

Las consultas populares en Colombia: un mecanismo de participación política en disputa en el sector minero

*Popular initiatives in Colombia: a controversial
mechanism of political participation in the
mining sector*

Adolfo Ibáñez-Elam¹

Alexandra Cumbe-Figueroa²

Iván Vargas-Chaves³

RESUMEN: El aumento de los conflictos ambientales en Colombia han evidenciado los diversos intereses que existen. Los ciudadanos exigen participar en la toma de decisiones en materia ambiental, recurriendo en el marco de procesos de movilización recurrieron a

1 Magíster en Cultura Jurídica de la Universidad de Girona. Magíster en Derecho de los Recursos Naturales de la Universidad Externado de Colombia. Profesor de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: adolfo.ibanez@urosario.edu.co; ORCID: 0000-0001-7197-2294

2 Magíster en Derecho de la Universidad de los Andes. Profesora de la Universidad La Gran Colombia. (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: alexandra.cumbe@ugc.edu.co; ORCID: 0000-0002-8407-2671

3 Dottore di Ricerca de la Università degli Studi di Palermo. Doctor en Derecho de la Universidad de Barcelona. Profesor de la Universidad Militar Nueva Granada (Bogotá, Colombia). Correo electrónico: ivan.vargas@unimilitar.edu.co; ORCID: 0000-0001-6597-2335

las consultas populares para oponerse a los proyectos extractivos en sus territorios, y exigiendo que sean obligatorios para los gobernantes. Sin embargo, la Corte Constitucional precisó que las consultas populares tienen restricciones competenciales para pronunciarse sobre estos asuntos y, por tanto, la decisión sobre la exploración y explotación del subsuelo es competencia exclusiva de las entidades nacionales. A través de un análisis documental, este artículo pretende aportar herramientas para el debate alrededor de la participación ciudadana y, específicamente, el alcance de las consultas populares en el sector minero. Para ello, presenta la consagración jurídica de la participación en el ordenamiento jurídico colombiano, además de realizar una aproximación al mecanismo de participación política de las consultas populares en materia minera y su alcance, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Como resultado, plantea algunas reflexiones sobre la incidencia ciudadana en la consulta popular como mecanismo de participación ambiental.

Palabras Clave: Participación ciudadana, consultas populares, conflictos ambientales, incidencia ciudadana, minería.

ABSTRACT: The increase in environmental conflicts in Colombia have evidenced the diverse interests that exist; This phenomenon occurs while citizens demand to participate in decision-making through movements that seek to make popular initiatives mandatory for the government. The objective of citizens is to oppose extractive projects in their territories. The Constitutional Court of Colombia decided that popular initiatives have restrictions, and that it cannot rule on these matters; this is the exclusive competence of the Government. This paper aims to provide tools for the

debate on citizen participation and the scope of popular consultations in the mining sector. The methodology used is documentary analysis. As results, the paper presents the legal consecration of participation in the Colombian legal system. In addition, the paper makes an approximation to the mechanism of political participation of popular initiatives on mining matters and its scope, in accordance with the jurisprudence of the Constitutional Court. As conclusions, the authors present some reflections on the incidence of citizenship in the popular initiatives as a mechanism of environmental participation.

Keywords: Citizen participation, popular consultation, environmental conflict, citizen incidence

1. Introducción

La protección jurídica del ambiente, a pesar de su relativa novedad, se encuentra en constante cambio, no sólo por la necesidad de adecuar las regulaciones a los diversos fenómenos naturales que existen en la actualidad, sino también por los diferentes conflictos ambientales que surgen, entre otros motivos, por los impactos que las actividades extractivas y productivas generan en el entorno y, que ha sido un tema de preocupación a nivel mundial⁴. Si bien hay una clara tendencia a propender por la salvaguarda de los ecosistemas del planeta, los impactos negativos derivados de su aprovechamiento no logran garantizar su conservación y ponen en riesgo su existencia hacia el futuro⁵.

En el caso colombiano se ha dado un fuerte debate en torno a la ponderación de los fines esenciales del Estado

4 SERVI, 1998, p. 12

5 IBÁÑEZ-ELAM, 2016, p. 93.

de la protección del ambiente y el desarrollo sostenible de las actividades productivas y extractivas⁶. No obstante, las discusiones alrededor de estos temas, aparentemente en tensión, han pasado por alto otros aspectos, como lo es la participación ciudadana y su posibilidad de incidir sustancialmente en los asuntos que la afectan.

En efecto, la dificultad práctica de lograr el equilibrio que promueve el desarrollo sostenible, sumado a la omisión de la dimensión social y cultural que se ven afectadas por el desarrollo de actividades productivas y extractivas, ha contribuido en el aumento de los conflictos ambientales. Asimismo, la participación ciudadana y la exigencia de su incidencia ha logrado un posicionamiento protagónico en este escenario, pues se ha asumido como un medio para plantear demandas ambientales.

Lo anterior encuentra sustento en las disposiciones constitucionales que consagran la participación ciudadana como un valor y principio axial, un derecho fundamental y un deber y, por tanto, la herramienta por excelencia para resolver los límites democráticos derivados de la imposición de la tecnocracia en la definición de conceptos como el de desarrollo sostenible⁷. Sin embargo, la participación es igualmente un campo en permanente disputa, por lo que su diseño y mecanismos también han traído conflictividad.

Un ejemplo de lo anterior es el alcance que se le ha dado a la participación en materia ambiental y, más exactamente a la consulta popular que, con el reciente desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana, parece que, aunque el ordenamiento jurídico le otorga un lugar primordial a la participación ciudadana, su posibilidad de incidencia en la toma de decisiones que la afectan es cada vez más restringida.

6 MACÍAS GÓMEZ, 2016, p. 73

7 GÓMEZ-REY; VARGAS-CHAVES; RODRÍGUEZ, 2020, p. 43.

En este contexto, los cuestionamientos y planteamientos que guían este artículo tienen como propósito aportar herramientas para el debate alrededor de la participación ciudadana y, específicamente, el alcance de las consultas populares en el sector minero del país. Este artículo es resultado del ejercicio académico de los dos primeros autores como profesores de la Universidad La Gran Colombia y; es resultado del ejercicio académico del [tercer] autor como profesor de la Universidad Militar Nueva Granada. En cuanto a la metodología seguida por los autores, se desarrolló un análisis de tipo documental, con un enfoque deductivo, que permitió llegar a los resultados lógicos propuestos desde el estudio y análisis de una serie de premisas o principios.

Para lograr lo anterior, se ha planteado una agenda de trabajo dividida en tres secciones. La primera de ellas presenta la consagración jurídica de la participación en el ordenamiento jurídico colombiano y algunos elementos que permiten comprenderla como un terreno en disputa. La segunda, busca brindar una aproximación al mecanismo de participación política de las consultas populares en materia minera y su alcance, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La tercera parte, que se presenta como resultado de esta investigación, expone algunas reflexiones sobre la incidencia ciudadanía en la consulta popular como mecanismo de participación ambiental.

2. La participación como terreno en disputa en Colombia

La participación se comprende como la posibilidad de los individuos de reconocerse como actores dentro de la estructura estatal con la oportunidad material de incidir en

los asuntos que los afectan, teniendo en cuenta sus expectativas, intereses y demandas. De acuerdo con Rodríguez, se constituye en la garantía de agencia individual y colectiva de los ciudadanos para hacer parte de los procesos colectivos de deliberación y toma de decisiones que puedan afectarlos⁸.

Así que, hablar de participación, desde su contenido conceptual, nos remite a una comprensión de la relación dialógica, directa, equitativa entre las personas y sus organizaciones sociales que, mediante el ejercicio de comunicación y debate, permite la formación crítica de los espacios sociales y políticos que habitan, así como el desarrollo de capacidades y habilidades para la presentación y defensa de sus intereses⁹.

Dando alcance a lo anterior, se trata de un instrumento que plantea ir más allá de la simple intervención ciudadana y, lograr resolver asuntos que necesitan un consenso más amplio y como práctica de empoderamiento de la sociedad civil para la materialización de sus intereses colectivos¹⁰.

En esos términos, la Constitución Política colombiana de 1991 consagró en su artículo 1 la adopción del Estado Social de Derecho como un “nuevo” modelo estatal, el cual se encuentra organizado de forma democrática, participativa y pluralista. Con ello, se buscó una transición hacia una democracia mixta que, además de la democracia representativa, que limita la participación ciudadana a la incidencia política mediante el sufragio; se conforma por la democracia participativa, la cual pretende ampliar los espacios democráticos de los ciudadanos a partir de la garantía de su incidencia en la toma de decisiones de los asuntos que los afectan. En otras palabras, se trata de una transformación jurídico-política que

8 RODRÍGUEZ, 2021, p. 80.

9 ALZATE-MORA; RODRÍGUEZ; VARGAS-CHAVES, 2018, p. 29.

10 FIORINO, 1990, p. 242.

reconoce el rol de los ciudadanos como sujetos políticos con poder de incidencia en el Estado¹¹.

Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que la transformación hacia la democracia participativa propuesta en la Carta Política del 91 implica un cambio conceptual cualitativo en la relación entre la ciudadanía y el Estado, ya que es (i) una forma determinada de funcionamiento y toma de decisiones; (ii) el pueblo es el supremo soberano y titular del poder público; (iii) la facultad de la ciudadanía tanto de conformar dicho poder político, como de ejercerlo e intervenir directamente a través de los mecanismos consagrados en el articulado constitucional y; (iv) la posibilidad de vigilar, examinar y controlar la gestión de los entidades que representa el poder público¹².

Teniendo en cuenta el objetivo constitucional de transformación democrática, se estableció en la Carta Política que la participación es (i) un valor y principio axial, es decir, una prescripción fundante y transversal del régimen constitucional colombiano que guía la conformación, el ejercicio y el control del poder en nuestro Estado, desde la incidencia ciudadana en las decisiones que la afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; (ii) un deber, que se enmarca en la obligación de los asociados del Estado de intervenir en la organización y destino de la nación y; (iii) un derecho fundamental, que le garantiza a la ciudadanía el ejercicio de su poder político a través de la participación directa en los asuntos que la afectan. Aunque, al respecto, se ha reflexionado que, como todos los derechos, no se trata de una prerrogativa absoluta, en la medida que

11 GUZMÁN RENDÓN, 2011, p. 40. Véase además GUZMÁN-JIMENEZ, 2020, p. 52.

12 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-179 de 2002; Sentencia C-141 de 2010; Sentencia C-150 de 2015.

puede tener algunas limitaciones determinadas por el Estado, siempre que las mismas guarden una proporcionalidad con el fin que se persigue y el medio que se emplea y, sin que ello implique la negación de la garantía de este derecho¹³.

La participación en el articulado constitucional colombiano se presenta con un carácter multidimensional, con el que se busca guiar la democracia a partir de la ampliación de la incidencia ciudadana directa en la toma de las decisiones que los afecten, así como en los asuntos económicos, políticos, administrativos y culturales de la nación. Esto quiere decir que se pretende que los principios democráticos promuevan la reconfiguración y el redimensionamiento del rol ciudadano en la vida nacional, desde el fortalecimiento de la representación, democratización y promoción del pluralismo incluyente, diverso e igualitario¹⁴.

En ese orden de ideas, en principio, se podría afirmar que las disposiciones constitucionales consagran la posibilidad que tienen los ciudadanos de incidir en la definición de su futuro colectivo, pues, precisamente la fundamentabilidad de este derecho permite la construcción de líneas de acción profundamente significativas, así como el establecimiento de límites y vínculos insuperables para el uso de la fuerza del Estado¹⁵.

Precisamente, es debido a la constitucionalización del derecho a participar, que se consagran una serie de mecanismos judiciales, administrativos y políticos para que los ciudadanos puedan aplicar directamente la Constitución y defender sus derechos e intereses, como lo son, la acción de tutela, la acción popular, la acción de grupo, la consulta popular, el cabildo abierto, la veeduría ciudadana, la audiencia

13 RODRÍGUEZ, 2021, p. 121.

14 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-180 de 1994.

15 RODRÍGUEZ; VARGAS-CHAVES, 2019, p. 215.

pública, consulta previa para los grupos étnicos, entre otros.

Sin embargo, la facultad decisoria dentro de todos los mecanismos de participación previstos en la Carta Política está a cargo de las autoridades estatales, bien sean administrativas o judiciales. Esto implica que, pese a las buenas intenciones de la Constitución, los servidores públicos estén anclados en las formas tradicionales, inflexibles e impositivas de administrar los asuntos públicos¹⁶.

En su gran mayoría, las decisiones se tomen sin tener en cuenta las expectativas, preocupaciones o intereses de los sectores involucrados, ya que los procesos participativos se consideran agotados con la socialización o comunicación de los asuntos a las comunidades.

Estas dificultades de la participación se acentúan en materia ambiental y minera, en cuyo caso los diversos intereses que tienen los múltiples actores alrededor de la gestión de la naturaleza, relacionados con su uso, manejo, administración, conservación, aprovechamiento y explotación de sus elementos se deriva en conflictos ambientales, que cada vez son mayores en Colombia y en el mundo¹⁷. La confrontación de la multiplicidad de intereses alrededor del entorno pone en evidencia las asimetrías de poder en los procesos de participación ciudadana y, específicamente, en su proceso decisorio, lo cual se simboliza en lo que Gloria Amparo Rodríguez refiere como “yo participo, tú participas, otros deciden”¹⁸, que no es más que, la intervención ciudadanía sin incidencia material en la toma de decisiones.

16 CASTRO-BUITRAGO, 2011, p. 55.

17 Para profundizar sobre conflictos ambientales en el mundo se recomienda consultar: ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS En: <https://ejatlas.org/?translate=es>

18 RODRÍGUEZ, 2021, p. 6.

Asimismo, la participación ambiental es un terreno en permanente disputa, en el que median interpretaciones e intereses propios, cargados de tensiones y contradicciones que dan lugar a procesos materiales y simbólicos, los cuales reafirman discursos hegemónicos y, a su vez, dan paso a diversos espacios y procesos de discusión, deliberación y desestabilización¹⁹.

En este escenario, dentro del debate alrededor de las discusiones que subyacen a las cuestiones jurídicas y sus contradicciones en la participación, retomamos el planteamiento relativo a la necesidad de analizar los discursos que están en conflicto desde una perspectiva crítica para reconocer su carácter político e ideológico y, así avanzar hacia la construcción de consensos²⁰.

Esto cobra especial relevancia en la actual crisis ecológica que pone en riesgo la existencia de la vida, tanto del ser humano, como de todos los seres que integran la naturaleza y; en la demanda de la ciudadanía de incidir en la toma de decisiones que los van a afectar.

3. Las consultas populares como mecanismo de participación política: su alcance en asuntos mineros

La Constitución Política de 1991 consagra diferentes mecanismos de participación ciudadana con el fin de garantizar el ejercicio de este derecho fundamental. Cada uno de los mecanismos de participación previstos en el ordenamiento jurídico, según explica la Corte Constitucional, son una herramienta que refleja las relaciones de la ciudadanía con el

19 ASHER; OJEDA, 2014, p. 24.

20 MILJIKER, 2006, p. 93

poder soberano (en diversos y niveles y con distintos efectos jurídicos), cuyo objetivo es asegurar el acceso ciudadano al proceso de toma de decisiones políticas y al control político²¹.

Ahora, dentro de los mecanismos de participación democrática, la Carta Política consagra las consultas populares en su artículo 103²², que se definen como la institución mediante la cual se somete a consideración del pueblo una pregunta de carácter general para que decida, a través de una respuesta afirmativa o negativa, sobre un asunto de transcendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local. Siendo el resultado de la consulta obligatorio para las autoridades que lo convocaron²³.

Según explica la Corte Constitucional, este mecanismo de participación política expresa la posibilidad que tienen los gobernantes de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas y, con base en ello, tomar decisiones que tendrán consecuencias jurídicas. Es decir, es la opinión que una autoridad determinada solicita a la ciudadanía sobre un asunto específico de interés nacional, regional o local y, que la obliga a trasladarla en acciones concretas²⁴.

No obstante, el alto tribunal constitucional ha aclarado que el pueblo tiene restricciones competenciales en la consulta popular, pues la ciudadanía no puede referirse sobre asuntos que no estén dentro de las competencias del respectivo nivel territorial que la convoque. Dichos asuntos que no pueden ser convocados a consulta popular son los

21 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-223 de 2017.

22 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991. Ver, además: CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 134 de 1994, arts. 50-57; Ley 136 de 1994, art. 33, y en conjunto la Ley 1757 de 2015, donde se encuentra regulada la consulta popular.

23 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1757 de 2015, art. 8

24 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-180 de 1994; Sentencia T-445 de 2015

que sean de iniciativa exclusiva del gobierno, gobernadores o alcaldes; asuntos presupuestales, fiscales o tributarios; de relaciones internacionales; concesión de amnistías o indultos; preservación y restablecimiento del orden público o cualquiera que pretenda modificar la Constitución Política²⁵.

De manera que, no es posible que los ciudadanos se pronuncien en una consulta popular municipal sobre asuntos de carácter departamental; así como tampoco puede el gobierno nacional preguntar a la ciudadanía sobre un tema que sea exclusivamente territorial²⁶.

En materia ambiental, la Corte Constitucional ha precisado que, la consulta popular, al ser un mecanismo que le permite a la ciudadanía manifestar su opinión sobre un tema específico, esto incluye que dentro de sus competencias puede pronunciarse sobre asuntos ambientales²⁷.

Sin embargo, también se ha aclarado que, dadas las restricciones competenciales de la consulta popular, las decisiones relacionadas con la protección del entorno “no pueden estar condicionadas a la voluntad ciudadana expresada en la consulta popular a nivel municipal, pues esta sólo tiene alcance respecto de asuntos de las competencias propias de la administración local”²⁸.

Esto se debe a que en la salvaguarda ambiental concurren intereses nacionales, regionales y locales, así como múltiples actores con competencias sobre un mismo asunto, tales como el legislador, las entidades territoriales, los organismos técnicos, entre otros²⁹.

25 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1757 de 2015, art. 18

26 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-150 de 2015.

27 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-445 de 2016.

28 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-150 de 2015.

29 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU-095 de 2018.

A pesar de ello, en los últimos años, el uso del mecanismo de consulta popular ha aumentado en materia ambiental, en gran parte, debido al incremento de los conflictos alrededor de este asunto y, sobre todo por la ampliación de las áreas para la explotación minera en el territorio nacional³⁰.

En distintos municipios del país se han realizado consultas populares para que la ciudadanía defina si debiera, o no, permitirse la explotación minera, de hidrocarburos e hidroeléctrica en sus territorios. Esta situación ha generado tensiones entre el gobierno nacional, quien es el competente para otorgar las autorizaciones correspondientes para estos proyectos (ambientales, mineras, de hidrocarburos, etc.) y, los municipios, que tienen la competencia para planificar y ordenar su territorio, lo cual implica la definición de los usos del suelo³¹.

De hecho, la jurisprudencia de la Corte Constitucional también mantuvo una visión ambigua sobre la competencia de los municipios para oponerse a las actividades mineras, con base en la protección del ambiente. Así, por ejemplo, está la Sentencia T-445 de 2016 que revisa³² la acción interpuesta por una ciudadana en contra de la providencia judicial que declaraba la constitucionalidad de la pregunta que el gobierno local del municipio de Pijao (Quindío) sometería a consideración de la ciudadanía, consistente en “¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Pijao se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación a la salubridad de la población, o afectación de la vocación agropecuaria del municipio, con motivo de proyectos mi-

30 DIETZ, 2018, P. 116.

31 VARGAS-CHAVES; VALENCIA-JIMÉNEZ; CUMBE-FIGUEROA, 2022, p. 60.

32 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-445 de 2016.

neros?”, por inducir al votante y, atentar contra la libertad de este último.

Sobre ello, el alto tribunal argumentó que la consulta popular es un derecho fundamental, cuya importancia está en la obligatoriedad de sus resultados. En ese sentido, tiene en cuenta el precedente planteado en la sentencia C-123 de 2014, que indica que los municipios sí tienen la competencia para participar en las decisiones sobre asuntos mineros, debido a que es una actividad que afecta ámbitos de sus competencias, como la regulación de los usos del suelo, la protección de las cuencas hídricas y la salud de la población³³.

A partir de esta premisa, argumenta el alto tribunal que la competencia de los entes territoriales para oponerse a las actividades mineras se ve reforzada en el entendido que el Estado, que incluye a los municipios, es el propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables. Por lo tanto, al analizar la pregunta objeto de controversia, la Corte encuentra que no tenía una base neutral y, en consecuencia, es inconstitucional. Sin embargo, precisa en su parte resolutive que los entes territoriales tienen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del ambiente, inclusive si al ejercer este mandato terminan prohibiendo la minería en su territorio. De esta manera, se plantea el poder de veto que tienen los ciudadanos, en ejercicio de la consulta popular, para decidir sobre las actividades extractivas en el subsuelo de su territorio.

Este precedente constitucional generó diferentes debates sobre la competencia de los municipios para determinar la minería y, por tanto, el interés público que justificaba a esta última. De una parte, se defendía la legitimidad de la ciudadanía para decidir mediante la consulta popular sobre el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables

33 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-123 de 2014.

ubicados en el subsuelo de su territorio³⁴ y, por otra, se alegaba la facultad exclusiva del Gobierno nacional para decidir sobre la explotación de estos recursos, en aplicación del interés general y su dominio sobre los bienes públicos³⁵. Aun así, entre el año 2013 y 2018, en más de 80 municipios a nivel nacional, se encontraban en trámite iniciativas de consulta popular para decidir sobre el desarrollo de actividades mineras en sus territorios³⁶.

Ante esta situación, la Corte Constitucional en la SU-095 de 2018 decidió resolver las tensiones entre los principios constitucionales de autonomía territorial y la unidad nacional en el marco de las consultas populares que deciden asuntos del subsuelo³⁷. En esta oportunidad, el alto tribunal revisó la acción de tutela interpuesta por una empresa minera que solicitó la protección de su derecho fundamental al debido proceso, el cual consideró vulnerado por la sentencia judicial que declaró la constitucionalidad de la pregunta que el municipio de Cumaral (Meta) iba a someter a consulta popular, consistente en “¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la jurisdicción del Municipio de Cumaral, se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción transporte y comercialización de hidrocarburos? SI__ NO__”.

El argumento del reproche de la sociedad demandante se basó en el desbordamiento de competencias constitucionales y legales de la autoridad municipal al consultar asuntos relativos a la protección de los recursos naturales y la explotación del subsuelo, que son de competencia de las entidades nacionales.

34 DIETZ, 2018, p. 94.

35 PIMIENTO, 2016, p. 57.

36 LÓPEZ, 2019, p. 60.

37 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU-095 de 2018.

Para resolver este caso, la Corte Constitucional indica que constitucionalmente se consagra que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos no renovables y, dado que su explotación contribuye al interés general, la competencia sobre estos está a cargo exclusivamente de las entidades nacionales. Por lo tanto, pese a las competencias de las autoridades territoriales sobre la determinación de los usos del suelo, los municipios no pueden decidir sobre asuntos que son de competencia del gobierno nacional.

De esta manera, se aclara que las entidades territoriales no tienen competencia sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco el poder de veto respecto a la realización de actividades de su explotación. Por lo tanto, el alto tribunal refirió la necesidad de apartarse de las consideraciones y decisión de la Sentencia T-445 de 2016, debido a que se basa en una interpretación limitada y aislada de los postulados y principios constitucionales y, en su lugar, indica que la consulta popular no es el mecanismo idóneo para aplicar los principios de concurrencia y coordinación entre la nación y los municipios³⁸.

Esto se debe a que esta “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”³⁹. En especial, porque solo admite respuesta una respuesta afirmativa o negativa, que impide el análisis técnico y especializado propio de las actividades del sector minero energético.

En ese entendido, el alto tribunal refiere que, si bien la consulta popular no es el mecanismo para definir o no la realización de las actividades de exploración y explotación de subsuelo, ello no quiere decir que en el marco de estas

38 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-445 de 2016.

39 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-445 de 2016.

actividades no procedan otros mecanismos que garanticen la participación ciudadana. Frente a esto último, la Corte reconoce la existencia de un déficit de protección del derecho a participar de las comunidades que se encuentran en el lugar donde se desarrollan actividades de exploración o explotación del subsuelo, pero indica que la corrección de este déficit le corresponde al legislador y, entretanto, las entidades del nivel nacional y territorial competentes en estas actividades deben actuar con base en los principios de coordinación, concurrencia e información.

Asimismo, ordena incluir en los contratos de concesión para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables cláusulas de participación ciudadana, coordinación de acciones sociales y de inversiones sociales con entidades públicas, la debida diligencia para la gestión de riesgos ambientales y sociales y, en general, el respeto por los derechos humanos en el marco de las operaciones de sus actividades.

Esta sentencia de unificación de la Corte Constitucional, aunque en términos formales resuelve la tensión entre las competencias municipales y, específicamente, el alcance de las consultas populares y la autonomía territorial, la discusión sobre las competencias para decidir los usos del suelo y subsuelo sigue vigente. Esto se debe a que los crecientes conflictos ambientales y las demandas de las organizaciones sociales continúan exigiendo una discusión más profunda sobre el subsuelo y su innegable relación de intercambios y conexiones con el suelo y, no simplemente como una noción de propiedades y competencias⁴⁰.

Así como también exigen el reconocimiento de su poder político, en ejercicio de las consultas populares y, la posibilidad para definir directa y democráticamente los asuntos

40 OLARTE, 2021, 129.

que los afectan, como lo es la protección del ambiente. En especial, ante el reconocido déficit de participación y, sobre todo incidencia ciudadana, en los procesos de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. Pues los mecanismos dispuestos para la participación en materia ambiental y minera se limitan a reuniones informativas con la ciudadanía, cuyos resultados no son vinculantes, ni obligatorios para las autoridades ambientales y mineras a la hora de tomar decisiones⁴¹.

Ahora, si bien el mecanismo de participación de las consultas populares no busca, ni puede transformar de forma radical las estructuras existentes, las relaciones de poder, ni el cambio del modelo económico fundado en la explotación de la naturaleza, sí generan espacios de participación política que permiten la articulación de intereses colectivos y, poner en la agenda política asuntos que la ciudadanía considera que deben tratarse⁴².

Y es que precisamente discutir sobre el alcance de las consultas populares, más que examinar su resultado electoral, requiere de comprender los procesos de movilización anteriores a éste, ya que es allí donde se construyen los procesos de concientización política y también los espacios de debate, en los que las organizaciones sociales pueden problematizar situaciones, proponer soluciones y formular demandas⁴³.

En ese contexto, podemos referir que, pese al carácter vinculante del mecanismo de participación política de consulta popular, sus limitaciones competenciales restringen la capacidad de incidencia de la ciudadanía en los asuntos que los afectan y, específicamente, en materia ambiental y minera.

41 MONTROYA-GIRALDO; VILLEGAS-MURILLO, 2021, p. 125.

42 DIETZ, 2021, p. 107.

43 SAUER, 2002, p. 127.

La aclaración de la facultad exclusiva de las entidades del nivel nacional para decidir sobre el subsuelo y su explotación supone diferentes interrogantes alrededor de lo que implica participar: es posible manifestar en las consultas populares municipales, por ejemplo, los usos del suelo en su territorio, pero del subsuelo, a pesar de su relación innegable.

A la luz del modelo de Estado, la democracia, el pluralismo y la participación son los principios fundantes que guían el funcionamiento estatal, sin embargo, en el caso de las consultas populares en asuntos mineros, los ciudadanos no pueden decidir, ni incidir a través la participación democrática territorial por tratarse de asuntos de interés general para el país. Y, en los asuntos ambientales, las líneas entre su capacidad de decisión son aún más difusas, pues no se niega su posibilidad de pronunciarse mediante la consulta popular al respecto, pero se indica que los resultados no son vinculantes por la concurrencia competencial con entidades del nivel local, regional y nacional.

A pesar de que el desarrollo de las actividades extractivas genera impactos que trascienden lo ambiental a lo social, cultural y económico en los lugares donde se realiza, la participación democrática que brinda la consulta popular no es procedente para que sus expectativas y demandas sean vinculantes en estas actividades.

4. Sobre la incidencia de las consultas populares en asuntos minero-ambientales

La participación, evoca la noción de inclusión ciudadana, sin embargo, la deficiencia en los mecanismos participativos puede servir para profundizar la exclusión de grupos particulares y privilegiar los intereses dominantes⁴⁴.

44 CORNWALL, 2008, p. 251.

En el modelo de Estado social de derecho, la participación política es un elemento esencial para garantizar el pluralismo, la legitimidad y el control de poder, sobre todo, porque permite la organización de redes, iniciativas y movimientos colectivos que, tradicionalmente han estado en las márgenes de los espacios decisorios que definen su vida en términos económicos, ambientales, sociales y políticos⁴⁵. Se trata de garantizar las herramientas para la defensa de los derechos ciudadanos, de la diversidad y su manifestación de sus distintas formas de vida, intereses y expectativas.

En ese escenario, las consultas populares representan la posibilidad política para que la ciudadanía participe y decida democráticamente sobre asuntos que definen su presente y su futuro. Es la oportunidad entonces de manifestar la movilización detrás de las iniciativas de consulta popular y abrir las ventanas de oportunidades para transformaciones colectivas, a partir de la formación de alianzas y decisiones que resultan obligatorias para los gobernantes.

No obstante, las restricciones de las consultas populares en materia minera que fueron aclaradas por la Corte Constitucional en la SU-095 de 2018 limitan el potencial de incidencia política que puede tener la ciudadanía en los asuntos que la afectan⁴⁶. Asimismo, expone las diversas confrontaciones alrededor de la protección ambiental y el desarrollo de la actividad extractiva, pues de un lado se encuentran los municipios que piden ser tenidos en cuenta en las decisiones del gobierno nacional sobre los proyectos extractivos; la comunidad que exige que su voz sea escuchada y respetada en la eventualidad de oponerse a la práctica de actividades mineras en su territorio y; el Gobierno nacional que define la explotación del subsuelo como un asunto de

45 PRESSACO, 2000, p. 22.

46 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU-095 de 2018.

interés nacional del cual tiene exclusivamente el poder de decisión⁴⁷.

Más allá de las discusiones sobre la propiedad del suelo y del subsuelo que generó este fallo judicial, el mismo pasa por alto que el derecho de las comunidades a participar en las decisiones que puedan afectar su territorio implica comprender que éste no es solo el lugar que contiene importantes recursos naturales no renovables, sino que es el lugar en el que las poblaciones habitan y en el que desarrollan sus proyectos de vida. Por ello, considerando que las decisiones ciudadanas sobre su territorio permiten convertirlo en su hogar, deberían ser también tener incidencia en el proceso de transformación que se dé en él⁴⁸.

Sin embargo, para la Corte Constitucional en la SU-095 de 2018 es clara la falta idoneidad de la consulta popular para decidir sobre asuntos de interés público por la complejidad técnica de las actividades mineras y la distribución de competencias entre las entidades del nivel central, regional y local. Esta interpretación, sumada al evidente déficit de mecanismos procedentes para la participación y la incidencia ciudadana en el marco de las actividades extractivas y la protección ambiental representa un panorama de incertidumbre frente a las posibilidades reales de garantizar la participación en estos asuntos y, con ello, avanzar en la solución de los conflictos ambientales⁴⁹.

Si bien, frente a esta situación se ha propuesto la adopción de un modelo deliberativo consistente en la interacción de la pluralidad de miradas y valores⁵⁰, hay quienes refieren que en términos prácticos se torna demasiado exigente este

47 GARCÉS-VILLAMIL; RAPALINO-BAUTISTA, 2015, p. 53.

48 SANTAELLA-QUINTERO, 2016, p. 35.

49 LÓPEZ, 2019, p. 49.

50 SMITH, 2003, p. 101.

modelo al pensar en discusiones, diálogos y consensos bien llevados debido a las estrategias e intereses que están en juego.

En los conflictos ambientales surgen cuestionamientos alrededor de ¿cuándo es suficiente la deliberación? y ¿qué debe considerarse como una deliberación “bien hecha”? (Pabón, Aguirre y Giraldo, 2019), en especial, porque en los modelos deliberativos son tenidos en cuenta principalmente los “expertos” en los conocimientos técnicos y, con base en sus planteamientos se toman las decisiones⁵¹. De esta manera, la participación deliberativa termina siendo un *input* más a la decisión⁵².

En efecto, la insuficiencia en la participación representa un problema estructural del Estado y, no solo gubernamental, en el que el contenido dogmático de la Constitución Política cede ante los intereses consagrados en su parte orgánica⁵³. De hecho, las iniciativas ciudadanas que exigen escenarios eficaces de participación y la vinculatoriedad de sus resultados, como es el caso de las consultas populares, son una muestra de las limitaciones de las instancias democráticas y decisorias, así como de las asimetrías de poder existentes entre los diversos actores que participan en la gobernanza territorial.

Ese sentido, la negación de la incidencia de las consultas populares en los asuntos minero-ambientales supone poner en juego la esencia democrática y participativa del Estado social de Derecho⁵⁴, pues si los ciudadanos no pueden incidir en los procesos decisorios sobre su entorno debido a los intereses económicos de la nación, los valores y fundamentos

51 FRASER, 1997, p. 50.

52 LEE; ABBOT, 2003, p. 83.

53 RODRÍGUEZ; VARGAS-CHAVES, 2018, p. 145.

54 GARCÉS-VILLAMIL; RAPALINO-BAUTISTA, 2015, p. 58.

de la Carta Política carecen de operatividad. En especial, porque pese a la existencia de garantías de participación y democracia en el articulado constitucional, el núcleo axiológico del derecho a la participación queda desprotegido, en la medida que, si bien se reconoce la participación como una prescripción fundamental, se mantienen e introducen condicionamientos formales a las respuestas que se dan en ejercicio de esta garantía⁵⁵.

De ahí entonces que la reivindicación del derecho a participar ejercido mediante las consultas populares no pueda estar al margen de los reparos en la distribución de competencia entre la Nación y las entidades territoriales sobre los usos del suelo subsuelo. Es necesario que, en cumplimiento de los principios constitucionales de democracia, participación y pluralismo, el Estado garantice a los ciudadanos la posibilidad de incidir en la tomar de decisiones sobre asuntos que los afectan⁵⁶.

Dicha incidencia no significa la superposición de una visión sobre otra, sino la acción intencionada de la ciudadanía para promover transformaciones en temas de interés colectivo, a través de su influencia directa en la forma y el contenido de las decisiones públicas. Bajo este entendido, no solo se incorporan distintos sujetos en el diseño, ejecución y seguimiento de estas decisiones, sino que su contenido refleja las demandas de la ciudadanía en términos de exigencia de derechos⁵⁷.

En ese contexto, se reconoce el imperativo de garantizar la participación ciudadana en materia ambiental más allá de su reconocimiento en la norma. Esto implica la ruptura de los modelos jerarquizados y centralizados para la toma de

55 PABÓN; AGUIRRE; GIRALDO, 2019, p. 47.

56 SÁNCHEZ-ZAPATA, 2018, p. 96.

57 VELÁSQUEZ; GONZÁLEZ, 2020, p. 15.

decisiones, ya que la participación, en palabras de la Corte Constitucional, no se reduce a que se desarrollen reuniones informativas, de deliberación o audiencia, sino que, en coordinación con las comunidades garantice su incidencia y asuma la protección de las personas que se verán afectadas por las decisiones que se pretenden tomar⁵⁸. En materia ambiental, al menos, la incidencia de la participación ciudadana debería ser la regla y no la excepción.

5. Conclusiones

La situación de crisis ambiental supone cuestionar y replantear los modelos y estructuras económicas, políticas y jurídicas tradicionales que precisamente nos han llevado a dicha crisis. Sin embargo, el aumento en el país de los proyectos extractivos durante los últimos años parece no estar en sintonía con ello, lo cual se evidencia con el paralelo incremento de los conflictos ambientales derivados de estas actividades.

Frente a esto, los ciudadanos han exigido participar en la toma de decisiones en materia ambiental y que sus intereses y expectativas sean tenidos en cuenta. En el marco de estas demandas y, ante el déficit de mecanismos de participación en estos asuntos, recurrieron a las consultas populares para oponerse a los proyectos extractivos en sus territorios, considerando que los resultados electorales de este mecanismo son obligatorios para los gobernantes.

No obstante, esta situación de tensión entre los intereses locales y del gobierno nacional, llevó a la Corte Constitucional a precisar las restricciones competenciales de la consulta popular y, su clara prohibición para pronunciarse sobre los usos del subsuelo, al ser esta una competencia exclusiva del

58 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-660 de 2015.

gobierno nacional. Las posibilidades de incidencia directa de la ciudadanía en los asuntos ambientales a través de la consulta popular, así como la garantía material de la ciudadanía a incidir en asuntos que la afectan, se vieron interrumpidas por la interpretación de la Corte Constitucional.

Este panorama nos invita a reflexionar sobre el ejercicio de la participación y la incidencia que la ciudadanía tiene en la toma de decisiones que la afectan, al menos en materia ambiental. En especial, porque la comprensión del territorio de muchas poblaciones en el país escapa a la visión que pueden tener las entidades en el nivel nacional.

Es por ello por lo que se considera necesario discutir sobre la incidencia que pueden tener los ciudadanos para defender sus expectativas, intereses y, en general, modos de vida en sus territorios, a partir de los diferentes mecanismos de participación previstos en la Constitución.

La incidencia puede ser el camino para construir espacios decisorios plurales, diversos y democráticos, en donde las decisiones se dejen de tomar desde las abstracciones conceptuales jerarquizadas y tecnócratas y, se tengan en cuenta otros conocimientos expertos y el dialogo horizontal con las comunidades.

Referencias bibliográficas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia de 1991.

ASHER, Kiran; OJEDA, Diana. Producir la naturaleza y hacer el estado: el ordenamiento territorial en las tierras bajas del Pacífico colombiano. En: ESPINOSA-ARANGO, Mónica; BETANCOURT, Alex (orgs.). El poder en plural: entre la antropología y la teoría política. Bogotá: Ediciones Uniandes, pp. 149-181, 2014.

CASTRO-BUITRAGO, Erika. Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental. En: *Revista Opinión Jurídica*, v. 10, pp. 22-56, 2011. Disponible en: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/733>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 134 de 1994.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 136 de 1994.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1757 de 2015.

CORNWALL, Andrea. Unpacking 'Participation': models, meanings, and practices. En: *Community Development Journal*, v. 43, n. 3, pp. 269-283, 2008. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010>

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-123 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-141 de 2010. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-150 de 2015. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-179 de 2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-223 de 2017. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU-095 de 2018. Magistrado Ponente: Cristian Pardo Schlesinger.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-445 de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-660 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

DIETZ, Kristina. Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa. En: *Colombia Internacional*, n. 93, pp. 93-117, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04>

ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS. <https://ejatlas.org/?translate=es>

FIORINO, Daniel J. Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. En: *Science, Technology, & Human Values*, v. 15, n. 2, pp. 226-243. 1990. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/016224399001500204>

FRASER, Nancy. *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá: Siglo del Hombre, 1997.

GARCÉS-VILLAMIL, Miguel Ángel; RAPALINO-BAUTISTA, William Gabriel. La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. En: *Justicia Juris*, v. 11, n. 1, pp. 52-62. 2015. Disponible en: <https://doi.org/10.15665/ri.v11i2.763>

GÓMEZ-REY, Andrés; VARGAS-CHAVES, Iván; RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. El desarrollo sostenible como políti-

ca en Colombia: un análisis crítico desde la protección de los páramos. En: *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, v. 20, n. 38, p. 41-52, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/2020.1a02>

GUZMÁN JIMÉNEZ, Luis Felipe. Los derechos de acceso a la Justicia Ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano y español. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

GUZMÁN-RENDÓN, Alejandro. Democracia participativa en Colombia: un sueño veinte años después. En: *Jurídicas*, v. 8, n. 2, pp. 30-41. 2011. Disponible en: <https://revistasoj.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/4929>

IBÁÑEZ-ELAM, Adolfo. El daño ambiental en Colombia: algunas reflexiones sobre la responsabilidad desde su rol disuasorio. En: RODRÍGUEZ, Gloria; VARGAS-CHAVES, Iván (orgs.). *La prevención en materia ambiental: Tendencias Actuales*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, pp. 73-94, 2016.

LEE, Maria; ABBOT, Carolyn. The usual suspects? Public participation under the Aarhus Convention. En: *The Modern Law Review*, v. 66, n. 1, pp. 80-108. 2003. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2230.6601004>

LÓPEZ, Sandra. *Participación social en Colombia: la consulta popular en conflictos minero-ambientales (2013-2018)*. Manizales: Universidad de Manizales, 2019.

MACÍAS GÓMEZ, Luis. Colombia megadiversa ¿entre biodiversidad o minería. En: HENAO, Juan Carlos; GARCÍA PACHÓN, María del Pilar (orgs.) *Minería y Desarrollo. Medio ambiente y desarrollo sostenible en la actividad minera*. Tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 71-106, 2016.

MILJIKER, María. Duncan Kennedy y la crítica a los derechos. Miljiker, M. E. (2006). Duncan Kennedy y la Crítica a los Derechos. En: *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, v. 3, pp. 91-100. 2006. Disponible en: <http://dspace.palermo.edu/dspace/handle/10226/300>

MONTOYA GIRALDO, Andrea; VILLEGAS MURILLO, Johan Mauricio. Consultas populares: barreras institucionales y tensiones por la participación local. En: *Opinión Jurídica*, v. 20, n. 41, pp. 101-126, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.22395/ojum.v20n41a3>

OLARTE-OLARTE, María Carolina. Entre la fragmentariedad y el entrelazamiento: una agenda para la investigación de la propiedad pública a partir de la distinción entre subsuelo y suelo. En: ALVIAR, Helena; ALONSO, Tatiana (orgs.) *Propiedad sobre la tierra en Colombia: Viejos y nuevos dilemas sobre la distribución*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 95-130, 2021.

PABON, Ana Patricia; AGURRE, Javier Orlando; GIRALDO, Juliana. Tensiones entre soberanía y Estado de Derecho: Cajamarca y la consulta popular. En: *Reflexión Política*, v. 21, n. 41, pp. 36-48. 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.29375/01240781.3444>

PIMIENTO, Julián. La propiedad del subsuelo en el derecho colombiano. En: HENAO, Juan; MONTOYA, Milton (orgs.) *Minería y desarrollo aspectos jurídicos de la actividad minera*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 25-58, 2016.

PRESSACO, Carlos. *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2000.

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. *Yo participo, tú participas*,

otros deciden: la participación ambiental en Colombia. Bogotá: FESCOL, 2021.

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo; VARGAS-CHAVES, Iván. Participation in environmental decision making as an imperative for democracy and environmental justice in Colombia. En: *Mediterranean Journal of Social Sciences*, v. 9, n. 6, pp. 145-155, 2018. Disponible en: <https://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/view/10339>

RODRIGUEZ, Gloria Amparo; VARGAS-CHAVES, Iván; ALZATE, Daniel. Acceso a la justicia y la participación ambiental. En: Gloria Amparo RODRÍGUEZ (org.) *Justicia ambiental en Colombia: Ejercicio participativo a través de las acciones constitucionales*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, pp. 27-60, 2018.

RODRIGUEZ, Gloria-Amparo; VARGAS-CHAVES, Iván. Avances del derecho constitucional ambiental colombiano: una mirada desde la interpretación jurisprudencial. En: PEÑA CHACÓN, Mario (org.) *Derecho ambiental en el siglo XXI*. San José de Costa Rica: Editorial Isolma, pp. 213-244, 2019.

SÁNCHEZ-ZAPATA, Diana Carolina. El ambiente como tarea administrativa: un análisis desde la organización territorial del Estado colombiano y las competencias municipales para la regulación de los usos del suelo, y la protección y defensa de los derechos ambientales. En: ORDUZ, Natalia (org.). *La Corte Ambiental. Expresiones ciudadanas sobre los avances constitucionales*. Bogotá: Fundación Heinrich Böll, pp. 95-116, 2018.

SANTAELLA-QUINTERO, Héctor. Un territorio y tres modelos de gestión: análisis de la necesidad de armonización y constitucionalizar las competencias urbanísticas

ambientales y mineras sobre el territorio. En: HENAO, Juan; DÍAZ-ÁNGEL, Sebastián (orgs.). *Minería y desarrollo: historia y gobierno del territorio minero*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 127-147, 2016

SAUER, Birgit. *Demokratie und Geschlecht. Institutionelle Verhältnisse und Verhinderungen*. En: MEYER, Thomas; WEIL, Reinhard (orgs.). *Die bürgergesellschaft. perspektiven für bürgerbeteiligung und bürgerkommunikation*. Bonn: J.H.W. Dietz, pp. 116-138, 2002

SERVI, Aldo. *El Derecho Ambiental Internacional*. En: *Revista de Relaciones Internacionales*, v. 14, pp. 1-13, 1998. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1785>

SMITH, Graham. *Deliberative Democracy and the Environment*. London: Routledge, 2003.

VARGAS-CHAVES, Iván; VALENCIA-JIMÉNEZ, Walter; CUMBE-FIGUEROA, Alexandra. *Hacia una consulta previa campesina: elementos para el debate desde el régimen de certificación de semillas en Colombia*. *El Ágora USB*, v. 22, n. 1, pp. 57-83, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.21500/16578031.6062>

VELÁSQUEZ, Fabio; GONZÁLEZ, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2020.

Recebido em: 12/04/2023

Aprovado em: 02/06/2023

Adolfo Ibáñez-Elam

E-mail: adolfo.ibanez@urosario.edu.co

Alexandra Cumbe-Figueroa

E-mail: alexandra.cumbe@ugc.edu.co

Iván Vargas-Chaves

E-mail: ivan.vargas@unimilitar.edu.co