



## CONSULTA POPULAR-ACTIVISMO EN LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

## CONSULTA POPULAR-ACTIVISMO EM PROCESSOS CONSTITUCIONAIS

## POPULAR-ACTIVISM CONSULTATION IN CONSTITUTIONAL PROCESSES

<i>Recebido em:</i>	17/04/2019
<i>Aprovado em:</i>	22/05/2019

**Luis Arturo Ramírez Roa<sup>1</sup>**

### RESUMEN

La consulta popular, al igual que los plebiscitos y los referéndums, es un mecanismo de “democracia directa” que permite a los ciudadanos decidir, mediante un sufragio directo y universal, sobre temas legislativos o de política pública específica. La democracia directa no está libre de controversia: si bien muchas democracias consolidadas cuentan con estos mecanismos (en muchos países europeos las reformas constitucionales deben ser sometidas a consulta popular, por ejemplo), también es cierto que más de un líder autoritario ha recurrido a ellos para intentar legitimar y prolongar su mandato.

---

<sup>1</sup> Miembro de la Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional, de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y del Colegio Latinoamericano de derecho. Conferencista Nacional e Internacional sobre asuntos constitucionales, Administrativos y Penales. Profesor Universitario.



**PALABRAS CLAVES.** Soberanía Popular, Democracia, Derechos Fundamentales, Activismo Ciudadano y Control Político Directo y Popular.

### RESUMO

A consulta popular, como os referendos e referendums, é um mecanismo de “democracia direta” que permite aos cidadãos decidir, através do sufrágio direto e universal, sobre questões legislativas ou de políticas públicas específicas. A democracia direta não está isenta de controvérsias: embora muitas democracias consolidadas possuam esses mecanismos (em muitos países europeus as reformas constitucionais devem estar sujeitas a consulta popular, por exemplo), também é verdade que mais de um líder autoritário recorreu a elas para tentar legitimar e prolongar seu mandato.

**Palavras-chave:** soberania popular; democracia; direitos fundamentais; ativismo cidadão e controle político direto e popular.

### ABSTRACT

The popular consultation, like the referendums and referendums, is a mechanism of “direct democracy” that allows citizens to decide, through direct and universal suffrage, on specific legislative or public policy issues. Direct democracy is not free from controversy: although many consolidated democracies have these mechanisms (in many European countries constitutional reforms must be subject to popular consultation, for example), it is also true that more than one authoritarian leader has resorted to them to try to legitimize and prolong his mandate.

**Keywords:** popular sovereignty; democracy; fundamental rights; citizen activism and direct and popular political control.



## INTRODUCCIÓN

Según algunos, los mecanismos de democracia directa se contraponen a la lógica misma de la democracia representativa, según en la cual los ciudadanos eligen a sus representantes para que éstos tomen las decisiones que más convengan a aquéllos. Otros argumentan que los ciudadanos comunes y corrientes no cuentan con la información o la capacidad suficiente para decidir sobre asuntos potencialmente complejos.

Una tercera crítica es que, al tratarse de una sola votación a favor o en contra de un tema, es muy difícil dar cabida a los matices o soluciones graduales típicas del proceso legislativo ordinario.

Por otro lado, los argumentos a favor de la democracia directa enfatizan la importancia de incorporar al ciudadano en la toma de decisiones políticas más allá de la simple elección de sus representantes.

Si confiamos en que los votantes pueden elegir un diputado o Presidente a partir de información mínima, contradictoria o sesgada, ¿por qué no podrían opinar de un asunto trascendente para sus vidas? Otros argumentan que una reforma importante tendrá una mayor legitimidad si *CUENTA* con el apoyo mayoritario de la población y no sólo de sus representantes. Y es que, llevado al extremo, defender a la democracia estrictamente representativa equivale a pensar en que el ciudadano sólo puede ser soberano un día cada vez que haya elección de candidatos a las diferentes postulaciones gubernamentales, legislativas o administrativas.

### **1. DEMOCRACIA**



La democracia entendida como la forma de Gobierno, en virtud de la cual el pueblo ejerce el poder del Estado, teniéndose la expresión mayoritaria de su voluntad como vinculante y signo de la voluntad general, que deben acoger y respetar todos los miembros de la respectiva comunidad, sin importar su ámbito de acción.

Abraham Lincoln, conceptualizo sobre la misma lo siguiente: “*el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo*”. Las modalidades más reconocidas de la democracia son: *la política, la económica y la social*, las cuales tienen vigencia simultánea y plena en un Estado Social y de Derecho o dentro de una determinada comunidad y por eso hablamos de *democracia integral*, meta ambiciosa a que puede aspirar un pueblo, con el ideal de su convivencia pacífica, bienestar y progreso.

El Artículo 2° de la Constitución de 1886 rezaba que: “*la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes políticos*”, es decir consagró el principio de la *soberanía nacional* como fuente suprema de poder y como consecuencia de ello fundó un Estado donde la democracia era exclusivamente *representativa o indirecta*.

En cambio, el artículo 3° de la nuestra Carta Política actual, estableció que: “*que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejercerá de forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece*”. Esto es que ahora tenemos en plenitud y vigente el principio de *soberanía popular*, cuya consecuencia es la *democracia directa*, que no requiere intermediarios o representantes del pueblo que ejerzan en su nombre el poder.

La Asamblea Nacional Constituyente tuvo entre sus objetivos el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. Por ello, a diferencia de la Constitución de 1886, en la Carta Política de 1991 se les da gran trascendencia a los



mecanismos de participación democrática, reconociendo que la participación es el pilar fundamental del Estado Colombiano. Los artículos 1, 2 y 3 de la actual Constitución, establecen que el Estado colombiano está organizado en forma participativa; que uno de sus fines esenciales consiste en facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, que podrá ejercerla en forma directa o por medio de sus representantes, es decir, la Constitución de 1991 adoptó elementos de dos modelos políticos: el de la democracia representativa y el de la democracia directa.

Así lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-180 de 1994, cuando sostuvo que el modelo de la democracia participativa adoptado por el Constituyente de 1991, es el resultado de una combinación de sistemas de organización política: el de la democracia directa y el de la democracia representativa, con lo que la Asamblea Nacional Constituyente adoptó las ventajas de cada una de esas formas, a la vez que allanaba las insuficiencias que una y otra habían ostentado a lo largo de la práctica constitucional de occidente durante la modernidad.

Con este cambio, se le otorgó mayor eficacia y, por ende, mayor legitimidad al sistema político de la democracia formal que hasta ese momento regía en Colombia, fincado en el funcionamiento de los órganos de representación, articulando estos órganos con los mecanismos de participación directa, para propiciar y facilitar la intervención de la ciudadanía en las decisiones que la afecten, tanto en el terreno de las políticas públicas como en el de la normatividad en sus distintas manifestaciones (artículo 2 de la Constitución).

La concepción del Estado constitucional, en el que la Constitución es concebida como ley suprema que limita y organiza los poderes públicos, encuentra en los mecanismos



de la democracia representativa la forma de hacerse viable históricamente, toda vez que la realidad social planteada por la modernidad hizo de la democracia directa un modelo político inoperante, tal como lo reconociera quien formulara este modelo, en su obra "El Contrato Social".

Así, la Constitución de 1991 adoptó la concepción según la cual el principio democrático de la soberanía popular es el único supuesto legitimador del Estado en atención a que la única forma viable de organizar la comunidad política es mediante los esquemas de la democracia representativa, el Constituyente instituyó los procedimientos que permiten la estructuración del sistema de la representación política en el marco del Estado constitucional, según el cual la Constitución es un mecanismo que organiza las competencias y atribuciones de los diferentes órganos que conforman ese Estado.

En ese orden, el Constituyente en la perspectiva de la participación democrática, señaló de forma enunciativa algunos mecanismos para su realización, entre los cuales tenemos la **consulta popular** (artículo 103 de la Carta).

Por su parte, el legislador, en ejercicio de su función de desarrollar la Constitución y cumplir los fines esenciales del Estado, entre otros, el de facilitar la participación de todos en los asuntos que los afectan, los reguló en la ley 134 de 1994. Dentro de este contexto, hay que concluir, para los efectos del análisis de constitucionalidad de la Consulta Popular pretende materializar lo que el Constituyente estableció con la participación ciudadana como fundamento y razón de ser de la Carta Política.

Así, teniendo en cuenta que el principio axial de la participación democrática rige las previsiones que en materia de consultas populares contiene la Carta de 1991, el examen de constitucionalidad de la misma que convoca a una consulta popular, debe hacerse de



manera exclusiva y no de otra de índole legal o reglamentaria, desde la perspectiva de dicho principio fundamental.

## 2. LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

La relevancia constitucional persigue, entre otras finalidades, la de "potenciar el principio democrático y preservar el contenido esencial del régimen institucional diseñado por el Constituyente según el cual Colombia es un **Estado democrático participativo fundado en la soberanía popular...**" (Sentencia C-872 de 2002. Magistrado Ponente, doctor Eduardo Montealegre Lynett).

Por ello es, en este punto del examen de constitucionalidad que se adelanta, más que en otro, en donde resulta pertinente retomar lo planteado sobre el fundamento del sistema político de la participación democrática -la soberanía popular-, adoptado por el Constituyente de 1991, pues éste cobra una especial significación, dado que fue a partir de él que el Constituyente de 1991 estructuró la institucionalidad jurídico-política correspondiente a ese sistema, razón por la cual, las formas procesales prescritas en las normas constitucionales y cuya finalidad es, como lo ha sostenido la Corte, la de preservar el contenido esencial del régimen institucional basado en dicho principio, deben ser respetadas sin que puedan ser ignoradas en ningún caso.

Lo anterior es así, porque la inobservancia de dicho principio en la aprobación de una consulta popular, constituiría el desconocimiento palmario de ese valor, en tanto impide su materialización. Veamos porqué;

La noción de participación democrática es, antes que todo, la facultad que tiene el ciudadano de intervenir en todos aquellos asuntos que lo afecten, tramitados dentro de procesos públicos y constitucionales, como los que consagra el artículo 103 de la



Constitución y, en especial, el de la Consulta Popular, conciernen a la vida de la comunidad en sus distintas manifestaciones.

De allí su condición de derecho político fundamental en conexidad con la definición del Estado colombiano como un Estado participativo.

Esa facultad que tiene origen en el principio de la soberanía popular según el cual, el poder político se ejerce directamente por los ciudadanos, para configurar las políticas públicas.

### 3. CONSULTA POPULAR

*La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta, de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos la decisión es obligatoria.*

*Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República" (Artículo 8, Ley 134 de 1994).*

El procedimiento, en sus líneas generales, es el siguiente: el mandatario (Presidente de la República - con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado-; el gobernador -previo concepto favorable d de la Asamblea departamental-; o el alcalde - previo concepto favorable del Consejo o de la Junta Administradora Local-, según el caso) redacta la consulta en un texto que pueda ser contestado mediante un "sí" o un "no". La constitucionalidad de dicho texto es examinada por el respectivo Tribunal



Administrativo en el caso de las consultas departamentales, municipales o locales, o por la Corte Constitucional en el caso de las de rango nacional. Se procede entonces a la respectiva votación teniendo claro que la decisión popular es vinculante si fue adoptada por la mitad más uno de los votos válidos siempre y cuando participe al menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

Ahora, si la consulta es sobre la conveniencia o no de convocar una Asamblea Constituyente, debe expedirse previamente la ley de convocatoria, la cual se remite a la Corte Constitucional para su respectivo control; luego se realizan las votaciones. Sólo se entiende convocada la Asamblea si así lo decide al menos la tercera parte de los ciudadanos que integran el censo electoral. En tal caso, en fecha posterior se eligen los delegatarios de la Asamblea Constituyente quienes elaboran la reforma siguiendo las directrices definidas en la consulta popular.

La consulta se divide en obligatoria y facultativa. La primera cuando la Constitución exige que ella se lleve a cabo como *conditio sine qua non* para la adopción de ciertas decisiones.

Así ocurre en eventos tales como la formación de nuevos departamentos (artículo 297 de la C. P.), vinculación de municipios a áreas metropolitanas o para la conformación de éstas (artículo 319), ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321 de la C. P.). Es facultativa cuando no se origina en una exigencia específica de la Constitución, sino que el respectivo gobernante considera importante conocer la opinión del pueblo en torno a un asunto determinado.

También en relación con la consulta popular, debe tenerse en cuenta que si bien se presenta como un mecanismo interesante en cuanto la decisión popularmente adoptada



debe ser acatada, la verdad es que ello sólo ocurre en el evento de cumplirse el difícil requisito cuantitativo impuesto por la Ley.

En efecto, en lo que hace a la consulta para convocar a una Asamblea Constituyente, la Ley prevé que ella sólo se entiende convocada si así lo decide al menos la tercera parte de los ciudadanos que integran el censo electoral. En este caso, la exigencia se fundamenta en el artículo 376 inc.2 de la Carta Política colombiana.

Ahora, frente a las demás formas de consulta popular también se hace esa exigencia, pese a que aquí no existe norma constitucional que sustente el requisito<sup>2</sup>.

No obstante, la Corte Constitucional lo declaró exequible argumentando que "esta norma se ajusta a la Constitución, en cuanto reproduce el artículo 104 de la Carta Política"<sup>3</sup>, lo cual no guarda relación con la realidad pues el artículo 104 constitucional se limita a prescribir que "la decisión del pueblo será obligatoria", sin condicionar este efecto a la participación de un número determinado de votantes.

Finalmente, en relación con el mecanismo de la consulta popular, es fundamental que las personas que van a ser consultadas tengan autonomía para tomar sus decisiones. Si se tiene en cuenta que tal autonomía se reduce ante factores como la miseria, el miedo o la ignorancia, ello hace que deban resolverse estos problemas so pena de terminar implementando un esquema de democracia participativa meramente formal.

---

<sup>2</sup> Dicha exigencia minimiza la eficacia del mecanismo, como lo demuestra el estudio elaborado por Mauricio García Villegas, donde se citan una serie de casos en los cuales pese a haberse llevado a cabo consultas populares, por regla general no se logró cumplir el mencionado requisito, por lo cual las decisiones popularmente adoptadas no se tornaron obligatorias. (Cfr. Mauricio García Villegas, *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión colombiana de Juristas. Título IV. De la participación democrática y de los partidos políticos*, Bogotá, La Comisión, 1997, pp.45 y 46).

<sup>3</sup> Sentencia C-180 de 1994.



La Consulta Popular es un mecanismo constitucional que permite la materialización de defensa de derechos fundamentales, en el desarrollo de proyectos que han de regir la vida comunitaria en desarrollo del principio constitucional de la publicidad, que es una condición *sine qua non* de la realización del principio de la participación democrática, pues sin ella la ciudadanía carecería de los elementos de juicio que le permitirían intervenir en forma idónea en los procesos públicos importante del Estado de Derecho, como lo es el de su participación en los asuntos que los afectan en la vida ciudadana, con lo cual se daría al traste con el fundamento mismo del Estado democrático participativo, pues el principio de la soberanía popular, el que por definición consiste en el ejercicio directo del poder político por el ciudadano, no tendría realización política alguna, toda vez que la intervención del pueblo en los asuntos que le atañen sería anulada.

Más aún, cuando estamos frente a situaciones de interés general, departamental o local, que afectan en muchas de las veces zonas de reserva forestal e hídrica necesarias para la vida y el desarrollo integral de la sociedad, la revisión del ordenamiento constitucional en el que el pueblo, en su condición de fuente del poder político, esto es, de depositario de la soberanía, ha de corresponderle un papel protagónico en dicho proceso, pues como quedó claramente establecido en la norma constitucional que señala cuáles son los mecanismos de participación democrática; diciendo que, estos "son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía" (artículo 103 constitucional), son más que necesarios estos mecanismos para reformular los lineamientos económicos, políticos, culturales, sociales, etc., de un Estado.

La definición del Estado colombiano como un Estado participativo, exige un ciudadano que se le permita intervenir en los procesos políticos. Facilitarle la participación de todos en los asuntos que los afectan dándole cabida y desarrollando una de las finalidades esenciales del Estado instituido por el Constituyente de 1991, no otra cosa se



deduce de la definición que dio de éste al denominarlo como un Estado democrático participativo.

En desarrollo de este principio fundamental, el Constituyente estableció que la Consulta Popular, como un mecanismo de participación ciudadana, deberá ser presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en la pregunta sometida a su consideración votarla positivamente o negativamente.

Ese elemento es aquel que presupone un ciudadano consciente sobre los actos que requieren de su directa intervención, por ser él, el agente principal de la acción participativa, y porque sólo a partir de la observancia de ese presupuesto tendría vigencia el modelo de la participación democrática.

Por ello, la revaloración del ciudadano que junto con la redefinición del concepto de soberanía y la profundización del modelo de la democracia participativa plasmados en la Constitución de 1991, constituyen, según la Corte Constitucional, genuina expresión del mandato que el pueblo confirió a la Asamblea Nacional Constituyente de propender por el fortalecimiento de ese modelo (sentencia C-180 de 1994).

Sobre todo, cuando la participación política implica, por parte del ciudadano, un cambio de comportamiento frente a los asuntos públicos, que lo obligan a dejar de lado la actitud pasiva frente a las políticas públicas diseñadas y ejecutadas por otros, para convertirse en el elemento dinamizador y gestor de tales políticas.

En pocas palabras, el ciudadano debe dejar de ser el objeto de la política para convertirse en el sujeto de la misma, alcanzando así la digna condición de persona autónoma que decide por sí misma en la vida de la comunidad política.



La preocupación que hoy ronda al gobierno colombiano de las resultados de las consultas populares demuestra la escasa activación de los mecanismos constitucionales de la participación por parte de la ciudadanía, que pone en evidencia la ineficacia del modelo político adoptado por el Constituyente del 91, donde tales objetivos no han sido satisfactoriamente desarrollados.

Ante la ausencia de ese desarrollo, todo intento de soberanía popular que busque incorporar al ciudadano en procesos decisorios relacionados con la vida económica, cultural, administrativa o política, serán cuestionados y tendrán toda complejidad montada por los organismos estatales, tratando de impedir al ciudadano intervenir idóneamente en tales procesos, lo cual no es más que el querer montar una parodia de la democracia participativa, pues mal podría hablarse en este caso de la realización de tal democracia, cuando su presunto protagonista el Gobierno en representación del Estado, ignora o desacata los contenidos mismos de las decisiones tomadas por el constituyente primario mediante el voto.

De allí que la claridad, la precisión y la sencillez de las fórmulas que se utilicen para presentarle al ciudadano reunido en cuerpo electoral, una Consulta Popular para que éste adopte cualesquiera de las opciones posibles, son condición de validez de la misma propuesta, pues la posibilidad de escoger libremente una de tales opciones estará determinada necesariamente por esos factores de orden formal. En ese sentido, es de señalar que para que no haya manipulación de la voluntad del cuerpo electoral mediante la inducción de la respuesta y no se ejerza dominación sobre amplios sectores de la población, de tal manera que éstos puedan participar consciente y adecuadamente, esto es, libremente; el texto de la pregunta sobre lo que ellos han de decidir no debe sobrepasar el nivel de complejidad admisible dentro de las limitaciones subjetivas anotadas.



**LA PREGUNTA EN UNA CONSULTA POPULAR.** La pregunta establecida para una consulta debe guardar coherencia con el tema y debe ser palmario su contenido para cualquier ciudadano del común, la cual no lo puede llevar a confusiones y estar acorde con el lenguaje común para estos asuntos.

La pregunta debe ser clara y sencilla, con el fin de preservar la libertad de escogencia exigida por la Constitución Política, por tanto, inteligible para el ciudadano medio, sin que pueda haber lugar a la inducción o manipulación de la respuesta y, por ende, se constituiría en un vicio de procedimiento.

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DERECHO FUNDAMENTAL.** Siguiendo lineamientos constitucionales y Jurisprudencia nacional del máximo Juez Constitucional y Administrativo la participación ciudadana es un derecho fundamental, dado que uno de los pilares de la Constitución de 1991 es el reconocimiento del principio de participación democrática, que inspira no solo el ejercicio del control político, sino que irradia transversalmente diferentes esferas de la sociedad. Erigido sobre la base del pluralismo, de la tolerancia, de la vigencia de los derechos y libertades, este principio revaloriza el papel del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, a la vez que le impone nuevas responsabilidades como miembro activo de la comunidad.

Esto no solo comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.



La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.

**En síntesis:** la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado Social de Derecho colombiano.

Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social<sup>4</sup>.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-522 de 2002, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, la Corte destacó la proyección del principio democrático y de la participación ciudadana en otros escenarios en virtud de su carácter universal y expansivo. Dijo entonces: *“De otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político, sino que lo extiende a múltiples esferas sociales.*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara. Corte Constitucional, Sentencia T-814 de 1999. Ver también las sentencias C-089 de 1994, T-473 de 2003 y C-127 de 2004, entre otras. Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara. Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional, Auto 341 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver también las sentencias C-593 de 1995, C-423 de 1994 y C-596 de 1998, entre otras. Sentencia C-035 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Ver también la Sentencia C-535 de 1996.



*El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera, social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor, etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”.*

El gobierno nacional no puede ser ajeno a los fines esenciales del Estado y a los derechos consagrados en la Constitución. La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para decida acerca de algún aspecto de vital importancia. La consulta popular puede ser tanto nacional como departamental, municipal, distrital o local.

Un precedente jurídico de la consulta popular en nuestro país se encuentra en el artículo 6º del acto legislativo 1 de 1986, reproducido por el artículo 374 del Código de Régimen Municipal más nunca desarrollado por la ley, conforme al cual "Previo el



cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal".

De acuerdo con la ley, en la consulta popular el pueblo se pronuncia no sobre una norma jurídica o un proyecto de norma, lo cual sería materia de referendo, ni sobre una decisión del ejecutivo, cuestión que corresponde a los plebiscitos, sino sobre un "*asunto de trascendencia*" que se somete a su consideración bajo la forma de una "*pregunta general*". Con todo, es evidente que las "*consultas populares*" participan de la naturaleza de los plebiscitos o de los referendos según la materia de que traten.

La Consulta Popular puede ser obligatoria y facultativa. La primera cuando la Constitución exige que ella se lleve a cabo como *conditio sine qua non* para la adopción de ciertas decisiones. Así ocurre en eventos tales como la formación de nuevos departamentos (artículo 297), vinculación de municipios a áreas metropolitanas o para la conformación de estas (artículo 319), ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321). Es facultativa, cuando no se origina en una exigencia específica de la Constitución, sino que el respectivo gobernante considera importante conocer la opinión del pueblo en torno a un asunto determinado. También en relación con la consulta popular, debe tenerse en cuenta que si bien se presenta como un mecanismo interesante en cuanto la decisión popularmente adoptada debe ser acatada, la verdad es que ello sólo ocurre en el evento de cumplirse el difícil requisito cuantitativo impuesto por la Ley.

En efecto, en lo que hace a la consulta para convocar a una Asamblea Constituyente, la Ley prevé que ella sólo se entiende convocada si así lo decide al menos la tercera parte de



los ciudadanos que integran el censo electoral. En este caso, la exigencia se fundamenta en el artículo 376 inc.2 de la Carta.

Estas propuestas de consultas populares, están naciendo de la imperiosa necesidad de preservar el derecho a la vida, al agua, al ambiente, la seguridad alimentaria, los ecosistemas, los empleos, la vida comunitaria, la dignidad de sus habitantes y el derecho de los pueblos a decidir libremente su destino.

Razón por la cual se considera que debe ser el pueblo como soberano popular quien debe decidir mediante el voto si esta o no de acuerdo con las actividades económicas que afectan estos derechos señalados anteriormente.

**LA CONSULTA POPULAR COMO MECANISMO CONSTITUCIONAL PREVALENTE.** El artículo segundo de la Constitución Política consagra como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica administrativa y cultural de la Nación.

Por las anteriores consideraciones, y de conformidad con las normas constitucionales citadas, no sólo es un derecho de la ciudadanía, sino que es un deber de la autoridad administrativa tomar las medidas e iniciativas, previstas en la Constitución, para adelantar lo más conveniente para el desarrollo y para la vida de sus habitantes, frente a políticas gubernamentales que afecten la vida, el agua y el ambiente del Territorio nacional.

Con este ejercicio constitucional y democrático se pretende por ahora contrarrestar los abusos de poder y los daños sociales y ambientales que ya provocan la exploración y explotación del petróleo. Consideramos que esto es un homenaje y protección a la Madre



Tierra. La forma como se vienen realizando los proyectos petroleros genera daños a la vida, la integridad personal y comunitaria, al territorio y en suma a la sociedad y a la naturaleza, por la irresponsabilidad de la función de los entes nacionales y de los particulares que ejecutan dichas actividades.

La Responsabilidad Social de las Empresas (RSE)<sup>5</sup> que les atañe y deben cumplir obligatoriamente de conformidad con las leyes colombianas y los tratados internacionales, que hacen parte integral de nuestro Marco Constitucional<sup>6</sup>, hoy brillan por su ausencia y no se ve reflejada en la realidad.

En el Foro Económico Mundial celebrado en Davos el 31 de enero de 1999, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan, planteó a los líderes de la comunidad empresarial mundial el desafío de “adoptar y promulgar” un conjunto de principios universales dentro de sus esferas de influencia en los sectores de los derechos humanos, las normas laborales y el medio ambiente.

La ONU en materia de derechos humanos Responsabilidad Social, ha tenido iniciativas como el Pacto Mundial<sup>7</sup>, que es una Iniciativa voluntaria lanzada en 1999. Pacto

---

<sup>5</sup> La **Responsabilidad Social Empresarial (RSE)** es la contribución al desarrollo humano sostenible, a través del compromiso y la confianza de la empresa hacia sus empleados y las familias de éstos, hacia la sociedad en general y hacia la comunidad local, en pos de mejorar el capital social y la calidad de vida de toda la comunidad.

<sup>6</sup> Artículo 93 de la Constitución Política. Colombia es miembro fundador de las Naciones Unidas y desde su admisión, el 5 de noviembre de 1945.

<sup>7</sup> En 1999, en el Foro Económico Mundial de Davos (Suiza), el Secretario General propuso un "Pacto Mundial" entre las Naciones Unidas y el mundo de los negocios.

El Pacto Mundial pide a las empresas que hagan suyos, apoyen y lleven a la práctica un conjunto de valores fundamentales en las siguientes materias: a) Derechos Humanos; b) Normas Laborales; c) Medio Ambiente y d) Lucha contra la corrupción



en el cual las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción.

Respecto de dichas temáticas se establecieron los siguientes principios:

**En Derechos humanos.** Principio 1. Apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados a nivel internacional; Principio 2. Las empresas deben evitar verse involucradas en abusos de los derechos humanos.

**En asuntos laborales.** Principio 3. Las empresas deben respetar la libertad de asociación y el efectivo reconocimiento del derecho a la negociación colectiva; Principio 4. La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio; Principio 5. La abolición efectiva del trabajo infantil; Principio 6. La eliminación de la discriminación respecto del empleo y la ocupación.

**En Cuanto al Medio ambiente.** Principio 7. Apoyar la aplicación de un criterio cauteloso a los problemas ambientales; Principio 8. Adoptar iniciativas para promover una

---

La fase operacional del Pacto se inauguró el 26 de julio de 2000 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. El fin de este Pacto es que todos los pueblos del mundo compartan los beneficios de la mundialización e inyectar en el mercado mundial los valores y prácticas fundamentales para resolver las necesidades socioeconómicas.

El Secretario General ha pedido a las empresas del sector privado que hagan suyos los diez principios del Pacto y los apliquen en su actividad. Pide también a los dirigentes de organizaciones laborales y de la sociedad civil que participen en el Pacto y lo utilicen como foro de diálogo sobre diversas cuestiones polémicas ligadas a la mundialización y el desarrollo.



mayor responsabilidad ambiental; Principio 9. Alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente.

Otra iniciativa son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dicha Declaración del Milenio celebrada en 2000 fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Compromete a los países firmantes a una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza, estableciendo una serie de objetivos sujetos a plazo, conocidos como los objetivos de desarrollo del Milenio y cuyo vencimiento del plazo está fijado para el año 2015.

**ESTUDIO EN SEDE ADMINISTRATIVA DE LAS CONSULTAS.** En este caso, el estudio que deben hacer los Jueces Administrativos debe ser solamente sobre la constitucionalidad del texto de la consulta y que no se trata de un juicio ordinario, donde comparezcan sujetos procesales, en suma, no es un juicio, ni una litis ordinaria, es simplemente un proceso constitucional. Además, se trata de un marco normativo abstracto de la consulta popular, dado que la Consulta Popular es uno de los mecanismos de participación ciudadana, que el Constituyente del 91, estableció para garantizar la participación democrática y darle luz propia a la soberanía popular y la participación ciudadana es un derecho fundamental de conformidad con lo establecido en los incisos 1 y 2 del artículo 40 de la Carta Política.

Así mismo, la Corte Constitucional sobre estos asuntos manifestó en la Sentencia C-180 de 1994, en la cual realizó el estudio de constitucionalidad de la ley 134 de 1994, que las consultas populares: *“permiten a sus integrantes, entre otras, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”*.



Así mismo, la Consulta Popular Preserva el núcleo esencial de los mecanismos de participación ciudadana, porque dilucida en caso de antinomia de fuentes o de dudas interpretativas en torno a la viabilidad constitucional de una consulta popular es legítimo acudir a la opción que favorezca la expresión de la voluntad del pueblo en las urnas. Dado que se debe garantizar el derecho al pueblo a participar en el ejercicio y el control del poder público, en el ámbito de intereses concernidos que corresponda.

Así mismo, el postulado constitucional que Colombia es una Estado Social de Derecho, Descentralizado y con autonomía en sus entidades territoriales, no puede ser un simple postulado retorico y que las autoridades municipales y sus comunidades en la división político-administrativa del País, tienen algo que decir cuando deban tomarse decisiones que afectan o puedan afectar su destino.

El procedimiento que se debe cumplir en el rito administrativo, debe ser satisfactorio de conformidad con los siguientes postulados: a) identificación del texto de la consulta; b) justificación de la consulta, por parte del gobernante; c) informe de la fecha tentativa de la consulta; d) concepto favorable de la consulta por parte del Congreso o la Corporación Popular correspondiente.

El gobierno Nacional ha planteado los efectos jurídicos de la Consulta y ha manifestado que la misma desborda la competencia de las autoridades locales, al respecto hay que decir que no se puede confundir la persona jurídica Nación con el Estado mismo, como si el resto de las demás reparticiones político-administrativas no hicieran parte de él; por ello, debe reconocerse que hay una distribución de competencias entre los diversos



niveles de autoridades para definir dichas políticas y el debido aprovechamiento de los recursos naturales.

Luego, las fronteras de las competencias municipales, departamentales y nacionales respecto de la protección de los recursos hídricos, de bosque y de otros elementos bióticos de un medio ambiente sano, están a la orden en este caso, y debemos seguir los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, concluyendo que sin perjuicio propio de la Nación y de las Corporaciones Autonomías Regionales, también las autoridades territoriales están habilitadas para ocuparse de recursos naturales estratégicos, acuíferos incluidos, especialmente con fines de preservación como elementos vitales para el bienestar de sus habitantes; por ello se deduce efectos jurídicos de las determinaciones que las entidades territoriales adopten para la protección del agua.

La consulta aplica también el Principio de Precaución, establecido en la Declaración de Rio de Janeiro de 1992, de las Naciones Unidas (ONU), que se conoce como Segunda Cumbre de la Tierra, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible.

Allí se trazaron entre otros los siguientes objetivos: a) procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos, se proteja el medio ambiente y el desarrollo mundial.

Para ello se deben alcanzar el equilibrio entre las distintas partes: ecológicas, sociales y económicas, todas ellas deben de existir, para conseguir el Desarrollo Sostenible. Además, el equilibrio entre las 3 partes, tendrá que ser social y ecológicamente soportable, ecológica y económicamente viable y económica y socialmente equitativo

¿Que temas se trataron? En la Declaración de Río se debatieron soluciones para cuatro tipos de problemas medio ambientales: a) La reducción de la producción de



productos contaminantes o tóxicos; b) La mayor utilización de energías no contaminantes y renovables; c) El Apoyo por parte del gobierno al transporte público, para reducir la contaminación de CO2 y de ruido; d) La escasez de agua potable en distintas partes del planeta, y soluciones de como poder ahorrar la poca que tienen.

En la Declaración de Río, se proclamaron 27 principios fundamentales, que todos los países deberían cumplir. Se procuraron alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial y reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra.

Entre otros los siguientes principios fundamentales:

Principio 1: Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

## CONCLUSIONES

Las reformas de las reglas políticas del juego constituyen una práctica constante democrática. Sin embargo, dependen más frecuentemente de la costumbre, de la evolución espontánea del sistema que del cambio jurídico. A este último tipo de intervención le corresponde la mayoría de veces la modificación de la costumbre electorera y el cambio de *chip* en la cultura política y el ejercicio de la democracia.



La evolución y aplicación de los mecanismos de participación ciudadana interesa en primer lugar a una cultura política y la sociología, quien busca distinguir, más allá de las racionalidades ostentadas de cada actor, el proceso de decisión que lleva al resultado final. En cuanto al resultado final, éste es el problema del gobierno y del sistema político, dado sus mecanismos jurídicos y no jurídicos y los efectos de los mismos.

Por ello la Consulta popular se puede considerar que se trata de un caso particularmente interesante de proceso de decisión política ciudadana y también de organización del sistema político, en el marco nacional como internacional.

Conocer que una consulta comunitaria puede llevarse en un país como Colombia, donde a la expresión social en general se ha respondido por parte del Gobierno Nacional con fuertes medidas represivas y aún de exterminio, es ya una noticia que sale de lo común. Cuando la misma refiere a un pronunciamiento contundente contra un proyecto petrolero, sus implicancias son aún mayores.

## PROPUESTAS

Lo primero que considero plantear es que los Gobiernos deberían convocar a una consulta nacional para que el pueblo dentro de su soberanía popular de un **SÍ** o un **NO** a este atropello que es el “**extractivismo**”<sup>8</sup>, como sistema económico del capitalismo salvaje que atenta de manera especial contra el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

---

<sup>8</sup> El tecnicismo “commodities” alude a productos que poseen un rango de precios decidido internacionalmente y que no requieren de tecnología avanzada para su fabricación y procesamiento. El término ha pasado a ser de uso común en la discusión de la región pues commodities son los hidrocarburos, el gas, la soja, biocombustibles y otros recursos minerales que América Latina está exportando al mercado global.



**El consenso de los commodities.** Denominado así por Maristella Svampa, es decir, el consenso social que permite la ampliación de la frontera extractiva porque se le considera fundamental para el crecimiento, la estabilidad, la redistribución y la lucha contra

---

Esto se ha dado en un marco político específico pues, en la última década, América Latina ha experimentado un vuelco de sus gobiernos hacia la “izquierda”, definiéndose como “progresistas”. Para así calificarlos se toma en cuenta, en general: su importante esfuerzo en inversión social y redistribución del ingreso, su postura crítica e incluso de ruptura con la agenda neoliberal del Consenso de Washington y con la agenda norteamericana en la región, todo esto acompañado de un discurso de revalorización de los derechos humanos.

Ahora bien, se hace necesario el análisis del impacto que genera este nuevo extractivismo desarrollista, que instala una dinámica vertical que irrumpe en los territorios y a su paso va desestructurando economías regionales, devastando biodiversidad y profundizando el proceso de concentración de tierras, con la consecuente expulsión o desplazamiento de comunidades rurales, campesinas e indígenas.

Un rasgo decisivo del extractivismo es la gran escala de los emprendimientos, con importantísimas inversiones pero que no se traducen en la generación de un gran número de puestos de trabajo pues, por ejemplo, para el caso de la minería a gran escala, por cada millón de dólares invertido se crean apenas entre 0,5 y 2 empleos directos.

Por otra parte, los gobiernos latinoamericanos han adaptado su discurso político, vinculando la generación de rentas extractivas con la redistribución del ingreso, el crecimiento económico y el bienestar social. De esta manera, todo discurso crítico u opositor se inscribe en el campo de la antimodernidad, de la negación del progreso o del “ecologismo infantil”. Así, este discurso permite convertir a la renta extractiva en una estrategia de articulación social y política que permite movilizar a la sociedad y generar un consenso sobre el extractivismo como necesidad ineludible para el desarrollo y la equidad.

Y gracias a esta narrativa que genera el consenso social necesario, la frontera extractiva se amplía en términos territoriales, económicos, institucionales y políticos. Por ejemplo, en la Argentina, las exportaciones mineras aumentaron de 3056 millones en 2002 a 16310 millones en 2011, lo que equivale a un crecimiento acumulado de 434%. Asimismo, los proyectos mineros pasaron de ser sólo 18 en el año 2002 a 614 en 2011, arrojando un aumento del 3311%.

Y la realidad demuestra que las concesiones petroleras, en su mayor parte, están en territorios indígenas, comunitarios y en especial en los yacimientos acuíferos que surten del preciado líquido acueductos, humedales, páramos, ertc., y a pesar de que se los ha reconocido jurídicamente y se les ha garantizado la posesión efectiva de los territorios que ancestralmente les corresponden, la propuesta extractivista oficial ha hecho tabula rasa de esas disposiciones jurídicas considerando que el extractivismo corresponde al interés nacional y éste no se negocia con ningún grupo minoritario que defienda intereses particulares.



la pobreza. Lo cierto es que, gracias al discurso oficial, las distintas clases sociales consideran que el ambiente de estabilidad política y económica es un escenario que por ahora no debe ser cambiado en absoluto.

Las personas que resisten y luchan contra el extractivismo generalmente están solas. Oponerse al extractivismo equivale según muchos gobiernos a oponerse al crecimiento, al desarrollo, al bienestar social.

El desarrollo sostenible es uno de los temas urgentes en Latinoamérica y el mundo: la estrategia extractivista basada en explotar la naturaleza para exportar materias primas hacia mercados globales es insostenible en los planos económicos, sociales y ambientales, por lo que se impone la necesidad de generar nuevas estructuras de desarrollo que permitan utilizar las materias primas en cadenas productivas propias, generando empleo genuino y reduciendo al máximo el impacto social, cultural y ambiental.

¿Cómo surge esta idea de la Consulta Popular sobre los Bienes Comunes?

A partir de las experiencias vividas a través de la historia de la explotación y explotación de hidrocarburos y la minería en Colombia y sus impactos negativos en el aspecto ambiental, social y económico para las sociedades directamente afectadas y donde ha habido resistencias cívico-sociales y actuaciones judiciales como acciones populares que han sido realmente efectivas en relación a la defensa de los bienes comunes; lo cual genera un análisis constitucional de la defensa de los derechos colectivos y allí estuvimos prestos a procurar la propuesta de la CONSULTA POPULAR, como idea que surge de la necesidad de traducir en un hecho real y constitucional donde pueda participar de manera decisiva el pueblo para tomar decisiones con respecto a los bienes comunes.



Las consultas populares son el mecanismo de participación ciudadana donde se somete una pregunta a dos respuestas cerradas: **sí** o **no**, que sea absolutamente concisa, clara, contundente y que pueda expresar con total claridad la voluntad popular. Pero también, es una realización democrática que pone a prueba los sistemas y Estados constitucionales donde no se permite temerle a la participación popular en la toma de decisiones respecto del uso de los recursos naturales o de cualquier decisión de los Gobiernos.

Lo de la consulta popular es una cuestión práctica que nos va a conducir a poder organizar una idea que llegue al pueblo para que con una herramienta tan clara como el voto pueda dar un mensaje contundente no solo de resistencia y decir: no queremos que nos ensucien el agua, la tierra, el aire sino decir no a un modelo que sobre la base del extractivismo está exterminando la vida, no solo en Colombia sino también en todo el planeta.

Es también para desenmascarar esta idea errada de que, por ejemplo, la exploración, la explotación de los recursos naturales no renovables y la megaminería genera empleos y desarrollo sostenible y que protege el ambiente. Es el mensaje mentiroso de las élites que se disfrazan de progresistas y ocultan un conservadurismo de tono desarrollista que lleva a que a través de la extracción que ellos llaman riqueza, terminen cobrando con algunos puestos de trabajo y una relativa tranquilidad económica por un tiempito porque todo lo que extraen termina por empobrecer el suelo, el medio ambiente, el ecosistema y esos lugares quedan absolutamente desertificados para la vida en el futuro.

Los Gobiernos, debe convocar en un sistema democrático a consultas populares para que el pueblo conteste por el **SÍ** o por el **NO** a este sistema extractivista. Si nosotros no



entendemos que somos parte de la naturaleza y nos creemos que somos dueños de la misma o que la manejamos a nuestro antojo, vemos este resultado actual: la estamos destruyendo transformándola en veneno y acabando con la vida.