el país (Barczak 2001).

De esta forma, la democracia participativa llegó a ser considerada como “la clave y el hilo conductor de la Carta Constitucional” (Uribe 2002, 194). En el preámbulo se anuncia el compromiso de los colombianos con un marco jurídico “democrático y participativo”. El artículo 1 establece que Colombia es un Estado social de derecho organizado de forma “democrática, participativa y pluralista”, y en el artículo 3 se dice que “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo”, quien podrá ejercerla directamente o a través de sus representantes. Esta declaración de principios se vio reflejada en términos institucionales concretos. En el artículo 40 se estableció el derecho fundamental a la participación política y el artículo 103 estipuló que el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato son “mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía”. De esta manera, la Constitución de 1991 inauguró un nuevo tipo de constitucionalismo participativo en América Latina, el cual influyó profundamente sobre las constituciones que después se adoptaron en países como Venezuela, Ecuador y Bolivia (Noguera y Navas 2016).

La Constitución de 1991, comparada con la de 1886, amplió las formas de expresión política aceptadas por el régimen. Sin embargo, las promesas de una democracia participativa vigorosa no se cumplieron durante las dos primeras décadas de su vigencia. Aunque esta modificó las estructuras de oportunidad para la movilización política de la ciudadanía, lo cierto es que los nuevos mecanismos de participación pronto se mostraron ineficaces en un contexto político dominado por la violencia, el clientelismo y la corrupción (Uribe 2002). La democracia participativa colombiana, por lo tanto, se vio relegada a escenarios de informalidad, como lo ejemplifican las experiencias de las comunidades de paz (Uribe 2004) y de las asambleas constituyentes territoriales (Hincapié 2008; Santamaría s. f.). Solo hasta 2013 los mecanismos formales de participación

comenzaron a dar muestras de su eficacia política, cuando las consultas populares irrumpieron como un instrumento al servicio de comunidades opuestas al modelo de desarrollo minero-energético impulsado por el Gobierno nacional.<sup>8</sup>

## 2. Tres momentos en la historia de las consultas populares contra las actividades extractivas

### a. Empoderamiento ciudadano

La emergencia de las consultas populares como un mecanismo eficaz de participación no puede explicarse apelando únicamente a las oportunidades ofrecidas por el giro participativo de la Constitución de 1991. Hacia el año 2013, ya era evidente que el avance de la política minero-energética había tenido lugar prescindiendo del cumplimiento riguroso de las normas que exigían la participación de las comunidades en los procesos de licenciamiento ambiental de los proyectos extractivos (Negrete 2013). No se podía observar un vínculo directo entre la explotación de los recursos del subsuelo y la satisfacción del interés general o la protección de los derechos de las comunidades locales (Coronado y Beltrán 2012). De modo que los movimientos y las resistencias sociales se vieron en la necesidad de buscar alternativas para responder a este déficit de participación. Fue así como las consultas populares realizadas previamente en países como Perú, Argentina y Guatemala, y las estrategias de difusión mediante las cuales los movimientos sociales comparten sus experiencias y exportan sus prácticas, influyeron en la repentina utilización de una institución que fue ignorada durante más de dos décadas en Colombia (Dietz 2018; Walter y Urkidi 2017).

El uso exitoso de las consultas en estos países abrió la puerta a que los sectores de la ciudadanía opuestos a la explotación de los recursos del subsuelo exploraran las alternativas disponibles en el derecho colombiano, principalmente en la ley estatutaria de participación política (Congreso de la República de Colombia, Ley 134 de 1994, título V). Allí se establece que los municipios, por iniciativa del alcalde, pueden acudir a la consulta popular para tomar decisiones vinculantes sobre sus propios asuntos. Mientras el texto de la consulta reciba el concepto favorable del concejo municipal y apruebe el control de

---

8 Sobre las tensiones generadas por este modelo de desarrollo minero-energético, ver Arias (2016), Garay (2013) y Toro (2012). Para una crítica más amplia a los modelos de desarrollo hegemónicos, ver Escobar (2012) y Sen (2000). Es importante señalar que entre 1991 y 2018 se realizaron cincuenta consultas populares municipales. Sin embargo, la mayoría trataban sobre asuntos estrictamente administrativos y sin mayor trascendencia, como la creación de municipios, la conformación de áreas metropolitanas, la determinación de los límites municipales, la imposición de restricciones vehiculares, entre otros (Muñoz y Peña 2019, 14-22).

constitucionalidad realizado por el tribunal competente, y mientras los votantes superen la tercera parte del censo electoral y se obtenga el respaldo de la mitad más uno de los sufragios, la decisión de la ciudadanía deberá ser implementada por las autoridades.

La consulta popular realizada el 28 de julio de 2013 en el municipio de Piedras, Tolima, fue la primera de su tipo en Colombia. Múltiples sectores de la ciudadanía, entre los que se encontraban los grandes hacendados arroceros, políticos locales, universitarios vinculados a movimientos ambientalistas y grupos comunitarios, se organizaron alrededor de una *política de la anticipación* (McNeish 2017). Coincidían en la necesidad de proteger las fuentes de agua y la vocación agrícola del municipio frente a los eventuales impactos negativos del proyecto de megaminería La Colosa, de la multinacional AngloGold Ashanti (Comité Ambiental de Piedras 2017; Figueroa y Winograd 2022). Con el apoyo del alcalde y el Concejo Municipal, el 98 % de la ciudadanía de Piedras expresó en las urnas su voluntad de impedir la realización de actividades extractivas en su territorio, lo que sentó un precedente que influenció las estrategias de movilización de otras resistencias sociales en el país. En el municipio de Tauramena, Casanare, la ciudadanía también acudió mayoritariamente a las urnas el 15 de diciembre de 2013, esta vez para limitar la explotación petrolera en su territorio y proteger sus fuentes hídricas (Comité por la Defensa del Agua 2017).

Sin embargo, el éxito inicial de Piedras y Tauramena no pudo replicarse fácilmente en otros municipios.<sup>9</sup> El caso de Pijao, Quindío, ilustra las dificultades que tuvieron los movimientos y las resistencias sociales para empoderarse por la vía de las consultas populares (Fundación Ambientalista Amar es Más 2017). Aunque este municipio inició el proceso para la convocatoria de la consulta popular en 2014, esta solo pudo realizarse en 2017. La oposición al uso de las consultas populares por parte de las empresas extractivas y del Gobierno nacional, a través de instituciones como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Minas, la Agencia Nacional de Minería o la Agencia Nacional de Hidrocarburos, dio lugar a una batalla jurídica sobre la legalidad de las prohibiciones municipales a las actividades extractivas.

El Gobierno nacional insistía en que los municipios, así fuera mediante el mecanismo de la consulta popular, no tenían competencias legales para prohibir la explotación de los recursos del subsuelo en sus territorios. Los artículos 332 y 334 de la Constitución de 1991 establecen que el Estado “es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables” y que, como director general

---

9 Sobre los debates jurídicos generados por estas dos consultas, ver Ramírez y Padrón (2016).

de la economía, le corresponde intervenir en la explotación de los recursos naturales. Por su parte, en los artículos 360 y 361 se dice que la explotación de los recursos naturales no renovables genera contraprestaciones económicas a título de regalías, que deberán destinarse al mejoramiento de las condiciones sociales de la población y de las cuales, según el Gobierno, no se puede prescindir. En contraposición, los expertos legales que apoyaron a los movimientos y las resistencias sociales insistían en la autonomía que el artículo 287 concede a los entes territoriales y en las competencias atribuidas a los municipios por los artículos 311 y 313 para ordenar el desarrollo del territorio y reglamentar los usos del suelo. También apelaron al artículo 79 de la Constitución, donde se consagra el derecho de la ciudadanía a participar en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente, y al artículo 33 de la Ley 136 de 1994, donde se establece la obligatoriedad de las consultas cuando proyectos mineros o de otro tipo afecten los usos del suelo o amenacen con transformar las actividades económicas tradicionales del municipio. Fue así como el uso de las consultas populares para oponerse a las actividades extractivas quedó condicionado al resultado de una disputa jurídica sobre las competencias de los municipios y del Gobierno nacional.

Mientras el caso de Pijao se debatía en las cortes, el Congreso de la República expidió una nueva ley estatutaria de participación política que modificó de manera significativa el mecanismo de las consultas populares (Congreso de la República de Colombia, Ley 1757 de 2015). Allí se dispuso que este mecanismo de participación solo podría utilizarse para asuntos “que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial” y se prohibió explícitamente utilizarlo para decidir sobre materias de “iniciativa exclusiva del gobierno”. Pero, a pesar de esta modificación claramente restrictiva de los alcances de las consultas populares, el Congreso adoptó también algunas disposiciones que facilitaron a los movimientos y resistencias sociales el uso de este mecanismo, principalmente al permitir que las consultas sean convocadas por iniciativa ciudadana, siempre que así lo quiera el 10 % del censo electoral.<sup>10</sup> Estas modificaciones legislativas impactarían significativamente las posibilidades que a futuro tendría la ciudadanía colombiana para oponerse a las actividades extractivas por medio de la consulta popular.

Finalmente, la disputa jurídica sobre la consulta de Pijao llegó a la Corte Constitucional (Sentencia T-445 de 2016). La Corte se preguntó si los municipios podían prohibir o excluir de sus territorios las actividades mineras en ejercicio de

---

10 Sobre las diferencias entre los mecanismos de participación iniciados por las autoridades y aquellos de iniciativa ciudadana, ver Altman (2005) y Welp (2010). Sobre la pertinencia de esta distinción para el régimen político colombiano, ver Uribe, Pachón y Wills-Otero (2016).

sus competencias para regular los usos del suelo. El problema a resolver, según la Corte, giraba alrededor del conflicto entre las competencias de los municipios y del Gobierno nacional. Las consultas populares, en la medida en que se usaran dentro del ámbito de las competencias municipales, serían válidas para oponerse a las actividades extractivas. Pero, para llegar a esta conclusión, la Corte tuvo que determinar si las competencias del municipio de Pijao fueron ejercidas, en los términos del artículo 288 de la Constitución, respetando los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad. Los principios de concurrencia y coordinación se refieren a que las decisiones sobre la explotación de los recursos del subsuelo deben tomarse con la participación de todas las instancias relacionadas con la materia, sean estas del nivel nacional o local, y tienen que ser producto de un esfuerzo de colaboración que contribuya a materializar los fines del Estado. Así mismo, el principio de subsidiariedad se refiere a que el ejercicio de las funciones estatales debe hacerse desde el nivel más próximo al ciudadano y que el nivel central solo puede adentrarse en los asuntos de las instancias inferiores cuando estas no puedan llevar a cabo sus funciones.

Ante la ausencia de concertación entre los ámbitos nacional y local, la Corte decidió que primaría la voluntad política de los municipios, pues es allí donde se experimentan de manera directa los impactos negativos de las actividades extractivas, como la contaminación del suelo y de las fuentes hídricas, sus efectos sobre la salud de la población o la afectación de la vocación agropecuaria de los municipios. En este sentido, la participación de la ciudadanía por medio del mecanismo de la consulta popular cobra especial importancia constitucional, pues impide que las decisiones del nivel central impongan costos excesivos sobre las comunidades en las que se realizan las actividades extractivas. Para la Corte, es imposible fragmentar nítidamente el territorio entre un subsuelo cuyo propietario es el Estado y un suelo cuya regulación compete a los municipios. La vida de las comunidades sobre el territorio no admite la separación ficticia entre suelo y subsuelo, como lo demuestra el impacto negativo que en ocasiones tiene la minería sobre el agua y el aire. El principio de subsidiariedad, por lo tanto, prima en esta ocasión, y empodera a la ciudadanía para seguir rumbos distintos a los que prescribe el modelo de desarrollo defendido por el Gobierno nacional (Olarte 2021).

Gracias a esta decisión, la ciudadanía de Pijao acudió a las urnas el 9 de julio de 2017 para oponerse con un 98 % de los sufragios a la realización de proyectos extractivos. Ese mismo día se materializaron los objetivos de la ciudadanía de Arbeláez, Cundinamarca, donde la oposición a las actividades extractivas también alcanzó el 98 % de los votos (Colectivo Socio-ambiental de Arbeláez Guacaná 2017). Esta sentencia permitió además la realización de la consulta popular del

municipio de Cajamarca, Tolima, donde la ciudadanía se opuso a la explotación minera del territorio el 26 de marzo de 2017 (Conciencia Campesina 2017). En lo que quedaba del año, se realizaron con éxito consultas populares en Cumaral, Meta, en Cabrera, Cundinamarca, y en los municipios de Sucre y Jesús María, en el departamento de Santander. Lo mismo sucedió en 2018 en Fusagasugá, Cundinamarca. Con el apoyo de la Corte Constitucional al principio de la democracia participativa, la ciudadanía integró el mecanismo de la consulta popular a su repertorio de estrategias para la protección del medio ambiente y la promoción de modelos de desarrollo alternativos (Montenegro 2017). Durante este breve momento de empoderamiento ciudadano, los movimientos y las resistencias sociales colombianas imprimieron un carácter “constituyente” a sus derechos de participación, pues utilizaron las consultas populares para influir eficazmente sobre las formas de organización y la distribución del poder político y económico en sus territorios.<sup>11</sup>

## **b. Reacción institucional**

El empoderamiento ciudadano mediante las consultas populares no se dio fácilmente. Algunas instituciones, como la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se alinearon rápidamente con la posición del Gobierno nacional y las empresas extractivas para entorpecer el uso de las consultas populares. Esto dio lugar a una constelación de intereses compartidos entre diferentes instituciones estatales del orden nacional para defender el modelo de desarrollo extractivo frente a las demandas de los movimientos y las resistencias sociales. La Procuraduría, por ejemplo, usó frecuentemente sus poderes disciplinarios para intimidar a los alcaldes y concejales que promovían las consultas, bajo el argumento de su falta de competencias para intervenir en la explotación del subsuelo. Esta estrategia no funcionó en Piedras, pero sí logró retrasar la realización de la consulta en Cajamarca y obstaculizar el proceso que también se iniciaba en Ibagué, en el departamento de Tolima (Dietz 2018; McNeish 2017). Esta intervención de la Procuraduría contribuye a explicar el “silencio de las consultas” entre 2014 y 2015. Tras el éxito inicial de Piedras y Tauramena, donde por ley la iniciativa de las consultas fue de origen gubernamental, pocos funcionarios locales estuvieron dispuestos a enfrentar posibles sanciones disciplinarias. Sin embargo, esto cambió con la nueva ley de participación ciudadana de 2015. La inclusión de las consultas de iniciativa ciudadana permitió a los movimientos y las resistencias sociales reactivar estos procesos en

---

11 Sobre los derechos de participación como derechos constituyentes, ver Noguera y Navas (2016, 32-33).

sus respectivos municipios, varios de los cuales culminaron con éxito en 2017 y 2018<sup>12</sup> (Muñoz y Peña 2019, 38).

La Registraduría también desempeñó un papel obstaculizador. Múltiples procesos de consulta no llegaron a las urnas porque la Registraduría adujo falta de dinero para financiarlas. Esta institución se excusaba señalando que los recursos provenían del Ministerio de Hacienda, y desde allí se decía que las consultas debían ser financiadas por los municipios, no por el Gobierno nacional. Estas instituciones también se escudaban en la incertidumbre jurídica alrededor de las consultas populares, y negaban los desembolsos hasta que hubiese claridad sobre la validez de este mecanismo contra las actividades extractivas. De esta forma, hacia 2018 al menos once consultas populares fueron suspendidas por la imposibilidad de financiarlas (Muñoz y Peña 2019, 39). Estas estrategias fueron vistas por los movimientos y las resistencias sociales como una clara violación del derecho a la participación política por parte del Estado, frente a lo que eventualmente responderían acudiendo a prácticas informales.

Sin embargo, el golpe definitivo a las consultas populares contra las actividades extractivas lo propinó la Corte Constitucional, la misma institución que en 2016 respaldó el uso de este mecanismo de participación. En 2018, la Corte dio un giro a su jurisprudencia. En una sentencia que decidió la demanda interpuesta por la multinacional Mansarovar Energy contra la consulta popular que prohibió la explotación petrolera en Cumaral, se estableció que los municipios no tienen competencia para prohibir la exploración y explotación de los recursos del subsuelo, ni siquiera por la vía de la consulta popular (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-095 de 2018). En la opinión de la mayoría de los magistrados, la tensión entre las competencias constitucionalmente asignadas a los municipios y al Gobierno nacional no puede resolverse dando la última palabra a los municipios. Estas decisiones, dijo la Corte, deben tomarse de manera “coordinada y concurrente” entre las instancias centrales y locales, sin que prime la posición de ninguno de los dos. Con este argumento, la Corte concluyó que las consultas populares no son un mecanismo de participación adecuado para resolver este tipo de conflictos, pues otorgan un poder de veto a los municipios que desconoce las competencias del Gobierno nacional.

La decisión de la Corte reconoce que existe un “déficit de protección constitucional en materia de mecanismos de participación ciudadana”, especialmente en lo relativo a la explotación de los recursos naturales no renovables,

---

12 Sobre los mecanismos de participación de iniciativa ciudadana como las instituciones que mejor encarnan los principios democráticos de libertad, igualdad, soberanía y control, ver Altman (2019, 13).

como ya lo venían advirtiendo los movimientos y las resistencias sociales del país, los expertos legales que los apoyan y la misma Corte Constitucional en su decisión de 2016. Sin embargo, su forma de enfrentar este déficit terminó profundizándolo. En primer lugar, porque la Corte retornó a la ficción jurídica que permite entender el suelo y el subsuelo como elementos separados del territorio. De esta manera, concluyó que la competencia asignada a los municipios para la regulación de los usos del suelo encuentra su límite cuando se toman decisiones que impiden la explotación de los recursos del subsuelo. Las decisiones de este tipo, según la Corte, desconocen las competencias del Gobierno nacional y la propiedad del Estado sobre los recursos naturales no renovables. Por esta razón, el poder de veto derivado del carácter vinculante de las consultas populares resulta inadmisibles. La participación de la ciudadanía no puede desconocer los principios de coordinación y concurrencia aplicables a las decisiones estatales. En este sentido, la Corte insistió en que la participación ciudadana debe canalizarse a través de los espacios dispuestos para ello en los procesos de concesión de títulos para la realización de actividades extractivas y en los procedimientos de licenciamiento ambiental, los cuales han demostrado ser insuficientes para garantizar que dicha participación sea eficaz (Olarte 2021, 110).

En segundo lugar, la Corte reforzó esta concepción débil de la participación ciudadana enfatizando la utilidad pública o el interés social que debe perseguir el Gobierno nacional por mandato constitucional. Desde su perspectiva, las regalías generadas por la explotación de los recursos del subsuelo son fundamentales para garantizar los fines del Estado, principalmente el mejoramiento de las condiciones sociales de la población. Permitir que los municipios prohíban las actividades extractivas en sus territorios iría en contra de los intereses mayoritarios de la población nacional, pues los recursos necesarios para garantizar sus derechos se verían reducidos por las decisiones unilaterales de los municipios. Por esta vía argumentativa, la Corte encuentra una justificación que le permite excluir por completo de su análisis el principio de subsidiariedad. Mientras que este fue usado por la misma institución en 2016 para darles la última palabra a los municipios cuando las instancias de concurrencia y coordinación fracasan, en esta ocasión la Corte lo eliminó de su análisis (Olarte 2021, 111). Los perjuicios causados por las actividades extractivas sobre las poblaciones locales se convirtieron así en una carga que deben aceptar en nombre del interés general o de los

derechos de las mayorías.<sup>13</sup> De esta forma, la Corte termina desconociendo las dos dimensiones para el justo ejercicio de la soberanía sobre los recursos naturales. Por un lado, la dimensión de la legitimidad política, que solo se obtiene garantizando los derechos políticos de la ciudadanía para incidir eficazmente en estas decisiones; por el otro, la dimensión de la distribución equitativa de los beneficios, pues impone una carga desproporcionada sobre las comunidades locales para satisfacer los intereses de las mayorías (Gümplová 2020).

Por último, la Corte pretendió subsanar el déficit de participación que ella misma profundizó exhortando al Congreso de la República para que diseñara un mecanismo de participación que no desconociera los principios de concurrencia y coordinación. Sin embargo, cuatro años después de la sentencia, esto no ha sucedido. Aunque en 2021 se presentaron ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dos proyectos de ley que pretendían llenar el vacío generado por la Corte Constitucional, uno de ellos de autoría del Movimiento Nacional Ambiental,<sup>14</sup> estos fueron rápidamente archivados.<sup>15</sup> Y mientras esto sucedía, la misma Corte terminó de enterrar el mecanismo de las consultas populares contra las actividades extractivas con una nueva sentencia, en la cual declaró la inconstitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, el cual disponía que los municipios debían realizar consultas populares cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza minera amenazara con generar cambios significativos en los usos del suelo (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-053 de 2019). Con estas decisiones, la Corte Constitucional dejó de ser percibida como una aliada de los movimientos y las resistencias sociales contra las actividades extractivas, como lo evidencia el sentimiento de impotencia de algunos de sus líderes ante el desconocimiento de las decisiones populares (Figueroa y Winograd 2022).

### c. Resistencia informal

A pesar de la derrota jurídica experimentada durante el momento de la reacción institucional, los movimientos y las resistencias sociales continúan exigiendo su

---

13 Cristina Pardo (2011), magistrada ponente de esta sentencia, ya había esbozado una concepción de la participación democrática como la que acá adopta la Corte. Aunque esta tendría que atenuar los excesos de la centralización del poder político, su ejercicio no podría desatender los intereses del “colectivo nacional”. Para una crítica de las falacias argumentativas en las que incurre la Corte en esta sentencia, ver Rojas (2019).

14 Sobre el surgimiento del Movimiento Nacional Ambiental durante el “boom” de las consultas populares contra las actividades extractivas, especialmente para rechazar la decisión del Consejo de Estado que en 2017 negó la realización de la consulta popular del municipio de Pasca, en el departamento de Cundinamarca, ver Movimiento Nacional Ambiental (s. f.).

15 Véanse los proyectos de ley estatutaria n.ºs 107 y 121 de 2021 (Congreso de la República de Colombia, Cámara de Representantes).

derecho a participar en las decisiones sobre la explotación de los recursos naturales en sus territorios. En diferentes países de América Latina, la hegemonía del modelo de desarrollo extractivo ha sido desafiada por “resistencias sociales impensadas” (Svampa 2019, 17). Colombia no es la excepción. Los sectores de la ciudadanía colombiana opuestos a la realización de las actividades extractivas han desarrollado múltiples prácticas de resistencia para “contener, bloquear o mantener a raya todo aquello que no permite a una comunidad desarrollar sus formas de vida y su cultura”. Su resistencia, sin embargo, no es puramente reactiva. También se pone en práctica como “una forma utópica de soñar el futuro, a la vez que con ella se visibilizan y generan iniciativas y formas de vida que habían estado bajo el manto de la marginalidad y el desamparo” (Roa 2012, 400-402).

El uso de las consultas populares es tan solo una faceta de la resistencia contra un modelo de desarrollo que en muchos lugares de Colombia se percibe como impuesto. Este mecanismo de participación empoderó a los movimientos y resistencias sociales por un breve periodo de tiempo, durante el cual funcionó como un instrumento de incidencia política eficaz. Sin embargo, la reacción de instituciones como la Procuraduría, la Registraduría, el Gobierno nacional y la Corte Constitucional, junto a la inacción del Congreso de la República, generó la necesidad de pensar formas alternativas de movilización por fuera de los cauces que para ello establece el derecho estatal. Este es el caso de los municipios del Macizo Colombiano, en la frontera de los departamentos de Cauca y Nariño. Allí, las *consultas populares legítimas* han sido incorporadas al repertorio político de las comunidades como una práctica informal contra el silencio impuesto por las instituciones estatales.

Las consultas populares legítimas se diferencian de su contraparte formal por la imposibilidad de generar órdenes vinculantes para el Estado. Aunque se implementan por fuera de los canales autorizados por el ordenamiento jurídico, estas siguen minuciosamente las formas previstas por el derecho oficial. A través de ellas se insiste en la legitimidad de las decisiones políticas locales, las cuales se conciben como “expresiones de la soberanía popular que deben ser escuchadas a pesar de lo que digan instituciones como la Corte Constitucional”. Las comunidades que acuden a ellas prefieren que los conflictos socioambientales se resuelvan por la vía institucional y que sus decisiones tengan un respaldo jurídico. Sin embargo, la imposición del modelo extractivo y el silenciamiento político resultante de los fallos de la Corte Constitucional han llevado a que los movimientos y las resistencias sociales del Macizo Colombiano perciban a los poderes centrales “más como una amenaza que como garantes de sus derechos”. Aun sin ser jurídicamente vinculantes, las consultas populares legítimas demuestran la ausencia de respaldo de la comunidad a los proyectos extractivos y envían

un mensaje político que ni el Estado ni las empresas extractivas pueden fácilmente ignorar (Figueroa y Winograd 2022).

Estas consultas se originaron en el municipio de San Lorenzo, Nariño, como respuesta a las diferentes formas de reacción institucional. Por un lado, se buscó evadir los obstáculos de la Registraduría y el Ministerio de Hacienda, que se negaban a financiar el proceso de consulta popular en el municipio. Por el otro, se pretendió generar un hecho político y simbólico para cuestionar el cerramiento del derecho constitucional a la participación democrática, tras la decisión de la Corte Constitucional que invalidó el uso de las consultas populares. Con estos objetivos, la comunidad decidió organizar autónomamente la consulta. Para ello, desplegaron una variedad de acciones: la consecución de los recursos, la organización del proceso de votación, campañas pedagógicas para discutir públicamente las implicaciones ambientales y culturales de las actividades extractivas, así como la invitación de garantes externos para la supervisión del proceso, entre los que se encontraban la Misión de Observación Electoral (MOE) y la Defensoría del Pueblo. Finalmente, la ciudadanía acudió a las urnas el 25 de noviembre de 2018, y el 98% de los votantes dijo no a la realización de actividades extractivas en el territorio (Muñoz y Peña 2019, 40).

Lo mismo sucedió el 3 de agosto de 2019 en el municipio de Mercaderes, Cauca. Entre 2013 y 2014, la empresa Gran Tierra Energy Colombia Limited adelantó actividades de exploración de hidrocarburos en el municipio. Esta intervención condujo a la desaparición de múltiples cuerpos de agua, como lo indican las organizaciones sociales presentes en la comunidad. También se ejecutaron actividades de minería ilegal que impactaron severamente al río Sambingo, las cuales dispararon las alarmas sobre la necesidad de proteger las fuentes hídricas del municipio. Esto llevó a que la ciudadanía, con la ayuda de las autoridades locales, programara una consulta popular de carácter formal para el 4 de febrero de 2018. Sin embargo, al igual que en San Lorenzo, la Registraduría alegó falta de recursos, por lo que la consulta fue suspendida. La ciudadanía recurrió entonces al precedente de la consulta popular legítima realizada en San Lorenzo para afirmar su rechazo a las actividades extractivas y su voluntad de proteger la tradición campesina de Mercaderes (Rojas 2020).

Las consultas populares legítimas se convirtieron así en una práctica de resistencia informal ampliamente difundida entre los municipios del Macizo Colombiano. Las comunidades campesinas de esta región tienen una fuerte tradición asociativa, mediante la cual se movilizan para impulsar formas de relacionamiento más sostenibles con la naturaleza y sus recursos. Para esto acudieron a la figura organizativa de los *territorios campesinos agroalimentarios*: catorce municipios del norte de Nariño y tres municipios del sur del

Cauca decidieron fundar el Territorio Campesino Agroalimentario del Macizo (TCAM) (Echeverri 2017). A través de esta plataforma, las experiencias de San Lorenzo y Mercaderes fueron discutidas y adoptadas por otros seis municipios: San Pablo, Colón, La Cruz, Belén, Cartago y Florencia. El 19 de diciembre de 2021, más de 30.000 habitantes de estos municipios acudieron a las urnas para expresar su rechazo a la realización de actividades extractivas en sus territorios (“Comunidades del Macizo” 2021).

Estas prácticas informales de las comunidades del Macizo Colombiano evidencian que el derecho constitucional continúa siendo un referente central para la movilización de la ciudadanía. Primero, porque dichas prácticas son una forma de protesta ante el debilitamiento oficial de las consultas populares y del derecho a la participación política. Segundo, porque se llevan a cabo siguiendo las formas previstas por el derecho constitucional. Tercero, porque son estrategias políticas que se implementan en nombre de la materialización de principios constitucionales como la soberanía popular, la autonomía territorial y la protección del medio ambiente. Por último, porque a pesar de su carácter informal, las comunidades que acuden a estas prácticas aún esperan que su mensaje se reciba como una orden vinculante para las autoridades locales, como los alcaldes y los concejos municipales. A pesar de las interpretaciones formalmente autorizadas de la Corte Constitucional sobre los alcances de la democracia participativa en el contexto de los conflictos generados por las actividades extractivas, las comunidades del Macizo Colombiano continúan el debate desde los márgenes que el derecho oficial pretende trazar.

La informalidad, en un caso como este, permite llamar la atención sobre las promesas incumplidas de la Constitución de 1991 y sobre la necesidad de buscar alternativas para que la participación ciudadana deje de ser incómoda para las instituciones estatales. Paradójicamente, tras la decisión de la Corte Constitucional en 2018, la democracia participativa volvió al lugar en que se encontraba durante las dos primeras décadas de vigencia de la Constitución colombiana. Relegada a espacios de informalidad, el descubrimiento de las consultas populares por los movimientos y las resistencias sociales opuestos al modelo de desarrollo extractivo iluminó la posibilidad de una participación democrática vigorosa y eficaz dentro de los canales institucionales. Pero, tras un breve periodo de empoderamiento de los ciudadanos, las instituciones estatales empujaron nuevamente la participación ciudadana a los márgenes de la informalidad. Desde allí, las comunidades campesinas del Macizo Colombiano despliegan su resistencia a la imposición de un

orden político y económico oficial que ignora y deslegitima las formas de vida vernáculas y alternativas de las comunidades campesinas.<sup>16</sup>

### **3. La tensión entre el derecho constitucional y la democracia participativa**

Aunque la historia de las consultas populares contra las actividades extractivas en Colombia demuestra el carácter políticamente ambiguo del derecho constitucional, también parece confirmar el escepticismo frente a su potencial para empoderar definitivamente a la ciudadanía. A pesar del giro participativo experimentado en este país en 1991 y del apoyo momentáneo de la Corte Constitucional al uso eficaz de las consultas populares, el derecho constitucional colombiano terminó excluyendo a un sector de la ciudadanía de las decisiones que impactan sus territorios. Desde la perspectiva formal del derecho constitucional, los movimientos y las resistencias sociales opuestos al modelo de desarrollo extractivo han quedado relegados a un rol pasivo, impotentes frente al control que las instituciones estatales ejercen sobre múltiples ámbitos de lo social (Wolin 2016). Como lo muestra el caso colombiano, la perspectiva de un pueblo en acción o de una ciudadanía movilizada con la intención de ejercer la soberanía popular de manera directa resulta profundamente incómoda para el derecho constitucional (Canovan 2005). La promesa de una participación vigorosa, en la que las instituciones del Estado contribuyan a acercar el poder a la ciudadanía allí donde aquella más lo requiere, está, por ahora, lejos de cumplirse.

Esta historia evidencia un “vaciamiento” de los derechos de participación de la ciudadanía, similar al que ha tenido lugar en otros países como Ecuador (Noguera y Navas 2016, 213). Este consiste en la pérdida de eficacia de los derechos políticos de las comunidades locales, bajo la prevalencia de una lógica centralista que somete los mecanismos de participación a una concepción problemática del interés general. En el contexto de los conflictos socioambientales relacionados con las actividades extractivas, el derecho constitucional colombiano dio lugar a un cierre democrático que limita los repertorios de acción política de los movimientos y las resistencias sociales, y que los empuja a actuar por fuera de los márgenes trazados por el sistema jurídico. De modo que la tensión señalada por Arendt (2006) como inherente a las democracias modernas se manifiesta claramente en Colombia. Cuando las instituciones estatales privilegian una concepción del derecho constitucional que restringe la libertad política

---

16 Sobre la oposición o tensión entre los órdenes oficiales y vernáculos, ver Scott (2012).

y desactiva la participación, los sectores de la ciudadanía afectados por este cierre democrático se ven forzados a luchar por sus derechos por vías extralegales que son insuficientes para garantizarlos y que infunden en ellos percepciones de exclusión. En este sentido, el derecho constitucional colombiano se encuentra en la necesidad de reconsiderar su aproximación a la democracia participativa.

El Congreso de la República todavía puede responder al llamado de la Corte Constitucional para diseñar un mecanismo de participación que responda a las tensiones entre la explotación de los recursos del subsuelo y la protección ambiental de los territorios. Sin embargo, cualquiera que sea el mecanismo adoptado, este solo empoderará a la ciudadanía en la medida en que los movimientos y las resistencias sociales participen de su diseño (Falleti y Riofrancos 2018). Por su parte, la Corte Constitucional tendría que explorar su propia jurisprudencia con miras a potenciar los alcances de la democracia participativa. Ante la ausencia de cambios legislativos en esta dirección, valdría la pena acudir a la vía judicial para iniciar un debate profundo sobre las implicaciones del “carácter universal y expansivo” de la democracia participativa (Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015). La Corte ha entendido que la participación política es universal, porque compromete varios escenarios, procesos y lugares, tanto públicos como privados. Así mismo, su carácter expansivo implica que esta tiene que ampliarse progresivamente hacia nuevos ámbitos para profundizar su vigencia. En este sentido, las prácticas informales de participación ciudadana, como las consultas populares legítimas, no deben concebirse necesariamente como carentes de reconocimiento estatal. Ellas evidencian la pluralidad de prácticas a las que acude la ciudadanía para materializar las promesas de la Constitución de 1991. La misma Corte Constitucional, en desarrollo de estos principios, ha otorgado protección jurídica a la participación informal.<sup>17</sup> Tomarse en serio el carácter universal y expansivo de la democracia participativa sería un primer paso para relegitimar el derecho constitucional colombiano frente a los movimientos y resistencias sociales que este ha relegado a las fronteras del ordenamiento jurídico.

## Conclusión

La historia de las consultas populares contra las actividades extractivas en Colombia ilustra una constelación amplia de relaciones entre el derecho constitucional y la participación democrática de los movimientos y las resistencias sociales. El caso colombiano muestra que estas relaciones van más allá de la

---

17 Al respecto, ver la Sentencia T-637 de 2001 de la Corte Constitucional de Colombia.

ambigüedad política señalada por la ciencia política y la sociología jurídica, según la cual el derecho constitucional funciona en algunas ocasiones como una barrera de contención que suprime las expresiones democráticas de la ciudadanía y previene el cambio político y social, mientras que en otras contribuye al empoderamiento ciudadano. Estos dos tipos de relación son fundamentales para describir el papel del derecho constitucional en el contexto de los conflictos socioambientales colombianos. Sin embargo, el empoderamiento ciudadano y la reacción institucional no agotan el espectro de relaciones entre el derecho constitucional y la participación ciudadana. La emergencia de las consultas populares legítimas evidencia que la batalla jurídica sobre el alcance de la democracia participativa se mantiene abierta bajo la presión que los movimientos y las resistencias sociales ejercen por medio de prácticas informales de resistencia.

En Colombia, las consultas populares continúan siendo una institución en disputa, incluso después del vaciamiento de los derechos de participación por la jurisprudencia constitucional. La participación democrática en el ámbito local no ha sido suprimida por los excesos centralizadores del Gobierno nacional y la Corte Constitucional, ni por la ausencia de voluntad política del Congreso de la República para subsanar el déficit de participación existente en el derecho constitucional colombiano. En los márgenes del ordenamiento jurídico oficial, la movilización política de los movimientos y las resistencias sociales sigue incomodando a quienes, desde las instituciones estatales, están en mejores condiciones para definir los alcances constitucionales de la democracia participativa. No solo por exigir su derecho a vivir bajo modelos de desarrollo cercanos a su cultura, tradiciones e intereses; también porque desde allí presionan para que las promesas de mayor participación de la Constitución de 1991 no se queden en el papel.

## Referencias

1. Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Londres: Profile Books.
2. Altman, David. 2005. “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”. *Política y Gobierno* 12 (2): 203-232.
3. Altman, David. 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge, MA: CUP.
4. Arendt, Hannah. 2006. *On Revolution*. Nueva York, NY: Penguin.
5. Arias, Jaime. 2016. “La minería y los territorios en Colombia. Tensiones entre las visiones de desarrollo nacional, local y sectorial”. En *Minería y desarrollo*, t. V: *Historia y gobierno del territorio minero*, editado por Juan Carlos Henao y Sebastián Díaz, 269-313. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

6. Barczak, Monica. 2001. "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America". *Latin American Politics and Society* 43 (3): 37-59. <https://doi.org/10.2307/3177143>
7. Bebbington, Anthony, Benjamin Fash y John Rogan. 2019. "Socio-environmental Conflict, Political Settlements, and Mining Governance: A Cross-Border Comparison, El Salvador and Honduras". *Latin American Perspectives* 46 (2): 84-106. <https://doi.org/10.1177/0094582X18813567>
8. Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: FCE.
9. Canovan, Margaret. 2005. *The People*. Cambridge, MA: Polity Press.
10. Christel, Lucas. 2020. "Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas". *Política y Gobierno* 27 (1): 1-22.
11. Colectivo Socio-ambiental de Arbeláez Guacaná. 2017. "La consulta popular de Arbeláez dijo NO". *Semillas* 69/70: 79-81.
12. Comité Ambiental de Piedras. 2017. "Nuestra consulta popular en Piedras, Tolima". *Semillas* 69/70: 66-68.
13. Comité por la Defensa del Agua. 2017. "La odisea que originó la consulta popular de Tauramena, Casanare". *Semillas* 69/70: 69-71.
14. "Comunidades del Macizo Colombiano le dicen No a la extracción minera". 2021. *El Espectador*, 20 de diciembre. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/comunidades-del-macizo-colombiano-le-dicen-no-a-la-extraccion-minera/>
15. Conciencia Campesina. 2017. "Cajamarca: Tolima votó NO en la consulta popular". *Semillas* 69/70: 72-75.
16. Congreso de la República de Colombia. 1994a. Ley 134. *Diario Oficial* CXXX (41373), 31 de mayo. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1648559>
17. Congreso de la República de Colombia. 1994b. Ley 136. *Diario Oficial* CXXX (41377), 2 de junio. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648916>
18. Congreso de la República de Colombia. 2015. Ley 1757. *Diario Oficial* CL (49565), 6 de julio. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019924>
19. Congreso de la República de Colombia, Cámara de Representantes. 2021a. Proyecto de Ley 107. <https://www.camara.gov.co/participacion-en-contextos-extractivos>
20. Congreso de la República de Colombia, Cámara de Representantes. 2021b. Proyecto de Ley 121 de 2021. <https://www.camara.gov.co/participacion-en-contextos-extractivos>
21. Coronado, Sergio y Adriana Beltrán. 2012. "Minería, instituciones jurídicas y acción comunitaria local". En *Minería, territorio y conflicto en Colombia*, editado por Catalina Toro, Julio Fierro, Sergio Coronado y Tatiana Roa, 263-282. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
22. Corte Constitucional de Colombia. 1994. Sentencia C-180. (Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm>
23. Corte Constitucional de Colombia. 2001. Sentencia T-637. (Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-637-01.htm>

24. Corte Constitucional de Colombia. 2015. Sentencia C-150. (Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-150-15.htm>
25. Corte Constitucional de Colombia. 2016. Sentencia T-445. (Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-445-16.htm>
26. Corte Constitucional de Colombia. 2018. Sentencia SU-095. (Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>
27. Corte Constitucional de Colombia. 2019. Sentencia C-053. (Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-053-19.htm>
28. Della Porta, Donatella. 2013. *Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation, and Social Movements*. Cambridge, MA: Polity Press.
29. Dietz, Kristina. 2018. “Consultas populares mineras en Colombia: condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa”. *Colombia Internacional* 93: 93-117. <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>
30. Echeverri, Juan Alejandro. 2017. “Territorios campesinos agroalimentarios: reforma agraria a pequeña escala”. Coordinador Nacional Agrario, 5 de diciembre. <https://www.cna-colombia.org/territorios-campesinos-agroalimentarios-reforma-agraria-a-pequena-escala/>
31. Epp, Charles. 1998. *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
32. Escobar, Arturo. 2012. *Encountering Development*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
33. Falleti, Tulia y Thea N. Riofrancos. 2018. “Endogenous Participation: Strengthening Prior Consultation in Extractive Economies”. *World Politics* 70 (1): 86-121. <http://doi.org/10.1017/S004388711700020X>
34. Figueroa, Nicolás. 2020. “El pueblo como poder constituido: democracia participativa y separación de poderes en Colombia”. En *Poder constituyente a debate: perspectivas desde América Latina*, editado por Antonio Barreto, Nicolás Figueroa y Jorge González, 117-168. Bogotá: Ediciones Uniandes.
35. Figueroa, Nicolás y Miguel Winograd. 2022. “La democracia ambiental: los colombianos que se organizaron contra el extractivismo”. *El País*, 20 de mayo. <https://elpais.com/america-colombia/2022-05-20/la-democracia-ambiental-los-colombianos-que-se-organizaron-contra-el-extractivismo.html>
36. Fundación Ambientalista Amar es Más. 2017. “Pijao, montañas que respiran Libertad”. *Semillas* 69/70: 76-78.
37. Garay, Luis Jorge. 2013. “Globalización/glocalización, soberanía y gobernanza: a propósito del cambio climático y el extractivismo minero”. En *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista*, editado por Luis Jorge Garay, 9-22. Bogotá: Contraloría General de la República.
38. González, Jorge. 2011. “¿El poder para la gente? Una introducción a los debates sobre el constitucionalismo popular”. En *Constitucionalismo popular*, editado por Jorge González, 13-60. Bogotá: Siglo del Hombre.
39. Gumplová, Petra. 2020. “Sovereignty over Natural Resources – A Normative Interpretation”. *Global Constitutionalism* 9 (1): 7-37. <https://doi.org/10.1017/S2045381719000224>

40. Hincapié, Sandra. 2008. *Democracia y poder constituyente. Movimiento constituyente en Antioquia*. Medellín: IPC.
41. Lemaitre, Julieta. 2009. *El derecho como conjuro*. Bogotá: Siglo del Hombre.
42. Macpherson, C. B. 1977. *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: OUP.
43. McCann, Michael. 2006. "Law and Social Movements: Contemporary Perspectives". *Annual Review of Law and Social Science* 2: 17-38. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105917>
44. McNeish, John-Andrew. 2017. "A Vote to Derail Extraction: Popular Consultation and Resource Sovereignty in Tolima, Colombia". *Third World Quarterly* 38 (5): 1128-1145. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1283980>
45. Miller, Kenneth P. 2009. *Direct Democracy and the Courts*. Cambridge, MA: CUP.
46. Montenegro, Luis Carlos. 2017. "Participación comunitaria en la protección del territorio: de las consultas populares a la toma de decisiones comunitarias". *Semillas* 69/70: 61-65.
47. Movimiento Nacional Ambiental. S. f. *Tejiendo resistencia por la defensa de nuestros territorios*. [https://co.boell.org/sites/default/files/cartilla\\_movimiento\\_nacional\\_ambiental.pdf](https://co.boell.org/sites/default/files/cartilla_movimiento_nacional_ambiental.pdf)
48. Muñoz, María Teresa y Juliana Peña. 2019. *Estudio de caso: auge y decadencia de las consultas populares como mecanismo de participación y refrendación de la voz ciudadana en el sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
49. Negrete, Rodrigo. 2013. "Derechos, minería y conflictos. Aspectos normativos". En *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista*, editado por Luis Jorge Garay, 23-54. Bogotá: Contraloría General de la República.
50. Neumann, Franz. 1957. *The Democratic and the Authoritarian State*. Glencoe, IL: The Free Press.
51. Noguera, Albert y Marco Navas. 2016. *Los nuevos derechos de participación en Ecuador: ¿derechos constituyentes o derechos constitucionales?* Valencia: Tirant lo Blanch.
52. Olarte, María Carolina. 2021. "Entre la fragmentación y el entrelazamiento: una agenda para la investigación de la propiedad pública a partir de la distinción entre subsuelo y suelo". En *Propiedad sobre la tierra en Colombia: viejos y nuevos dilemas sobre la distribución*, editado por Helena Alviar y Tatiana Alfonso, 95-130. Bogotá: Ediciones Uniandes.
53. Pardo, Cristina. 2011. "Reflexiones sobre el carácter participativo de nuestra democracia". En *Retos de la democracia y de la participación ciudadana*, editado por Rocío Araújo y María Lucía Torres, 55-81. Bogotá: Universidad del Rosario.
54. Parker, Richard D. 1993. "'Here, the People Rule': A Constitutional Populist Manifesto". *Valparaiso University Law Review* 27 (3): 531-584. <https://scholar.valpo.edu/vulr/vol27/iss3/1>
55. Ramírez, Gonzalo y Floralba Padrón. 2016. "La consulta popular frente a proyectos de exploración y explotación minera". En *Minería y comunidades: impactos, conflictos y participación ciudadana*, editado por Juan Carlos Henao y Ana Carolina González, 415-463. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
56. Roa, Tatiana. 2012. "Palabras para narrar la resistencia: las luchas por el agua y el territorio". En *Minería, territorio y conflicto en Colombia*, editado por Catalina

- Toro, Julio Fierro, Sergio Coronado y Tatiana Roa, 399-412. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
57. Rojas, Ángela Daniela. 2020. *Expresiones de la gestión comunitaria del agua*. Bogotá: Censat Agua Viva.
58. Rojas, Héctor. 2019. “¿Por qué no un poder de veto sobre la explotación del subsuelo?”. *Revista Digital de Derecho Administrativo* 22: 203-218. <https://doi.org/10.18601/21452946.n22.09>
59. Sanín, Ricardo. 2012. *Teoría crítica constitucional II*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
60. Santamaría, Camila. S. f. “Las asambleas constituyentes territoriales en Colombia: una construcción de democracia desde abajo”. IRG. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-402.html>
61. Scott, James C. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, NH: Yale University Press.
62. Scott, James C. 2012. *Two Cheers for Anarchism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
63. Sen, Amartya. 2000. *Development as Freedom*. Nueva York, NY: Alfred A. Knopf.
64. Sieder, Rachel, Ainhoa Montoya y Yacotzin Bravo-Espinosa. 2022. “Extractivismo minero en América Latina: la juridificación de los conflictos socioambientales”. *Íconos* 72 (26): 7-12.
65. Svampa, Maristella. 2019. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Bielefeld: Calas. <https://doi.org/10.14361/9783839445266>
66. Tilly, Charles. 2008. *Contentious Performances*. Cambridge, MA: CUP.
67. Tocqueville, Alexis. 1990. *Democracy in America*. Vol. 1. Nueva York, NY: Vintage Books.
68. Toro, Catalina. 2012. “Geopolítica energética: minería, territorio y resistencias sociales”. En *Minería, territorio y conflicto en Colombia*, editado por Catalina Toro, Julio Fierro, Sergio Coronado y Tatiana Roa, 17-34. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
69. Uribe, Christian, Mónica Pachón y Laura Wills-Otero. 2016. “La participación ciudadana y el sistema de representación democrática”. En *Constitución y democracia en movimiento*, editado por Helena Alviar, Julieta Lemaitre y Betsy Perafán, 165-185. Bogotá: Ediciones Uniandes.
70. Uribe, María Teresa. 2002. “Las promesas incumplidas de la democracia participativa”. En *El debate a la constitución*, 191-208. Bogotá: ILSA.
71. Uribe, María Teresa. 2004. “Emancipación social en un contexto de guerra prolongada: el caso de la comunidad de paz de San José de Apartadó, Colombia”. En *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, editado por Boaventura de Sousa Santos, 186-217. Ciudad de México: FCE.
72. Valencia Villa, Hernando. 2010. *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana.
73. Walter, Mariana y Leire Urkidi. 2017. “Community Mining Consultations in Latin America (2002-2012): The Contested Emergence of a Hybrid Institution of participation”. *Geoforum* 84: 265-279. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.007>
74. Welp, Yanina. 2010. “El referendo en América Latina: diseños institucionales y equilibrios de poder”. *Nueva Sociedad* 228: 26-42.
75. Wolin, Sheldon. 2016. *Fugitive Democracy and Other Essays*. Princeton, NJ: Princeton University Press.



**Nicolás Figueroa García-Herreros** es Ph. D. en Sociología del New School for Social Research. Magíster en Filosofía y abogado de la Universidad de los Andes. Actualmente es profesor principal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Bogotá). Sus investigaciones giran alrededor de la teoría constitucional, la sociología política y jurídica y el derecho comparado. Últimas publicaciones: “La crítica del sur global: reflexiones sobre los estudios constitucionales comparados”, en *El derecho como laboratorio de saberes*, editado por Andrea Padilla-Muñoz, 103-133 (Bogotá: Universidad del Rosario, 2022); y “Carl Schmitt: los límites del constitucionalismo liberal”, en *Teorías contemporáneas del derecho*, editado por Jorge González y Nicolás Parra, 39-67 (Bogotá: Legis, 2021).  
✉ [nicolas.figueroag@urosario.edu.co](mailto:nicolas.figueroag@urosario.edu.co) \* <https://orcid.org/0000-0002-3330-9026>