

Miriam Medina-Velasco

Participación y territorio

el caso de las consultas populares en Colombia

Resumo

A partir do ano 2013, no contexto colombiano ganham visibilidade as Consultas Populares de carácter municipal relacionadas com as atividades de exploração do subsolo. A tendência geral tem sido de recusar tais atividades no âmbito de alguns municípios, mas, o que podem revelar estes resultados? Este artigo apresenta um estudo dos processos de decisão, evidenciando que os resultados das Consultas Populares estão vinculados com uma mobilização em torno da proteção do futuro do território, mais que com a defesa das condições de vida existentes no período de decisão. Nessa dinâmica, a Consulta Popular na Colômbia se revela como um mecanismo de participação que contribui para a ampliação do exercício da autonomia local na discussão e decisão sobre as implicações dos interesses explicitados pelos diversos atores em relação ao destino de um determinado território, questão importante de ser considerada no contexto da Colômbia para este período de pós-conflito iniciado no final do ano 2016.

Consulta popular

Autonomia local

Participação

Exploração do subsolo

Abstract

Since 2013, in Colombia, the public municipal consultations related with the subsoil exploitation activities gained visibility. The general trend has been the refusal of the mining and energetic activities on those territorial entities, but, what can these results reveal? This paper presents a study on the decision processes, proving that the results of the public consultations are more linked to a mobilization related with the protection of the territory future, than with the defense of existent living standards on the period of the decision. Thus, the public consultations are shown to us as a mechanism that contributes with the enlargement of the local autonomy exercise, on the discussion and decision concerning the implications of the interests explained by the various actors about the territory destiny, important point to be considered in the context of Colombia in the Post-Conflict period initiated at the end of 2016.

Public consultations

Local autonomy

Participation

Subsoil exploitation

INTRODUCCIÓN

El mecanismo de Consulta Popular se está utilizando ampliamente en varios países de América Latina, como uno de los instrumentos de democracia participativa consagrados en las Reformas Constitucionales de finales del Siglo XX. Existe una tendencia a apelar a este mecanismo para dirimir una diversidad de asuntos, que van desde el trato de animales (ej. corridas de toros) hasta cuestiones de índole territorial. La consulta Popular, que es de interés multidisciplinar, puede ser abordada desde diversas perspectivas, como objeto de estudio jurídico, económico, ambiental, entre otras, será tratada aquí, desde la perspectiva socio-espacial, lo que implica una lectura de múltiples variables para entender, ¿cuál es su significado como dispositivo político territorial?

La intensificación de las consultas municipales se puede considerar como un fenómeno que explicita en algún grado el ejercicio de la autonomía local, la defensa de la justicia territorial y la conciencia ambiental, por tanto, el objetivo propuesto es analizar la Consulta Popular como dispositivo que se fortalece y fortalece los procesos de discusión y decisión local sobre las cuestiones territoriales, en el actual escenario colombiano.

Para tanto, luego de esta introducción se contextualiza la Consulta Popular como instrumento de participación, a continuación se identifican las principales características socio-espaciales e institucionales de los municipios donde han sido aprobadas las consultas y se analizan los datos divulgados por la entidad oficial responsable por su control. Los alcances, las repercusiones y el significado de las decisiones con relación a los resultados de estas consultas se discuten, a la luz del contexto de las unidades territoriales que han manifestado su rechazo a las actividades mineras y de los debates públicos generados a partir de 2013, caracterizando los argumentos y discusiones de los actores involucrados, para finalmente tejer algunas reflexiones como aporte a futuros estudios.

PARTICIPACIÓN Y CONSULTA POPULAR

En diversos países está consagrada la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, con el apoyo de una variedad de mecanismos y con alcances diferenciados en la asimilación de las iniciativas ciudadanas (Cunill, 1991; Avritzer, 2016). A pesar de que tales mecanismos tienen algún grado de institucionalidad garantizada en la legislación, los procedimientos son objeto de críticas desde diversas perspec-

tivas académicas (Medina-Velasco, 2002; Llorens, 2013; Escobar, 2014; Chamorro, 2016; Avritzer, 2016) y de las organizaciones populares, confluendo en la necesidad de profundizar, ampliar, consolidar y cualificar los espacios donde los ciudadanos puedan expresar cada vez más y mejor sus intereses y demandas.

Así, considerando inclusive la importancia de los tradicionales espacios de democracia representativa, se evidencia una tendencia a reconocer la necesidad de conjugarlos y fortalecerlos con los mecanismos institucionalizados de la democracia directa o participativa, para ampliar la posibilidad de debatir, incidir y decidir sobre los asuntos públicos. En ese sentido, se entiende que al ampliar los espacios de interlocución entre los actores de la sociedad civil y del poder público, no solo se hace plural el debate público y se valoran las reglas de juego institucionales, sino que además, se le otorga protagonismo a los ciudadanos, publicidad a las disputas públicas y lo que es mejor, contribuye a cualificar los procedimientos democráticos (Bobbio, 1986). De hecho, se reconoce que en los países de América Latina, a partir de la definición de diversos dispositivos de participación, tales como, asambleas, audiencias, órganos colegiados (conferencias y consejos sectoriales), entre otros, se amplían los espacios de participación y también se modifican las normas y procedimientos específicos del alcance del ejercicio de la soberanía por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, desdoblado la soberanía política de tales poderes (Avritzer, 2016). En el caso de Colombia, estos mecanismos fueron consagrados en la Constitución (1991) y, a partir de su aprobación, una serie de disposiciones legales han institucionalizado y depurado los procedimientos¹ hasta la expedición de una ley estatutaria en 2015, como se observa en el cuadro 1.

1 En ese proceso de depuración, donde se decanta una normatividad orientada a proteger y garantizar las modalidades del derecho a la participación, interesa ilustrar el caso de la revisión de los apoyos en la recolección de firmas, pues son ampliamente especificados por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), órgano competente para la verificación de los requisitos y control de procedimientos relativos a las inscripciones, registros y certificaciones. Tal órgano, encargado de diseñar los formularios, necesarios para la recolección de firmas y de reembolsar los costos de correo, cuando se utiliza este servicio, así como, de revisar las cuentas presentadas por los voceros o promotores, para verificar los apoyos ciudadanos y la legalidad de los firmantes, examina la inserción de estos en el censo electoral, lo que implica la confrontación con las bases de datos de este órgano, contemplando la posibilidad de cotejarlos hasta con expertos grafólogos. Todo esto es parte de la legitimidad que se le está imprimiendo a los mecanismos de participación en Colombia.

Cuadro 1: Marco legal de los mecanismos de participación en Colombia

Disposición	Objeto	Orientación
Constitución Nacional 1991	Art. 2° - Finalidades del Estado Título IV, Cap. I - de las formas de participación democrática (arts. 103 a 106)	Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; establece los mecanismos de participación y formas de consulta según competencias.
Ley 131/1994	Dispone sobre el voto pragmático del Plan de Gobierno	Bases para Revocatoria del Mandato.
Ley 134/1994	Reglamenta las etapas, trámites y requisitos de formas de participación	Contiene definiciones y formas de implementación de cada mecanismo.
Res. 5641/1996 RNEC	Sobre la técnica de muestreo para verificación de firmas	Especifica procedimientos de control por parte de la RNEC.
Dec. 895/2000	Define aspectos operativos de inscripción, registro y certificación	Descripción de los pasos y exigencias para la validez de las iniciativas ciudadanas.
Ley 741/2002	Reglamenta el voto pragmático	Establece requisitos específicos para la Revocatoria del mandato.
Res. 1056/2004 RNEC	Simplificación de trámites de verificación de firmas	Observación de correspondencia con cedula y que conste en el censo electoral.
Res. 023/2005 RNEC	Procedimientos para verificar firmas	Aplicación de apoyos de la Res. 1056/2004.
Ley 1475 de 2011	Ley estatutaria de los partidos	Reglas de partidos políticos y procesos electorales
Ley 1757/2015	Estatuto de la Participación	Promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y de control del poder político.

Organizado por la autora con base en la legislación referenciada por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y disponible en el portal de la Secretaría del Senado de la República de Colombia.

De forma general, los mecanismos de democracia directa o participativa, legitimados a lo largo de las últimas décadas, pueden evaluarse a la luz de la clásica escala propuesta por Arnstein (1969; apud Souza, 2002). Bajo esa óptica se entiende que tales mecanismos se configuran como espacios político-institucionales con algún grado de autonomía, inclusive financiera, a la vez que traen implícitos procedimientos que garantizan la disponibilidad de información transparente para cualificar la capacidad de decisión de los ciudadanos, así como, garantías del poder de decisión. Sin embargo, también se pueden anotar sus limitaciones que derivan, en esencia, de la propia madurez del sistema democrático, pues los arraigos clientelistas conllevan prácticas de cooptación y manipulación, que también, obstaculizan y deslegitiman la inserción de los propios mecanismos institucionales, a la vez que, perpetúan el distanciamiento entre la cosa pública y los ciudadanos. En el cuadro 2 se presentan los instrumentos de participación.

Como se observa en el cuadro 2, son seis los mecanismos de participación ciudadana reglamentados en Colombia, todos ellos, menos el plebiscito, con potencialidad de tener su iniciativa u origen en la formulación autónoma por parte de los propios ciu-

dadanos (los tres primeros son de plena iniciativa ciudadana), lo que también les otorga capacidad o virtud como instrumentos para fortalecer la descentralización político administrativa en el país.

En una perspectiva amplia, puede afirmarse que, varios mecanismos de participación tienen algún grado de asimilación y repercusión en la vida político-administrativa del país, justo en el periodo de diálogos y acuerdos de paz con los grupos armados, que por décadas han actuado en este país. Para los objetivos de este trabajo, interesa destacar la Consulta Popular en las esferas locales, como mecanismo que históricamente ha sido usado en escala nacional para la aprobación de reformas constitucionales (Polo, 2012) y también, como instrumento que, por su sencillez y valor democrático, facilita la selección de candidatos dentro de los partidos políticos (Blanquer, 1991), por lo que se institucionalizó dentro de los procedimientos de consulta interna de los partidos políticos, como se presentó en el cuadro 1.²

² Según el art. 5° de la Ley 1475 de 2011, dentro de los partidos y movimientos políticos “las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política

Cuadro 2: Mecanismos de participación ciudadana establecidos en Colombia

Mecanismos	Definición Ley 134/ 1994	Origen / iniciativa Ley 1757/2015	Cantidad de apoyos - art. 9° y 22° Ley 1757/2015
Iniciativa popular legislativa o normativa	Grupo de ciudadanos presentan Proyecto de Acto legislativo ante las Corporaciones correspondientes	Popular	Igual o superior al 5% (nacional) 10% (territorial) del Censo Electoral
Cabildo abierto	Reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad	Popular	No inferior al 5 por mil de los ciudadanos del Censo Electoral
Revocatoria del mandato	Derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde	Popular	No menos del 30% de los votos del elegido
Plebiscito	Pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo	Autoridad pública	-
Referendo	Convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.	Popular o Autoridad pública	Igual o superior al 10% del Censo Electoral
Consulta Popular	Con base en una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia del nivel territorial correspondiente, es sometido según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto	Popular o Autoridad pública	No menor del 10% del Censo Electoral territorial

Organizado por la autora con base en las disposiciones legales.

En el ámbito de las decisiones territoriales la Consulta Popular tiene importantes precedentes en el país puesto que, a partir de este dispositivo, se han manifestado los ciudadanos para la estructuración de áreas Metropolitanas, la delimitación geográfica, el establecimiento del día sin carro, la adquisición de terrenos para equipamientos públicos (ej. relleños sanitarios), entre otros asuntos, identificados a partir de 1998.³ En esa dinámica, la Consulta Popular aparece como un instrumento que formaliza e intensifica la movilización de la comunidad local, en torno a una decisión y, lo que es más destacable, fortalece la capacidad de ejercer el control social sobre los resultados, vinculados con la obligatoriedad de acatamiento por parte de la autoridad político-

-administrativa del respectivo territorio.⁴

Así, la Consulta Popular tiene importantes contribuciones pero también evidentes limitaciones, debido a que, se le ve como un mecanismo esporádico y localizado en el tiempo, con poco (o ningún) carácter de espacio de deliberación formal (Souza, 2002), dado que su propósito es obtener un concepto favorable o desfavorable, a una pregunta formulada sintéticamente para generar respuestas de sí o no. Pese a ello, cabe observar que los méritos como mecanismo descentralizado de participación, en el caso colombiano, derivan especialmente del poder decisorio otorgado por su institucionalidad y, también, porque involucra el ciudadano común en los asuntos de interés público, otorgándole estatus de legalidad a la decisión ganadora. Por esto también, a pesar de reconocer sus limitaciones, se puede asimilar un mecanismo con potencialidad para intervenir de forma

que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral”, las dos son intermediadas procedimental y financieramente por el órgano electoral colombiano: la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

³ Según consta en la página web de la RNEC (2017), en Colombia se han realizado, 5 Consultas Populares, relativas a Áreas Metropolitanas y 27 sobre asuntos diversos, hasta 2011, sin contabilizar las consultas relacionadas con uso del subsuelo.

⁴ En Colombia hay una tendencia a asociar el vocablo territorio a la delimitación municipal. Por cuestiones de espacio y foco, no se amplía esta discusión, pero interesa aclarar que territorio explicita relaciones de poder que se pueden configurar en diversas escalas espaciales y temporales, a partir de múltiples variables y variados agentes, como divulgado en varios trabajos de Souza (2002).

más democrática en la cuestión territorial, como es el caso de los municipios (con recursos en su subsuelo) objeto de este análisis.

LOS MUNICIPIOS DE LA CONSULTA Y SUS VOCACIONES

Para la caracterización de los municipios estudiados, se asignó numeración y su localización aproximada se presenta en la Figura (al lado). Los tres primeros, Piedras (Tolima), Cajamarca (Tolima) y Cabrera (Cundinamarca) localizados en las montañas de la Región Andina, rechazaron la exploración minera e hidroeléctrica mientras, los otros dos, Tauramena (Casanare) y Cumaral (Meta), localizados en las planicies de la Región de los Llanos Orientales, se opusieron a la continuidad de la producción de hidrocarburos.⁵



Figura: Localización aproximada de los municipios en relación a Bogotá (punto central en rojo).

Si bien hay más de cuarenta y cuatro (44) municipios que se han movilizado por la realización de Consultas Populares,⁶ hasta junio de 2017, los cinco (5)

⁵ A cargo de la multinacional Anglo Gold Ashanti (1 y 2), Hidroeléctrica Emgesa (3) y de Ecopetrol (4 y 5).

⁶ Hay otros municipios donde se intentó realizar la Consulta Popular y por diversos motivos fue suspendida (según informaciones de la RNEC) entre ellos, Monterrey (Casanare). En otros municipios no llegó a programarse: Espinal (Tolima); Pueblo Rico (Antioquia); Cabrera (Cundinamarca). En Paujil (Caquetá) y Marmato (Caldas). Mientras, hay otros con fecha

que más se han destacado por la efectiva implementación de tales consultas, están relativamente cerca de Bogotá, tienen una trayectoria histórica y cultural que se remonta a las ocupaciones precolombinas, y también han sido afectados, directa e indirectamente, por los continuos periodos de violencia por los que ha atravesado el país. Siendo así, es importante registrar que tales unidades territoriales tienen tradición de exploración de su subsuelo, en algunos casos desde décadas atrás, antes de las consultas.

Como se puede observar en la tabla, estos municipios tienen importante extensión territorial (especialmente el municipio 3), localizado en los Llanos Orientales, región de reciente atracción poblacional, motivada justamente, por la dinámica petrolera impulsada en esa área a partir de la década de 1990.

Es importante destacar que son municipios con menos de 25.000 habitantes y baja densidad poblacional (si comparada con la media nacional que oscila en 40 hab./Km²), clasificados de la cuarta a la sexta categoría según disposición legal.⁷ Los municipios 1 y 3, de menor tamaño poblacional, son también los que tienen menor grado de urbanización, mientras que el 2 y 4 presentan un relativo equilibrio entre población rural y urbana, y el cuarto podría considerarse el más urbano. Cabe registrar, que son asentamientos donde se manifiestan dificultades en las condiciones de vida, en relación a empleo, satisfacción de las necesidades básicas y pobreza multidimensional, al igual que en la tasa de mortalidad infantil (solo el primero está por debajo de la media del país que es de 15/1000), y apenas dos de los municipios tienen el grado analfabetismo en un dígito.

Con relación a la prestación de servicios básicos, a pesar de que estos municipios presentan buena cobertura de energía, en el caso de acueducto los datos revelan un nivel de precariedad en relación a la media nacional, que está por encima del 92%, situación crítica para el caso del municipio 3, donde justamente quería implantarse el proyecto hidroeléctrico. La misma situación se observa en los datos de cobertura de gas natural y de acceso a internet en 2016 que todavía era muy incipiente para todos ellos.

definida para su realización, Pijao (Quindío) y Arbelaez (Cundinamarca) para el 9-07 y Pasca (Cundinamarca) para el 6-08 del 2017. Según información divulgada hasta junio de 2017.

⁷ Con la finalidad de orientar el gasto público, en Colombia, la Ley 617 de 2000 establece las categorías de los municipios considerando población e ingresos corrientes de libre destinación. Se define una categoría especial: con más de 500.001 habs. y seis categorías más en orden decreciente. En términos de habitantes la 6ª categoría tiene población hasta 10 mil habs., la 5ª de más de 10 mil a 20 mil y la 4ª de más de 20 mil a 30 mil habitantes.

Datos escogidos	M. 1	M. 2	M. 3	M. 4	M. 5
Población 2017 (n. total de habitantes estimado)	5.662	19.626	4.456	23.387	18.270
Área territorial en Km ²	361	520	449	2.391	580
Densidad poblacional (hab./km ²)	15,57	37,80	10,02	9,23	31,07
Tasa de urbanización (%)	31,8	51,1	23,6	57,7	68,3
Tasa de población inactiva (%)	80,7	67,3	66,6	58,7	70,6
Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas- NBI - 2005	33,7	28,3	37,4	33,7	23,3
Índice de Pobreza Multidimensional - IPM - 2005	64,9	51,1	48,3	64,9	48,3
Tasa de mortalidad infantil (por mil vivos) 2014	15,0	17,5	15,1	27,1	20,8
Tasa de analfabetismo mayores a 15 años - 2005 (%)	15,3	13,1	10,6	7,7	8,2
Cobertura de acueducto 2005 (%)	90,2	68,4	34,2	82,6	79,6
Cobertura de energía - 2015 (%)	94,6	94,4	97,8	95,1	99,7
Cobertura de gas natural - 2016 (%)	92,2	81,5	78,1	91,8	82,8
Cobertura internet - 2016 (%)	3,9	2,3	2,2	4,5	4,5
Clasif. en dinámica urbana - 2014	0,05	0,07	0,05	0,12	0,09
Clasif. en capacidad económica - 2014	0,58	0,50	0,24	0,81	0,65
Clasif. Calidad de vida - 2014	0,58	0,53	0,57	0,62	0,68
Clasif. en afinidad de temas ambientales - 2014	0,29	0,78	0,76	0,39	0,45
Clasif. en seguridad - 2014	0,61	0,19	0,86	0,40	0,58
Clasif. Desempeño Institucional - 2014	0,50	0,76	0,56	0,60	0,60
Índice de Desarrollo Territorial - 2015	68,4	69,9	71,6	83,8	83,8
Área sembrada en cultivos transitorios y permanentes - %	26,7	23,5	6,9	2,6	11,1
Área sembrada en pastos - %	62,0	43,1	43,9	79,5	80,7

Organizado por la autora con base en las informaciones disponibles en: <https://ddtspr.dnp.gov.co/fit/#/fichas> (DNP, 2017).

Nota: Se optó por trabajar con informaciones divulgadas apenas por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, por cuanto esta entidad sintetiza y actualiza permanentemente, con el mismo criterio, los datos para todas las instancias territoriales, producidas por las otras entidades que cuidan de la información pública en el país.

Tabla:
Caracterización de los Municipios de la consulta.

De igual forma, se puede observar en los datos presentados en la tabla, la clasificación o nota de los municipios, considerando las dimensiones urbana, económica, de calidad de vida, ambiental, de seguridad e institucional.⁸ Confirmando su carácter de pequeños asentamientos con actividades rurales, los cinco municipios presentan una baja clasificación en la dimensión urbana, en cuanto que la calidad de vida y la dinámica económica los coloca más o menos en la media nacional, exceptuando el caso del 3, con capacidad económica bien inferior, en contraste

con el mejor desempeño del 4. Es variada la clasificación en la afinidad, de estas unidades territoriales, en relación con los temas ambientales, donde el municipio 1 y 3 (con menor grado de urbanización y menor dinámica urbana) tienen bajo desempeño y el 2, el más alto, justo el que tiene mejor clasificación institucional y donde ha tenido más visibilidad el momento de la consulta, pero que a la vez presenta un lugar más bajo en materia de seguridad.

La evaluación de los cinco municipios en relación al Índice de Desarrollo Territorial⁹ expresa el hecho de que a pesar de su porte y categoría, son muni-

⁸ La clasificación o nota es parte del contenido de las "Fichas de Caracterización Territorial", divulgadas por el DNP y va de 0 a 1, donde 0 (cero) expresa que el municipio tiene mayores limitaciones y 1 (uno) significa que tiene las mejores condiciones en la respectiva dimensión. Consultado en: <<https://ddtspr.dnp.gov.co/fit/#/fichas>>.

⁹ El índice de desarrollo territorial tiene carácter político-administrativo y es calculado por el DNP integrando los datos del desempeño del municipio considerando cinco componentes a saber: eficacia, eficiencia, requisitos legales y gestión administrativa.

cipios con cierto grado de estructuración político administrativa, destacándose para los municipios 4 y 5, localizados en áreas petroleras, que revelan mejor desempeño en este indicador.

Para un mejor entendimiento de la realidad socio-espacial de estos entes territoriales se presentan datos sobre el área plantada, donde la proporción del área dedicada a pastos, en los cinco municipios, sobrepasa bastante la destinada a los cultivos; inclusive en el caso del municipio 2, (considerado la despensa agrícola del país) su área de pastos casi duplica la de cultivos, lo que evidencia un fenómeno común a varios países: dominio del sector pecuario sobre el agrícola, con todas las implicaciones que esto revela, en la generación de empleo agrícola, en la cuestión ambiental y en la seguridad alimentaria.

Entonces, considerando las informaciones presentadas en la tabla, se puede entender que los cinco municipios, tienen un perfil común a cualquier otro de los pequeños asentamientos colombianos, marcado por las dificultades en sus condiciones de vida, especialmente en relación al alto volumen de personas inactivas, cuestión derivada también de la expansión de las zonas ganaderas. No obstante, como se presenta en la siguiente sección, éstas no se dejaron atraer por los discursos de ‘generación de empleo’ para decirle ‘sí’ a las actividades propuestas.

De igual forma, en esos municipios no se encontraron datos que revelen el grado de intensidad del asociativismo socio-ambiental,¹⁰ pero se pudo verificar que, la incipiente y dispersa capacidad organizativa en torno a cuestiones públicas, gira alrededor de los intereses de producción agropecuaria (caso concreto del municipio 4). Cabe también resaltar que, a pesar de ser instituidos y reglamentados por ley, los Consejos Territoriales de Planeación (CTP),¹¹ en el ámbito municipal, han sido poco implementados,

10 Esta observación no es concluyente puesto que las informaciones fueron verificadas en cada una de las páginas web oficiales de los respectivos municipios y a pesar de que éstas tienen un padrón nacional, no siempre están alimentadas y/o actualizadas. Las dificultades para identificar el tejido de organizaciones socio-ambientales en cada territorio, como propuesto inicialmente, tiene relación con la práctica de ‘auto preservación’ delante del cuadro de atentados a líderes populares.

11 Tales Consejos establecidos en la Constitución Nacional (art. 340) fueron reglamentados por las Leyes 152/1994 y 388/1997 son órganos colegiados con función consultiva de carácter permanente, instancia de participación y promoción del control social a la gestión pública en diversas escalas político-administrativas (municipal, distrital y departamental), con actuación principal en la formulación y evaluación de los Planes de Desarrollo para periodo administrativo, pero apenas con un papel muy puntual en relación a los Planes de Ordenamiento Territorial.

no solo en los municipios estudiados, sino en general en el contexto colombiano, además que tienen poca visibilidad y no han ganado plena institucionalidad como espacio de deliberación con regularidad en su funcionamiento.

RESULTADOS DE LAS CONSULTAS POPULARES

En Colombia la actividad minera se ha incrementado en las últimas décadas, en consonancia con una estrategia de atracción de inversiones extranjeras (impulsada por el gobierno central), amparada en el entendimiento de que el ordenamiento del subsuelo es responsabilidad de la esfera nacional,¹² sin considerar otros dispositivos legales, tales como el que establece que el uso del suelo y ordenamiento territorial es de la órbita municipal, lo que a simple vista se evidencia como un cuadro de conflicto de competencias. Por esa y otras circunstancias, crecieron las voces de indignación de los movimientos ambientalistas, académicos y políticos, así también, se exteriorizaron los argumentos de asociaciones empresariales y de los órganos del gobierno, lo que intensificó los debates en la escala nacional, regional y municipal.

Así, la Consulta Popular aparece como un mecanismo necesario para discernir la explotación del subsuelo. Su realización comienza en el año 2013 y con ello se establece un ambiente de “incertidumbre jurídica”, relacionado con su validez para definir el conflicto entre el poder del ente central sobre el subsuelo y del ente municipal sobre el uso del suelo. En ese escenario, el pronunciamiento de la Corte Constitucional (en 2016) es favorable a la realización de las consultas y al poder de decisión local, lo que revela dos cuestiones importantes de subrayar para el objetivo de este estudio.

En primer lugar, la sentencia es fruto de un proceso legal instaurado contra la extracción de recursos no renovables, movido por una ciudadana de uno de los municipios afectados y se puede asimilar como un ejercicio de hermenéutica constitucional por parte del ciudadano común, cuando vulnerados sus derechos:

12 No cabe en este estudio entrar en los detalles cuantitativos de los títulos y de la producción del sector minero; apenas como ilustración se registra, por un lado, que el gobierno de Álvaro Uribe entregó en concesiones mineras entre 2004 y 2008 el equivalente al 10% del territorio colombiano (Vélez, 2010 apud Garcés; Rapalino 2015); por otro lado, vale subrayar que en la serie de datos sobre producción de oro, registrados a partir de 2001 por la Agencia Nacional Minera, la curva es creciente a partir de 2007 y el pico se presenta en 2011 (ACM, 2017).

Cuadro 3: Sinopsis de las Consultas Populares realizadas en Colombia (2013-2017)

Datos seleccionados	Munic. 1	Munic. 2	Munic 3	Munic. 4	Munic. 5
Fecha de realización	28/07/13	26/03/2017	23/02/2017	15/12/13	04/06/2017
Ciudadanos habilitados	5105	16312	3461	13372	15.782
Participación mínima según ley	1702	5438	1154	4457	5261
Foco de la actividad	Aurífera	Aurífera	Minera e Hidroeléctrica	Hidrocarburos	Hidrocarburos
Total votos de la consulta	3007	6296	1506	4598	7703
Votos a favor de la actividad (Sí)	24	76	23	151	183
Votos de rechazo a la activ. (No)	2971	6175	1465	4426	7475
Tasa de rechazo a la actividad	98,8%	97,92%	98,80%	96,2%	97,04%

Organizado por la autora con base en los datos de la RNEC (2017).

M.	Pregunta
1	<i>¿Está de acuerdo, como habitante del municipio [nombre], que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?</i>
2	<i>¿Está usted de acuerdo SI o NO que en el municipio [nombre] se ejecuten proyectos y actividades mineras?</i>
3	<i>“¿Está usted de acuerdo SI o NO, que en el municipio [nombre], como zona de Reserva Campesina se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo el agua y la vocación agropecuaria?”</i>
4	<i>“Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas [nombres], donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio?”</i>
5	<i>¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la jurisdicción del municipio [nombre] se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos? Si... No...?</i>

Cuadro 4: Preguntas realizadas en las Consultas Populares

Organizado por la autora con base en las informaciones disponibles en RNEC (2017).

el acceso a la justicia y a la participación ciudadana (Haberle, 2002). En segundo lugar, la posición de la Corte, favorable a las consultas y a la obligatoriedad de atender sus resultados, determinado que: “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera.”¹³ Estos dos

13 La sentencia (T-445/2016) de la Corte Constitucional, además insta a diversos órganos del gobierno central a que “conformen una mesa de trabajo interinstitucional, a la cual podrán vincular más entidades y miembros de la sociedad civil, con el objeto de construir una investigación científica y sociológica en el cual se identifiquen y se precisen las conclusiones gubernamentales respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio Colombiano” (Corte, 2017).

hechos fortalecieron los procesos de consultas, legitimando su promoción en los otros municipios estudiados. Para un mejor entendimiento de este proceso de implementación de consultas en el escenario colombiano, se presentan algunos datos en el cuadro 3.

Queda evidente que, en los municipios donde se han realizado Consultas Populares sobre asuntos de explotación del subsuelo y uso hídrico, la participación ha superado el número de votos establecido por ley (un tercio de los votos habilitados) y, en todos ellos, ganó sustancialmente el ‘no’, o sea, el rechazo a las actividades pretendidas de acuerdo a las preguntas presentadas en el cuadro 4.

En relación a los argumentos¹⁴ presentados en los

14 Expresados a través de medios de comunicación (de amplia difusión nacional) consultados, entre ellos: El Tiempo, El

debates por los diversos grupos de interés, se pueden identificar tres tendencias: una primera que representa por los gremios empresariales, defiende la continuidad de la actividad minera, como estratégica para la economía nacional, y, por lo tanto, considera la necesidad de frenar el poder de las consultas y hasta su revocamiento; una segunda de postura mediadora ejercida por algunas instancias de gobierno y asociaciones de clase, atribuye los resultados de las consultas, a problemas en las técnicas de extracción y/o al tipo de concesión otorgada por el gobierno central y, la última tendencia, hace una crítica radical a las actividades de extracción con impacto en el subsuelo. Esta última sintetiza la posición de académicos y ambientalistas.

Teniendo en cuenta lo anterior, los inconformes con los resultados de las consultas, (la primera tendencia), argumentan que las decisiones de éstas tendrán repercusiones en la credibilidad del país ante las potenciales inversiones de empresas extranjeras, en la posición competitiva del país, así como, los impactos en la dinámica económica y en las tasas de desempleo de los respectivos municipios, llegando a augurar la ocupación de las áreas mineras por la explotación ilegal,¹⁵ pero, su preocupación principal es la rentabilidad del sector minero, en otras palabras, los obstáculos a la reproducción del capital.

La tendencia mediadora entiende que la movilización y el resultado de las consultas, sería un rechazo a la forma como, sin medir sus diversos efectos, se implementan grandes proyectos mineros, por tanto, priorizan como solución la reformulación o ajustes institucionales en la negociación y control de las actividades de exploración. En este caso, los actores que defienden las actividades mineras parecen articular una búsqueda de alternativas que, de un lado, permitan una concertación entre el papel de la nación como administrador del subsuelo y el papel de la administración municipal como ordenador del uso del suelo; y por otro, tal vez con menos visibilidad, decanten modelos de explotación de bajo impacto socio-ambiental (ACM, 2017); esta postura constituye ya un avance derivado de las Consultas Populares.

Mientras, la tercera tendencia alerta sobre los

Espectador, El Colombiano, La República, Caracol, Revista Semana, La Nación. Se entiende que estos medios tienen una postura sobre las consultas, cuyo análisis merece espacio y profundidad en abordaje específico.

15 Sería el caso del Municipio 2 (Cajamarca, Tolima), puesto que la multinacional abandonó los terrenos, en el momento en que se paralizaron las actividades y cuando ya se habían divulgado los datos de la voluminosa reserva de oro existente en su subsuelo.

peligros derivados del impacto de la explotación de los subsuelos, pues implica la degradación del entorno con depósitos de residuos, muchas veces de alta peligrosidad, así también, alerta sobre el desplazamiento de las actividades agrícolas tradicionales que garantizan la seguridad alimentaria, sustentan que, por mínima y cuidadosa que sea la actividad minera, ésta tiene consecuencias en la modificación de los ecosistemas originales. Bajo este argumento, cuando un pueblo decide mantener sus recursos en el subsuelo también se estaría negando a subsidiar el nivel de consumo (a veces suntuario) de aquellos que podrían pagar por su uso (Harvey, 2014), a costas de su patrimonio natural.

En ese orden de ideas, vale la pena registrar que, según un amplio estudio promovido por la Contraloría General de la República (2013), la minería tiene características particulares por la configuración de los emprendimientos, que es generalmente, de grandes capitales internacionales, bajo concesiones de gobiernos nacionales con algún tipo de beneficio fiscal, régimen cambiario privilegiado (no obliga a nacionalizar recursos) y flexibilización de la normatividad ambiental. De igual forma, el estudio muestra que los municipios eminentemente mineros tienden a ser parte del grupo de municipios con indicadores más desfavorables en el país.

El mismo estudio apunta que el empleo legal generado es menor que el impulsado por las actividades agrícolas y que el modelo minero, neo-extrativista, (denominado así por los autores) tiene impactos irreversibles, mantiene procedimientos operativos de altos riesgos (marcados por la imprevisibilidad), aumenta las desigualdades socio-ambientales y no contribuye a la disminución de la pobreza.¹⁶ El estudio alerta sobre una grave evidencia: las regiones donde se identifican potencialidades mineras coinciden con las de escasa presencia del Estado y revelan graves condiciones de conflictividad y de violencia. Además, destaca que, solo un Estado con instituciones fuertes, tendrá capacidad de actuar en la compleja realidad de

16 Vale la pena registrar que el director de la investigación y experto en el asunto, el economista Jorge Luis Garay, participó de debates y conferencias en las etapas pre-consultas, donde expuso estos argumentos, revelando que en el contexto de América Latina, Colombia se destaca por favorecer el modelo neo-extrativista; puesto que esta industria no genera cadena de valor, ya que el 95% de la producción se exporta sin ninguna transformación y aporta apenas 0,6% al PIB nacional. También, en la visión de este investigador, la minería genera un híbrido de formatos que conviven con la explotación legal: la empresarial, la criminal, la informal con naturaleza diferente, que evidencian conflictos que pueden permanecer, inclusive después de los acuerdos de paz.

las actividades de explotación minera, no solo para evitar los daños a los ecosistemas y sus recursos no renovables, sino para promover justicia territorial. Por esta y otras razones se demanda el fortalecimiento de la función de control del Estado colombiano ampliándose efectivamente, incluso de lo meramente fiscal, a todo lo concerniente al patrimonio natural. Para esto también es necesario contar con el control social ejercido por una ciudadanía realmente informada, consciente, activa y participante. Las consultas parecen revelar indicios de esperanza en ese camino.

De hecho, visibilizar argumentos técnicos y políticos, como los registrados, también constituyen un aporte significativo de los propios procesos de estas Consultas. A pesar de que colocan en foco la actividad minera, sus contenidos tienen repercusión en discusiones más amplias relacionadas con los modelos energéticos y patrones de consumo.

En esta dinámica, también se denotan avances al reconocer que las alteraciones medioambientales son fruto de la producción y reproducción del capital, donde tales alteraciones reconfiguran nuevas acciones para generar capital, en otras palabras, también los asuntos medioambientales se perfilan atractivos para la generación de capital (Harvey, 2014). Lo paradójico es que en la estrecha y habitual perspectiva de corto plazo de los agentes que promueven el lucro y la centralización del poder en Colombia, tales oportunidades de negocio y gestión, no son asimiladas de forma práctica, quedando apenas en la retórica etérea de los discursos de empresarios y dirigentes políticos (ACM, 2017).

Con base en lo expuesto y a partir de los procesos estudiados, se entiende que los resultados de la Consulta Popular fueron derivados de algún grado de conciencia ciudadana sobre el futuro de su entorno, nutrida por la exposición de argumentos e intereses de los actores involucrados, donde directa o indirectamente, fueron alertados por académicos y ambientalistas sobre las repercusiones, coadyuvando el hecho de ser municipios con algún nivel de fortalecimiento institucional y presencia del Estado (inclusive por la cercanía geográfica con la capital del país). Por esto, los resultados revelan no solo una decisión ciudadana, sino también, el empoderamiento de los entes locales para definir el uso del suelo y, al hacerlo, a través de los mecanismos de participación, sus habitantes ejercen el deber y el derecho de mejorar sus condiciones de vida, de preservar y defender su entorno ecológico y la tierra como un bien colectivo, en últimas, de luchar por dignidad y justicia territorial.

REFLEXIONES

La Consulta Popular se eleva como un importante mecanismo de carácter local y de control social sobre el desarrollo del territorio, especialmente en lo relativo al uso del suelo. Tal mecanismo es posible de ser implementado, para la definición de pertenencia territorial y la reconfiguración de asociaciones territoriales, así como para la localización de equipamientos urbanos. Este instrumento tendría también potencialidades para definir perímetro urbano, áreas de expansión o proyectos de impacto especial, entre otros componentes establecidos en los Planes de Ordenamiento Territorial o Planes Directores (en Brasil), impregnando de atributos democráticos, transparentes y participativos a los procesos de decisión sobre el futuro de la ciudad.

De forma general, el proceso de legitimación e institucionalización de las Consultas Populares en Colombia se revela como resultado de la interacción y disputa entre actores portadores de intereses en diversas escalas; para el caso, el interés local de preservación ambiental, prevaleció sobre el interés economicista de la escala nacional, así como también, la movilización derivada de las primeras consultas y de las acciones ciudadanas posibilitaron la depuración de las normas, a partir de la acción ciudadana. No obstante, todavía pueden ser mejor apropiadas y reivindicadas, de forma oportuna, por el ciudadano común, consciente de que el conflicto y la disputa, también (re)estructuran los mecanismos de participación y fortalecen el sistema democrático.

En particular, las experiencias de consultas y sus resultados en los municipios estudiados, constatan que los espacios de participación son fortalecidos en las escalas locales (micro), donde los asuntos públicos y sus efectos están más próximos al ciudadano, por ser el lugar donde se propicia una actuación más comprometida con las consecuencias socio-espaciales de las decisiones. En otras palabras, el caso de las consultas estudiadas tienen un significado con relación a la visibilidad que gana la escala local como lugar (o locus privilegiado) del ejercicio cívico, de la solidaridad y la confianza de las redes de vecindad, por eso mismo, la consulta como manifestación de decisión individual consigue repercutir como espacio de movilización colectiva y explicitación de contradicciones y conflictos en estas escalas territoriales.

En relación con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, interesa resaltar de forma especial la connotación que tiene, tanto el periodo de confrontación de argumentos entre diversos actores en un

importante ejercicio de interpretación republicana de la regla, cuanto el propio contenido de la sentencia, considerada una victoria por los movimientos ambientalistas, al confirmar el derecho de las comunidades a vetar las actividades de neo-extracción en sus territorios municipales, es decir, un veredicto que otorga poder y autonomía a las comunidades locales delante de las nuevas tendencias de penetración de los capitales internacionales.

Todo esto, sin olvidar que la Consulta Popular trae avances pero también riesgos y limitaciones. Específicamente en el caso estudiado, es válido registrar las inquietudes con relación a la posibilidad de surgir coyunturas favorables a la exploración del subsuelo, sea en éstos, o en los otros municipios donde todavía no se ha realizado la consulta. Esto plantea que la autonomía otorgada a las comunidades locales, esta vez, con resultados en pro de la defensa de su entorno, también podría ser mecanismo pasible de servir a otros intereses. Esta cuestión, más que una incertidumbre, reflejo de la criticada fragmentación del poder, por parte de las visiones centralizadoras, debe asimilarse como expresión de la lógica y esencia de los mecanismos de participación de escala local; cuyo papel camina al lado de una ciudadanía consciente y fortalecida a través de procesos democráticos y estos, a la vez, con el ejercicio de la ciudadanía.

De hecho, la Consulta Popular, por sí sola, no es expresión acabada de democracia participativa. Esta debe complementarse con otros mecanismos, en especial con espacios ampliados de deliberación que tengan algún nivel de periodicidad. Bajo esa perspectiva es que se entiende la potencialidad de los mecanismos de participación popular institucionalizados, considerando siempre que éstos no pueden substituir otros espacios o monopolizar la acción de los ciudadanos en la vida pública, pero si complementar o derivarse de otros ambientes de dialogo y control ejercido por la sociedad organizada en torno a las políticas y programas públicos.

Finalmente, sobre el proceso de consultas estudiado, todavía en construcción, cabe resaltar, por un lado, la necesidad de considerar procedimientos que valoren los recursos e innovaciones de las tecnologías de la información en la reducción de costos y tiempo de los procesos de votación, a la vez que se favorece el accountability (como rendición de cuentas públicas), un reto que puede ser asumido como ejercicio de programas académicos del área; mientras por otro lado, hay necesidad de continuar el acompañamiento de su dinámica desde la perspectiva académica y ciudadana, principalmente para analizar las potencialidades y repercusiones a medio y largo plazo de estas consultas en los destinos y horizontes del territorio y

en las condiciones de vida de sus ciudadanos.

Agradecimientos especiales a Gonzalo Eduardo Jiménez Bermúdez por la revisión de la versión final, no obstante, como autora soy la única responsable por su contenido.

REFERENCIAS¹⁷

- ACM - Asociación Colombiana de Minería. **Congreso Nacional de Minería: Futuro de la industria en el territorio.** Cartagena 2017. Disponible en: < <http://www.acmineria.com.co>>. Acceso en 3 de junio de 2017.
- AVRITZER, Leonardo. Democracia na América Latina: da inovação institucional ao velho problema do equilíbrio entre os poderes. **Revista USP**, 2016, no 109, p. 75-86.
- BLANQUER, Jean-Michel. La consulta popular en Colombia, ejemplo de una adaptación política e institucional. **Bulletin de l'Institut Francais d'Etudes Andines**, Institut Francais d'Etudes Andines (IFEA), 20 (1), pp.221-235, 1991.
- BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia.** México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- CONTROLARÍA General de la República. **Minería en Colombia.** Bogotá, 2013.
- CORTE Constitucional de Colombia. **Sentencia T-445/16.** Disponible en: <<http://www.corte-constitucional.gov.co>>. Acceso en 13 de junio de 2017.
- CUNILL, Nuria, **Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos.** Caracas: CLAD, 1991.
- CHAMORRO Roser, M. Participación ciudadana en América del Sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil. **Revista CES Derecho**, 7(1), 27-38. 2016.
- ESCOBAR, Aubert Luis. La consulta popular en México. **Revista de la Facultad de Derecho de México**, vol. 64, no 262, 2014. p. 185-201, 2014.
- HABERLE, Peter. **Hermenéutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição.** Porto Alegre: Fabris ed. 2002.
- HARVEY, David. **Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo.** Quito: Instituto de Altos es-

¹⁷ Por cuestiones de espacio y porque ya están presentadas en el documento con su respectiva fuente (Secretaría del Senado - www.secretariassenado.gov.co), no son relacionadas las disposiciones legales consultadas.

- tudios Nacionales del Ecuador. 2014.
- GARCÉS, Miguel; RAPALINO, William. La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. **Justicia Juris**, 11(1), 52-62, 2015.
- LLORENS, Marta. La consulta popular como mecanismo para revitalizar el urbanismo democrático. **Revista Catalana de dret públic**, núm. 46, pp. 160-181, 2013.
- MEDINA-VELASCO, Miriam. Participação e espaço Urbano. Enfoques, contextos e tendências. **Pós- revista do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**, FAU-USP/Universidade de São Paulo, v. I, 37-49, 2002.
- POLO, Esteban. **La consulta popular y su control previo de constitucionalidad**. Disertación de Maestría. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, 2012.
- RNEC – Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia). **Consulta Popular: Mecanismos de participación**. Disponible en: <<http://www.registraduria.gov.co/-Consulta-popular,3650-.html>>. Acceso en 6 de junio de 2017.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. ■