PARTICIPAR NO BASTA

El *derecho a decir NO* frente a proyectos extractivos



SIEMBRA
Centro
Sociojurídico

PARTICIPAR NO BASTA

El *derecho a decir NO*

frente a proyectos extractivos

SIEMBRA
Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial

Participar no basta. El derecho a decir no frente a proyectos extractivos.
Bogotá D.C: Centro Sociojurídico SIEMBRA, 2026.

Esta obra del Centro Sociojurídico SIEMBRA está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento -No Comercial -Sin Obra Derivada 4.0 Internacional..



Primera Edición
ISBN 978-628-96027-8-4
Noviembre de 2026
Bogotá D.C., Colombia

CENTRO SOCIOJURÍDICO SIEMBRA

Viviana Tacha
Directora ejecutiva

Viviana González Moreno
Sara Sofía Moreno
Rodrigo Rogelis Rincón
Subdirecciones

Sarah Kovac
Anyi Castelblanco
Lina Farfán
Sofía Ruíz
Daneisi Rubio
Equipo temático

Carolina Gómez
Paola Cárdenas
Milena Veloza
Equipo administrativo

Conceptualización y orientación argumentativa: Viviana Tacha Gutiérrez
Coordinación del proceso editorial y orientación de contenidos: Sara Sofía Moreno
Investigación y elaboración de la versión final: Daniel Macías
Investigación y elaboración de insumos: Adriana Fuentes
Diseño y diagramación: Nicolay Blanco Tovar

Con el apoyo de:

HEINRICH BÖLL STIFTUNG BOGOTÁ Colombia

CAFOD Catholic Agency for Overseas Development

PARTICIPAR NO BASTA

El *derecho a decir NO*

frente a proyectos extractivos



CONTENIDO

PRÓLOGO 7

PRIMERA PARTE: UBICANDO EL DEBATE 15

CAPÍTULO 1

EXTRACTIVISMO, TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y EL DERECHO A DECIDIR 17

CAPÍTULO 2

RESISTENCIA Y MOVILIZACIÓN POR EL DERECHO A DECIR NO EN COLOMBIA 33

Las consultas populares contra el extractivismo 34

Las alternativas a las consultas populares 45

La participación como ejercicio: quién, cuándo y cómo 52





SEGUNDA PARTE: ¿PARTICIPAR O DECIDIR? 63

CAPÍTULO 3

EL ESTÁNDAR VIGENTE DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN Y SU DIMENSIÓN AMBIENTAL 65

El génesis del reconocimiento del derecho a la participación ambiental 66

La arquitectura del estándar de participación ambiental vigente 70

Las limitaciones del estándar vigente 80

TERCERA PARTE: HACIA UN DERECHO A DECIR NO 85

CAPÍTULO 4

FUNDAMENTOS Y PROPUESTA PARA UN DERECHO A DECIR NO 87

Definición y núcleo del derecho a decir no 88

Fundamentos del derecho a decir no 90

Funcionamiento del derecho a decir no 110

CONCLUSIONES GENERALES 121

BIBLIOGRAFÍA 123





Prólogo

A todas las comunidades campesinas que han resistido al extractivismo y que, sin que nadie les preguntara y sin pedir permiso, han hecho valer su voz, abriendo nuevas formas de entender la democracia.

Con especial cariño al pueblo campesino y resistente de Cajamarca por su dignidad, su persistencia, y por mostrarnos que desde los territorios se construyen nuevos caminos para decidir sobre nuestro futuro.

Durante más de una década, comunidades de distintas regiones de Colombia han protagonizado procesos de movilización para defender sus territorios frente a proyectos mineros, petroleros, hidroeléctricos y, más recientemente, frente a nuevas fronteras extractivas asociadas a la transición energética. En estos procesos se ha puesto de presente una pregunta fundamental para cualquier sociedad que se pretenda democrática: quiénes pueden participar y tener capacidad de decisión cuando están en juego la transformación de los territorios, las condiciones de vida de quienes los habitan y el futuro colectivo.

Las consultas populares sobre asuntos extractivos que tuvieron lugar entre 2013 y 2018 marcaron un punto de inflexión en esta discusión. A más de una década de aquellas primeras experiencias, su importancia trasciende los resultados concretos que alcanzaron y el posterior cierre de su capacidad decisoria. Estas movilizaciones cuestionaron de manera

directa la distribución del poder político y la forma en que se toman decisiones sobre el modelo de desarrollo, al tiempo que pusieron en el centro del debate la relación entre democracia, territorio y las competencias de las distintas autoridades del Estado. A su vez, abrieron un campo de discusión jurídica que contribuyó a ampliar la comprensión de los derechos fundamentales, de la participación y del ordenamiento territorial, y que permitió interrogar los límites de las formas tradicionales de decisión frente al extractivismo.

En ese sentido, las consultas no solo fueron mecanismos para expresar una posición frente a determinados proyectos: fueron también experiencias concretas de democratización de una discusión que durante mucho tiempo había permanecido circunscrita a las instituciones estatales y a los actores económicos. Estas experiencias permiten situar que los conflictos socioambientales no pueden ser entendidos únicamente como disputas alrededor de la protección abstracta del ambiente.

Para SIEMBRA, la democracia ocupa un lugar central en su comprensión, pues en estos conflictos se pone en juego quiénes tienen la posibilidad de participar y decidir sobre las decisiones que configuran el territorio y determinan su presente y su futuro. Decidir si un territorio será transformado por una mina, un proyecto petrolero o una infraestructura energética no supone únicamente determinar los impactos ambientales de una actividad: implica definir qué modelo de desarrollo se privilegia, cómo se distribuyen sus costos y sus beneficios, qué formas de vida pueden permanecer, qué transformaciones se consideran aceptables y cuáles no, quiénes asumirán sus consecuencias y quiénes tendrán capacidad de decidir sobre el futuro en ese territorio.

Este tipo de decisiones afectan bienes comunes y futuros colectivos, pero también recaen de manera concreta sobre grupos humanos cuyos territorios, formas de vida, relaciones sociales y posibilidades de permanecer en ellos pueden verse profundamente alterados. Por eso, la participación ambiental no debería ser entendida como una dimensión secundaria o meramente procedimental de la democracia. Cuando una decisión transforma de manera profunda las condiciones materiales,

sociales, culturales y ambientales de quienes habitan un territorio, resulta democrático que esas personas y comunidades puedan participar de manera efectiva en su definición y que, bajo determinadas circunstancias, esa participación tenga consecuencias reales sobre su resultado.

La pregunta por la participación ambiental es, entonces, también una pregunta por el poder político: por quiénes tienen la posibilidad efectiva de intervenir en las decisiones que determinan sus propias vidas y el futuro de los territorios que habitan. Desde esta perspectiva, no puede entenderse simplemente como un conjunto de procedimientos destinados a informar o consultar a quienes serán afectados por una decisión. Se trata, también, de una forma de ejercer derechos políticos básicos. Entenderla de este modo permite dimensionar el alcance de las luchas que, desde hace más de una década, han protagonizado comunidades afectadas por el extractivismo.

Esta dimensión política de la participación obliga a examinar hasta qué punto los mecanismos jurídicos existentes permiten a las comunidades trascender la expresión de sus intereses e incidir de manera determinante en las decisiones. La participación actualmente reconocida en estándares jurídicos nacionales e internacionales puede ser amplia y robusta; sin embargo, deja intacto el poder de decisión en autoridades principalmente nacionales. Es precisamente en esta tensión entre contar con desarrollos del derecho a la participación bastante amplios, por un lado, y que dichos desarrollos brinden capacidad efectiva de decisión, por otro lado, donde se sitúa la pregunta que orienta este texto: ¿qué ocurre cuando participar no basta para tener un efecto determinante sobre una decisión que transformará profundamente la vida de una comunidad y su territorio?

Este texto parte de constatar dicha tensión y busca explorar una respuesta a esa pregunta: la posibilidad de reconocer, en determinadas circunstancias y bajo criterios jurídicos definidos, un derecho más fuerte y robusto que permita a las comunidades directamente afectadas decir no frente a determinados proyectos extractivos. No se trata de afirmar que toda decisión sobre el territorio deba quedar exclusivamente en manos

de las comunidades, ni de desconocer las competencias de las distintas autoridades. Se trata, más bien, de preguntarnos si existen circunstancias en las que la democracia, la autonomía, la protección del territorio y la gravedad de las afectaciones exigen que la participación tenga una consecuencia decisoria efectiva.

Explorar esta posibilidad exige, sin embargo, reconocer que el derecho a decir no tiene una historia. Como ocurre con otros derechos, esta reivindicación tiene raíces en experiencias concretas, en sujetos que la han formulado y en procesos sociales que han puesto en cuestión los límites de los derechos reconocidos. La discusión aparece, con distintas formulaciones y alcances, en diferentes lugares del mundo y se encuentra vinculada a debates sobre democracia ambiental, autonomía, libre determinación, territorio, consentimiento y protección de la naturaleza. Reconstruir esta trayectoria permite situar la propuesta en un debate más amplio y preguntarnos no solo si un derecho de estas características es jurídicamente imaginable, sino también cuáles podrían ser sus fundamentos, sus titulares, sus límites y las condiciones para hacerlo efectivo.

Esta discusión adquiere además una relevancia particular en un momento en el que las garantías democráticas están en retroceso, y en el que, al mismo tiempo, la transición energética está generando una renovada presión sobre territorios y bienes naturales. El riesgo es que la urgencia de transformar las matrices energéticas termine reproduciendo formas de decisión que han caracterizado históricamente al extractivismo: decisiones tomadas sobre los territorios, pero sin quienes los habitan. Pensar una transición justa exige, por ello, preguntarse también por las formas democráticas mediante las cuales esa transición debe construirse.

Lejos de ser nueva, esta discusión se inscribe en una trayectoria transitada por SIEMBRA a partir del acompañamiento jurídico y político a comunidades y organizaciones en la defensa de sus territorios, de la participación en procesos de construcción de propuestas legislativas y de los litigios emprendidos para defender el derecho a la participación frente a decisiones relacionadas con proyectos extractivos. Son experiencias que, aunque se han desarrollado en escenarios distintos, han permitido identificar

esa tensión entre la participación y la capacidad decisoria previamente mencionada.

Entre estas experiencias ocupa un lugar especial el trabajo con el Comité Ambiental y Campesino de Cajamarca y Anaime y con el Colectivo Socio-Ambiental Juvenil de Cajamarca en la defensa de la consulta popular de 2017, así como el trabajo junto al Movimiento Nacional Ambiental —articulación nacional que agrupa a más de 150 organizaciones ambientales locales y regionales— en la construcción del Proyecto de Ley de Democracia Ambiental, una propuesta legislativa orientada a garantizar la participación ciudadana frente a proyectos minero-energéticos.

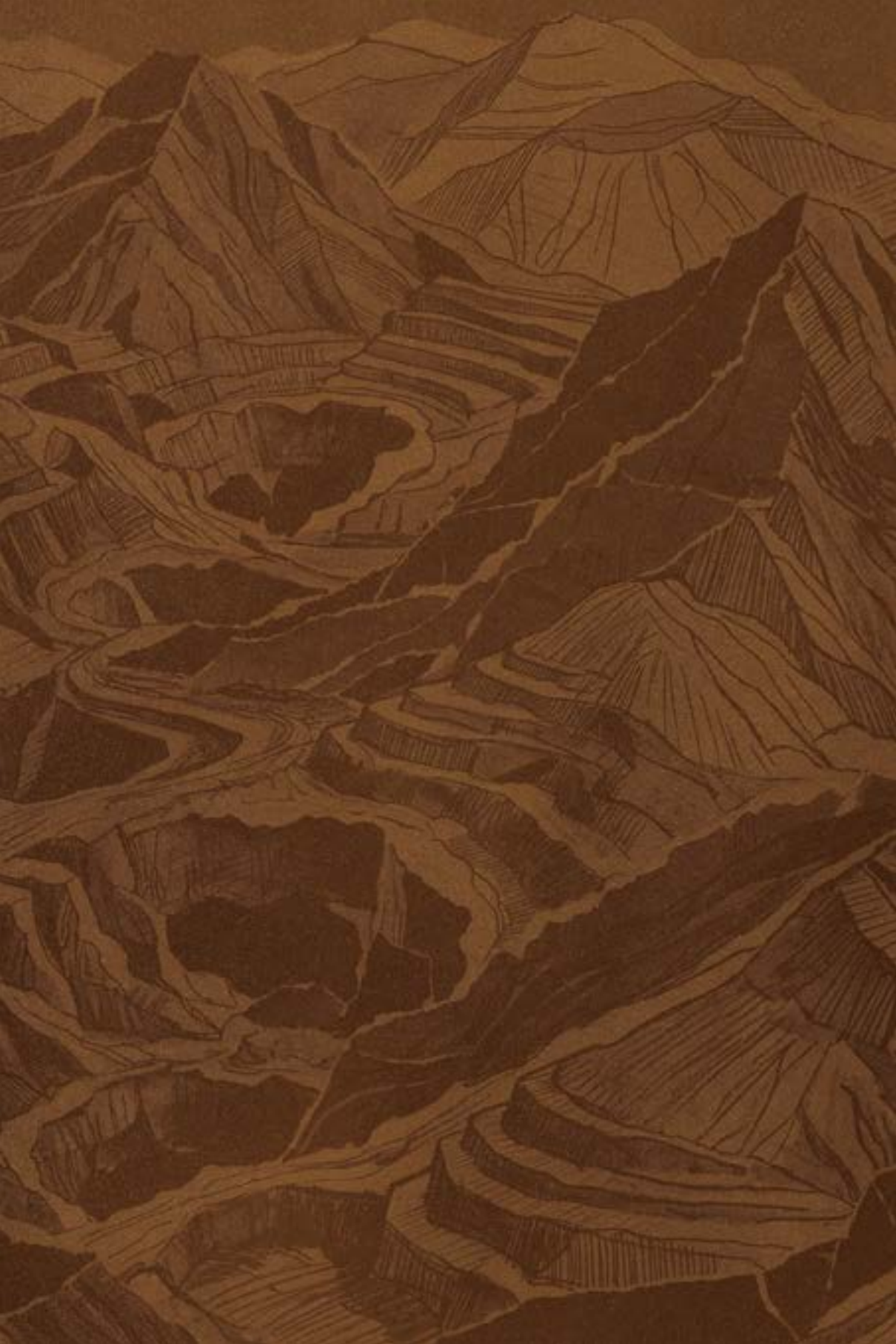
También hacen parte de este recorrido los distintos litigios en los que SIEMBRA ha defendido, desde diferentes vías judiciales, la consulta popular, como mecanismo legítimo de participación, y en general, ha desarrollado argumentos para ampliar el alcance expansivo de este derecho frente a las limitaciones que enfrenta en la práctica. Más allá de la validez de un mecanismo o de un procedimiento concreto, estos litigios han permitido disputar jurídicamente qué significa garantizar una participación efectiva cuando están en juego decisiones capaces de transformar profundamente un territorio, y hasta dónde puede llegar la participación cuando la decisión final permanece en manos de otras autoridades.

Las voces de quienes han enfrentado directamente estas decisiones en sus territorios también hacen parte de este trabajo. Para recoger estas reflexiones, se tuvieron en cuenta las discusiones de un grupo focal realizado con integrantes de procesos organizativos de Jericó (Antioquia), Arbeláez (Cundinamarca) y Cauca, que han desarrollado consultas populares, procesos de oposición a proyectos extractivos y otras iniciativas de defensa territorial. Estas reflexiones se complementaron con entrevistas y conversaciones con otras personas vinculadas a procesos organizativos que han enfrentado proyectos extractivos en distintas regiones del país, varias de ellas integrantes del Movimiento Nacional Ambiental.

El diálogo entre estas experiencias territoriales, el trabajo jurídico y la discusión sobre los estándares nacionales e internacionales permite abordar, desde distintos ángulos, los fundamentos jurídicos y la arquitectura

conceptual de un derecho de las comunidades a decidir sobre el destino de sus territorios frente a la minería, los hidrocarburos y otras actividades extractivas. Es precisamente de este diálogo entre experiencias territoriales, aprendizajes jurídicos y estándares normativos de donde surge el planteamiento desarrollado en este texto. No se trata, por tanto, de una formulación abstracta de un nuevo derecho, sino de una construcción que toma como punto de partida conflictos concretos y las reflexiones de quienes han enfrentado directamente decisiones sobre sus territorios.

Los derechos no han permanecido inmutables frente a las relaciones de poder: muchas de sus transformaciones han surgido cuando las formas existentes de protección han demostrado ser insuficientes para enfrentar situaciones de injusticia. La pregunta por el derecho a decir no parte de esa misma constatación y busca explorar si, frente a determinadas afectaciones y bajo condiciones jurídicamente delimitadas, la democracia exige algo más que la posibilidad de participar: que la voluntad de quienes habitan y defienden un territorio pueda constituir un límite jurídico a la adopción de decisiones que pretendan transformarlo profundamente.



PRIMERA PARTE: UBICANDO EL DEBATE

Esta primera sección ubica el problema central sobre el que trata todo el documento. El primer capítulo examina cómo el enfoque predominante de la transición energética global, lejos de superar el modelo extractivista, amenaza con relanzarlo bajo una nueva etiqueta; de ahí que se reabra la pregunta sobre quién debe decidir el destino de los territorios y sus habitantes. El segundo capítulo reconstruye la experiencia colombiana de resistencia frente al extractivismo —a través de las consultas populares, las consultas autónomas y el proyecto de ley de democracia ambiental— atendiendo tanto a los logros alcanzados como a los obstáculos que estos procesos revelaron. En conjunto, ambas secciones trazan el mapa del déficit democrático, político y ambiental que da origen al análisis.



Capítulo 1

EXTRACTIVISMO, TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y EL DERECHO A DECIDIR

La crisis climática se ha consolidado como uno de los desafíos más apremiantes del siglo XXI. El aumento sostenido de la temperatura global, la pérdida acelerada de biodiversidad y la intensificación de eventos climáticos extremos han obligado a la comunidad internacional a replantear los modelos de producción y consumo que sostienen la economía mundial. En ese contexto, la atención pública se ha concentrado casi exclusivamente en la necesidad de reducir las emisiones de carbono, lo que ha puesto al debate sobre el uso de los combustibles fósiles en el centro de la discusión.[1] Sin embargo, esta mirada centrada en la descarbonización tiende a invisibilizar un fenómeno que hoy avanza con igual intensidad: la creciente explotación de "minerales críticos",[2] indispensables para las políticas de transformación y reconversión energéticas impulsadas desde el Norte Global.[3]

1 Naciones Unidas, "La descarbonización no puede esperar", La descarbonización no puede esperar, 2022, https://unfccc.int/es/news/la-descarbonizacion-no-puede-esperar.

2 Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), "El ABC de los minerales 'críticos' o para la transición y de su rol en la producción de energía", consultado el 7 de mayo de 2026, https://aida-americas.org/es/blog/el-abc-de-los-minerales-criticos-o-para-la-transicion-y-de-su-rol-en-la-produccion-de-energia.

3 Estas políticas se materializan en instrumentos como el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*) de la Unión Europea y la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*) de Estados Unidos.

Paradójicamente, la respuesta internacional a la crisis ambiental podría estar gestando un nuevo "*superciclo*"[4] de extracción de recursos naturales[5] como lo fue el llamado "*boom de los commodities*" de principios del milenio. Entre 2003 y 2014, el alza sostenida en los precios de materias primas y agrícolas —impulsada por la creciente demanda global— favoreció un proceso de "reprimarización" de las economías latinoamericanas.[6] Aunque se trató de un auge coyuntural, en Colombia los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014) desplegaron un conjunto de medidas fiscales e institucionales para consolidarlo como un proyecto económico extractivista de largo plazo.[7] Un giro que se produjo aun cuando el país no había tenido históricamente un énfasis minero-energético comparable al de otras potencias de la región, ni por su nivel de producción ni por sus reservas probadas.[8]

La consolidación de este modelo comenzó durante el primer mandato de Álvaro Uribe (2002-2006) bajo la estrategia de "confianza inversionista", según la cual la única forma de construir una política minera de largo plazo era capturar recursos del exterior mediante una estructura

4 Un superciclo es "un periodo prolongado en el que la demanda de materias primas impulsa los precios muy por encima de su tendencia a largo plazo". Ver: Kristina Dietz, "¿Transición energética en Europa, extractivismo verde en América Latina?", Tema Central, *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina*, 2023.

5 La referencia a estos elementos de la naturaleza como recursos incorpora una visión utilitarista. Sin embargo, dado que esta es la denominación predominante en el marco jurídico vigente, se empleará aquí sin desconocer que existen conceptos alternativos, como el de "bienes comunes", que ofrecen una aproximación distinta.

6 Universidad Nacional Autónoma de México et al., "América Latina y su extractivismo: desafíos para un desarrollo sustentable e incluyente", *Estudios Críticos del Desarrollo* 12, núm. 22 (2022): 27–46, https://doi.org/10.35533/ecd.1222.jcmb.apm.sg.

7 Es decir, en la explotación intensiva y a gran escala de bienes comunes de la naturaleza. Ver: Viviana Tacha et al., "Proyecto de Ley de Democracia Ambiental", *Revista Semillas* 77/78 (2021), https://semillas.org.co/apc-aa-files/0ccc57454a31b3c038b4b92d620f7f60/revista-semillas-77-78-web-color-1.pdf .

8 Juliana Peña Niño y Mario Freddy Martínez, *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los Indicadores Sociales - Colombia* (Natural Resource Governance Institute, 2016), 56, https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/los-efectos-del-boom-de-las-industrias-extractivas-en-los-indicadores-sociales-colombia.pdf.

tributaria atractiva para el capital internacional.[9] La Ley 685 de 2001, por la cual se expidió el nuevo Código de Minas, fue la pieza central de ese andamiaje jurídico. Concebido para fomentar la inversión transnacional[10] —al ser redactado por organizaciones extranjeras interesadas en la explotación minera en el país—,[11] el nuevo Código reconfiguró el régimen de la propiedad y de las competencias territoriales para facilitar la adquisición de terrenos, flexibilizar la normativa ambiental y reducir las regalías en pro del desarrollo de la industria minera internacional, medidas que posteriormente serían complementadas por un gran paquete de estímulos fiscales.[12]

Con ese diseño, el Gobierno eliminó la intermediación y asociación estatal como eje de la política minera, para quedar reducido a un "mero facilitador y fiscalizador del negocio".[13] Esta orientación se profundizó con la llegada del gobierno Santos, que designó al sector minero-energético como una de las "locomotoras para la prosperidad"[14] contempladas por el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014).[15] A esta continuidad de la apuesta productiva se sumó una tendencia creciente a la centralización

9 Niño y Martínez, *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los Indicadores Sociales - Colombia*, 13. Los autores citan al respecto DNP, 2002, p. 241., no obstante en las referencias no se encuentra el nombre del documento oficial.

10 Alonso Cardona Arango, "De señores de la tierra a señores de las minas", Revista Controversia, *Revista Controversia*, núm. 199 (2012). https://revistacontroversia.cinep.org.co/index.php/controversia/article/view/85

11 Anne-Emanuelle Birn et al., "Canada Kills, Inc.: A Critical Political Economy of Health Analysis of Canadian Mining in Latin America and the Caribbean", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* (Kingston) 48, núm. 2 (2023): 312, https://doi.org/10.1080/08263663.2023.2193045.

12 Como por ejemplo, contratos de estabilidad jurídica por veinte años, la eliminación del impuesto de remesas, a rebajas sucesivas del impuesto de renta y a la deducción del 40% de las inversiones en activos fijos productivos. Ver: Cardona Arango, "De señores de la tierra a señores de las minas", 33–34.

13 Cardona Arango, "De señores de la tierra a señores de las minas", 33.

14 Las cinco locomotoras reconocidas por el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 "Prosperidad para Todos" son: infraestructura, vivienda, agricultura, minero energética e innovación.

15 Niño y Martínez, *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los Indicadores Sociales - Colombia*, 8–9.

decisoria. La reforma al Sistema General de Regalías —adoptada mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012— constituye uno de sus ejemplos más visibles, pues concentró el manejo de los recursos en el nivel nacional, con poca o nula interlocución con las regiones y, en últimas, redujo las asignaciones directas de las entidades territoriales productoras.[16]

Semejante política de fomento, sostenida por el alza de los precios internacionales y aunada a una institucionalidad minera y ambiental profundamente debilitada, derivó en un escenario que superó la capacidad institucional. Solo entre 2000 y 2010, el Estado colombiano otorgó concesiones sobre 5.856.878 hectáreas —el 5,13% del territorio continental—, mientras cursaban solicitudes sobre otras 67.482.895 hectáreas, es decir, el 59% restante.[17] Esta cifra evidencia la laxitud del sistema de adjudicación que, premiando la captación de capital por encima del control técnico, propició la especulación y el rentismo sobre predios inviables, la superposición de títulos en zonas de importancia ambiental (parques nacionales, páramos, etc.) y la expedición de licencias sin los controles adecuados.[18] Dicha situación estallaría tras el fin del Gobierno Uribe, cuando el nuevo ministro de Minas, Carlos Rodado Noriega, denunció el fenómeno con el nombre de la "piñata de los títulos mineros".[19]

Como resultado, se impuso un régimen minero-energético extractivo, contrario a la democracia, que multiplicó los conflictos socioambientales en los territorios y despojó a las comunidades y autoridades locales de su capacidad de decisión.[20] Peor aún, estos costos políticos, ambientales y sociales nunca llegaron a justificarse, pues los proyectos

16 Niño y Martínez, *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los Indicadores Sociales - Colombia*, 10.

17 Cardona Arango, "De señores de la tierra a señores de las minas", 21.

18 Niño y Martínez, *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los Indicadores Sociales - Colombia*, 9.

19 Jairo Chacón González, "La piñata de los títulos mineros", *El Espectador*, 2011, https://www.elespectador.com/economia/la-pinata-de-los-titulos-mineros-article-273872/.

20 Manuel Ignacio Martínez Espinoza, "Repertorios de acción colectiva frente al extractivismo minero en América Latina", Andamios 15, núm. 37 (2018): 43–73.

extractivos no materializaron las grandes promesas de bienestar y desarrollo que, según los empresarios y burócratas, habrían de acompañarlos. En efecto, pese a los grandes beneficios fiscales que trajo la renta extractiva, Colombia se mantuvo dentro del grupo de países con mayor pobreza en América Latina, con comportamientos negativos en "indicadores de desigualdad social y territorial, empleo e ingresos y oportunidades para la población".[21] Antes bien, esta debilidad fue aprovechada por las empresas mineras y de hidrocarburos, que se convirtieron en "para-estados" con capacidad de decisión e inversión por fuera del alcance de la acción gubernamental.[22]

El panorama actual no ofrece un contraste más alentador. El enfoque corporativo y extractivo que originó décadas de conflictividad socioambiental no desaparecerá con la sola búsqueda de la transición energética. Tal como ocurrió durante el auge de la década del 2000, el incremento en la demanda de minerales críticos amenaza con impulsar una nueva fase extractiva en América Latina. No obstante, en esta oportunidad la presión no recaerá sobre los combustibles fósiles y el oro, sino sobre el litio, el cobalto, el cobre, el níquel y las tierras raras, insumos indispensables para la fabricación de tecnologías de reconversión energética que precisa la transición.[23] Para nombrar este fenómeno, y su profunda contradicción, diversos analistas han acuñado el concepto de "extractivismo verde" como categoría que expone la forma en que, bajo una supuesta etiqueta ecológica,[24] el Sur vuelve a erigirse como el lugar de sacrificio sin el cual el crecimiento del Norte resultaría inviable.[25]

21 Niño y Martínez, *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los Indicadores Sociales - Colombia*, 21 y siguientes.

22 Niño y Martínez, *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los Indicadores Sociales - Colombia*, 11.

23 Como baterías, paneles solares y turbinas eólicas.

24 Pablo Bertinat y Jorge Chemes, "Transición energética y disputa de sentidos", en *Informe Ambiental 2022. Abordar una transición socioecológica integral: el desafío de nuestro tiempo.* (Fundación Ambiente y Recursos Naturales - FARN, 2022), https://bicyt.conicet.gov.ar/fichas/produccion/en/12078059.

25 Dietz, "¿Transición energética en Europa, extractivismo verde en América Latina?"

Ante este panorama, resurge una pregunta que en América Latina lleva ya tres décadas en la búsqueda de una respuesta satisfactoria: ***¿a quién corresponde, en última instancia, decidir sobre el destino socioeconómico del territorio y las formas legítimas de habitarlo?*** En Colombia, los años de resistencia frente al modelo extractivista han convertido al país en un laboratorio privilegiado para observar las tensiones de ese esquema y los esfuerzos por superarlo. En ese proceso, las comunidades directamente afectadas y los demás actores de la sociedad civil han situado como eje de su lucha al ***derecho a la participación***, entendido no como mero procedimiento, sino como principio y garantía democrática, cuyas expresiones —entre ellas la ambiental— atraviesan por entero sus proyectos de vida y sus territorios.[26]

Dicha reivindicación no es casual, sino que interpela al fundamento mismo del Estado colombiano. La Constitución de 1991, concebida como el pacto llamado a superar el modelo excluyente de 1886, consagra a la *democracia participativa* como un principio fundamental del Estado, fin esencial de su actividad y forma de ejercicio de la soberanía popular.[27] Esta consagración supuso una transformación profunda en la concepción del papel del ciudadano frente a los asuntos colectivos. Mientras la visión clásica de la *democracia representativa* partía de una perspectiva restringida —al considerar que la capacidad política del ciudadano se agotaba en la elección de quienes poseían el conocimiento necesario para conducir los asuntos del Estado, esto es, sus representantes—, la democracia participativa rompe con ese supuesto. Ella parte, en cambio, de una confianza mayor en la madurez cívica de la ciudadanía y, en consecuencia, reconoce

26 Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social, *Conflictividad social en el sector minero-energético en Colombia: Resumen Ejecutivo* (Bogotá D.C, 2024), https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/2709772/INF+EJECUTIVO+10-05-2024.pdf/e2863c3d-7f26-1675-0c3d-35470f381d87?t=1715702685435.

27 Así lo disponen, respectivamente, los artículos 1º, 2º y 3º de la Carta, que definen a Colombia como una República "democrática, participativa y pluralista", ordenan "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan" y radican la soberanía "exclusivamente en el pueblo".

su derecho a intervenir en todos los procesos que puedan afectarla. De ahí que se presuma que el pueblo conoce sus propias necesidades y ostenta un interés directo tanto en la definición como en los resultados de las políticas sociales orientadas a satisfacerlas.[28]

En ese sentido, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la *democracia participativa* constituye "un principio fundacional" de nuestro régimen, cuyo fundamento reside en que "el pueblo es la fuente de legitimidad del poder político".[29] Además, el principio participativo tiene, según la misma jurisprudencia, un carácter universal y expansivo. Es universal, en tanto que no se agota en el ámbito estrictamente político sino que se proyecta a "diversos escenarios, procesos y lugares dentro de la esfera pública y privada". Por otro lado, es expansivo, porque busca "ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos con el fin de maximizar la incidencia de la comunidad en la toma de decisiones".[30] Esa doble vocación se manifiesta con particular intensidad en la dimensión ambiental, pues las decisiones sobre el territorio y sus bienes comunes inciden de forma directa e inmediata en la vida de quienes lo habitan.[31]

No obstante, como consecuencia del modelo minero-energético descrito, pocas veces ese principio ha operado en condiciones que permitan su ejercicio pleno. Con preocupante frecuencia, las comunidades afectadas por proyectos extractivos ni siquiera son convocadas a los procesos que determinan el futuro de sus territorios. Al contrario, se enteran de su ejecución cuando las empresas mineras, petroleras o de generación de

28 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-637 de 2001, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

29 Corte Constitucional, Sentencia SU-205 de 2025, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, párrs. 52 y 59.

30 Corte Constitucional, Sentencia SU-205 de 2025, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, párrs. 55-56.

31 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-350 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo, en la que se declaró la vulneración del derecho a la participación de una comunidad municipal por una interpretación del Concejo Municipal "contraria al elemento expansivo de la democracia participativa que caracteriza al actual modelo constitucional", al negar la realización de un cabildo abierto.

energía ya cuentan con títulos y licencias para operar. Peor aún, incluso cuando la convocatoria tiene lugar, los escenarios disponibles (reuniones, cuestionarios, audiencias y mesas de trabajo) conservan un carácter estrictamente consultivo. Es decir, los asistentes son invitados a escuchar propuestas y expresar opiniones, pero las determinaciones finales se toman en instancias distintas y, comúnmente, ajenas a lo planteado por la comunidad.[32]

Se trata de un patrón que no es aislado ni incidental. Las instituciones financieras internacionales y los organismos gubernamentales nacionales promueven, por regla general, mecanismos participativos que se agotan en la recepción de opiniones, sin que ello se traduzca en formas reales de capacidad decisoria y agencia política.[33] En esos esquemas, la participación cumple una función meramente formal que legitima una decisión que ya fue tomada o que será tomada por otros. El problema estructural es, en el fondo, una asimetría:[34] quienes deciden sobre el destino del territorio no son quienes padecen sus consecuencias pues, si el proyecto fracasa o genera daños, es la comunidad la que asume directamente sus costos sin percibir sus pretendidos beneficios. Esta es, precisamente, la reivindicación que subyace al debate sobre la participación popular en temas ambientales, pues:

32 Los conflictos que surgen cuando las autoridades reducen la participación a una instancia formal de suministro de información o socialización han llevado a la Corte Constitucional a precisar obligaciones sobre el peso que deben tener las intervenciones de las comunidades en el marco de los procesos de participación ambiental. Sin embargo, este desarrollo mantiene un alcance limitado, porque parte de la idea de que la participación es un insumo para la decisión estatal y no un espacio donde la comunidad puede decidir autónomamente. Ver: Gloria Amparo Rodríguez, *Yo participo, tu participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia* (Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y Foro Nacional Ambiental, 2021), https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/17450.pdf.

33 María Cecilia Roa-García y Diana Milena Murcia-Riaño, "El Acuerdo de Escazú, la democracia ambiental y la ecologización de los derechos humanos", *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, núm. 1 (diciembre de 2021): 43–85, https://doi.org/10.53010/nys1.02.

34 Nassim Nicholas Taleb, *Skin in the Game* (Penguin Random House, 2018).

> "más allá de oponerse a un modelo económico extractivo, se reclama la capacidad de decidir autónoma y responsablemente sobre el futuro de los territorios. Allí se exige no solamente participación de las ciudadanías en las decisiones que afectan sus vidas y los territorios, sino que también se visibilizan las propuestas concretas que traen los movimientos de base territorial para afrontar preocupaciones de gran importancia, tales como la sostenibilidad de la vida en todas sus dimensiones, las cuales deberían exceder por completo el afán de lucro corporativo".[35]

En ese sentido, aunque suele sostenerse que "Colombia constituye una de las democracias más antiguas y estables de la región",[36] el diseño institucional de 1991 evidencia hoy profundas limitaciones que se reflejan en la grave desconfianza hacia las instituciones políticas y electorales.[37] En la práctica política tradicional, tanto la democracia liberal como la tradición republicana han atribuido valor intrínseco a la participación en el debate público, aunque por razones distintas: para la primera, los procedimientos deliberativos constituyen el cauce legítimo para tramitar los intereses

35 Ricardo Soler et al., "Resistencias campesinas frente al extractivismo: 14 años de lucha del campesinado de Cajamarca contra el proyecto minero La Colosa", ed. Viviana Tacha Gutiérrez, Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial SIEMBRA, 2021, https://www.centrosiembra.org/wp-content/uploads/2021/10/Resistencias-campesinas-frente-al-extractivismo.pdf.

36 Comúnmente se destaca que Colombia, a diferencia de otros países de la región, atravesó un único y breve periodo de dictadura militar. No obstante, las lecturas contemporáneas consideran insuficiente esa afirmación para describir la totalidad de su trayectoria política marcada por ciclos persistentes de violencia. En ese sentido, quizá resulte más preciso afirmar, como sostiene Yann Basset, que Colombia es "una democracia con muchos problemas, pero una democracia al fin". Ver: David Jáuregui Sarmiento, "¿Por qué Colombia es la democracia más antigua de América Latina?", Señal Colombia, 2022, http://www.senalcolombia.tv/cultura/colombia-democracia-antigua.

37 Diego Armando Mazorra Correa y Hernando Rojas, *Cultura política y desconsolidación democrática en Colombia: un balance del primer cuarto del siglo XXI*, no. 3, Colombia, entre aperturas y cierres democráticos: balance a la democracia en el primer cuarto del siglo XXI (University of Wisconsin-Madison, 2025), 27, https://moe.org.co/wp-content/uploads/2025/06/Cultura-politica-y-desconsolidacion-democratica-en-Colombia-1.pdf.

en conflicto; para la segunda, las preferencias no preexisten al proceso político, sino que se forman y transforman en él. Desde esa perspectiva, la sola apertura de espacios de discusión es un componente constitutivo de la legitimidad democrática.

Sin embargo, hoy esa propuesta resulta insuficiente cuando las comunidades reclaman la capacidad de decidir.[38] De ahí que, incluso cuando el ordenamiento jurídico ha desarrollado los estándares de participación ambiental, —principalmente a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional—, ese avance no haya logrado superar la limitación estructural que define a los mecanismos de participación vigentes. Aun cuando el impacto previsible de un proyecto sobre el territorio es grave y, en muchos casos, irreversible, el resultado del proceso participativo no es vinculante. De ese modo, las tensiones históricas entre el poder estatal, los intereses económicos y la autonomía territorial se siguen reproduciendo, sin que los sucesivos ajustes normativos hayan cerrado el déficit democrático que separa la participación formal de la agencia política efectiva.

Es precisamente ese déficit el que impulsó a las comunidades afectadas por el modelo minero-energético en todo el continente a articular procesos de resistencia que combinaron la movilización pacífica, las acciones jurídicas y el uso de los mecanismos de participación para oponerse al modelo extractivista. De esa lucha prolongada, y de los obstáculos que reveló, surgió una demanda que las organizaciones sociales, las comunidades y los demás actores de la sociedad civil sostienen desde hace años: el reconocimiento político y jurídico de un "derecho a decidir" o, más específicamente, como se conoce en el ámbito internacional, un "derecho a decir no" ("Right To Say No") frente al desarrollo de proyectos extractivos.

Su origen se encuentra en la lucha del pueblo Xolobeni, una comunidad rural del Cabo Oriental sudafricano que, agrupada desde 1996,

38 Cfr. Aquiles Arrieta, "Vicisitudes reformistas: aportes republicanos al caso colombiano", en *Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*, ed. Andrés Hernández Quiñones (Siglo del Hombre Editores / Universidad de los Andes CIDER, 2002).

resistió durante más de dos décadas la extracción de titanio de la minera australiana Mineral Resource Commodities, que amenazaba sus tierras de pastoreo, su agua y las tumbas de sus antepasados. Pese al rechazo mayoritario de la comunidad, el Estado sudafricano otorgó igualmente los derechos mineros en 2008, lo que desató protestas y una represión que se prolongó por años. Fue precisamente esa historia de decisiones tomadas sin la comunidad la que llevó, en noviembre de 2018, a que el Tribunal Superior de Gauteng Septentrional resolviera que el gobierno no podía conceder la licencia minera sin su consentimiento previo, de modo que la voluntad comunitaria era una condición previa para tomar cualquier decisión sobre el territorio.[39] Por eso, hoy los movimientos sociales que reclaman el derecho a decir no coinciden en que:

> *"Todas las comunidades locales afectadas por proyectos mineros [o extractivos] deberían tener derecho a opinar sobre si las actividades mineras [o extractivas] se iniciarán o continuarán en su entorno. Esta creencia en la participación de la comunidad en la toma de decisiones políticas, económicas y medioambientales se resume en el Right To Say No (RTSN) [Derecho a Decir No], que* ***es el derecho inalienable y colectivo de una comunidad a decir no (o sí) a los proyectos extractivos en los territorios/tierras en los que viven***".[40] (Traducción propia) (énfasis y corchetes fuera del texto).

Como categoría jurídica, el núcleo del *derecho a decir no* radica en el poder de decisión sobre el rumbo de los proyectos extractivos, aunque ese contenido esencial no agota su alcance. Al haber surgido de las luchas de las comunidades del Sur Global, el derecho se entrelaza con otras dimensiones de la misma exigencia como la defensa de los derechos de las

39 CIDSE, "Comunidad Xolobeni y la lucha por el consentimiento", CIDSE, el 22 de noviembre de 2012, https://www.cidse.org/es/2017/11/27/xolobeni-community-and-the-struggle-for-consent/.

40 European Enviromental Bureau (EEB), "The Right To Say No: A legal toolbox for communities affected by mining in the EU", 2023, https://eeb.org/wp-content/uploads/2023/03/EEB_brochure_Right-to-say-no-3.pdf.

mujeres sobre la tierra (quienes sostienen los sistemas de subsistencia territorial pese a haber sido históricamente excluidas de las decisiones sobre su uso) y la pregunta de si la consulta previa comporta un verdadero derecho al veto, ligada al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos étnicos. Desde esta perspectiva más amplia, el *derecho a decir no* es también:

> *"un llamado de las comunidades por el derecho a una vida buena y digna; a la salud y el bienestar; al control de las semillas y al respeto de los derechos colectivos sobre la tierra; vivir en una relación solidaria e interdependiente con la naturaleza; estar libre de toda forma de violencia; y disfrutar de servicios públicos y sociales. Es un NO a un sistema económico destructivo que daña a las personas, la tierra y la naturaleza para que las empresas poderosas puedan beneficiarse (…) representa la toma de decisiones por parte de las comunidades. Decir NO apoya el derecho de las comunidades a tomar decisiones sobre su propio futuro. Al mismo tiempo, decir NO desafía el poder de las empresas y los gobiernos que quitan la tierra y los recursos de las comunidades".*[41] (Traducción propia).

Esa doble dimensión revela un cambio de fondo en la comprensión del derecho a la participación, que deja de entenderse como un ejercicio procedimental para convertirse en un principio fundacional reflejado en el poder decisorio de los ciudadanos. Ese giro, además, no es ajeno a nuestro propio ordenamiento, pues no hace sino retomar el carácter expansivo que la Constitución de 1991 le atribuye a la democracia participativa, e incluso ha encontrado eco en el ámbito institucional internacional. Así lo constata el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, que en su informe "Caminos para fortalecer la democracia" en Colombia propone que:

41 Womin, "Information Sheet 1: What is the Right to Say NO?", s/f, https://womin.africa/wp-content/uploads/2025/05/Info-sheet-1-What-is-the-Right-to-say-no-final-ENG.pdf.

> "*no se entienda a este sistema como limitado a un conjunto de normas, reglas y procedimientos, sino que la democracia incluya el cumplimiento de la promesa de bienestar para la población que la vive; una democracia que no solamente tenga instituciones sólidas, sino que asegure resultados y dividendos para el buen vivir a la ciudadanía*".[42]

La reflexión sobre la existencia de un *derecho a decir no* permite cerrar, entonces, el argumento trazado a lo largo de este capítulo. Si el déficit democrático que atraviesa el modelo minero-energético colombiano consiste, en último término, en que quienes deciden sobre el territorio no son quienes padecen sus consecuencias, la respuesta no puede ser una participación más sofisticada en su forma, pero igual de desprovista de fuerza vinculante en el fondo. La legitimidad democrática se mide, por el contrario, por la posibilidad real de que las comunidades proyecten su capacidad decisoria sobre las decisiones que afectan su propio proyecto de vida, y esa facultad no admite restricciones arbitrarias. Esta titularidad corresponde, en consecuencia, a todo aquel que habita el territorio, sin que el género, la raza, la etnia o la condición económica puedan operar como barreras de acceso. Así lo confirma la aproximación adoptada por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP), que reconoce a dichas comunidades —sin exigirles otro reconocimiento específico— como sujetos de derechos, con reivindicaciones propias sobre tierra, territorio y participación.

42 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "El PNUD presenta 'Caminos para fortalecer la democracia'", PNUD, 2024, https://www.undp.org/es/colombia/noticias/pnud-presenta-caminos-fortalecer-democracia.

El punto de partida

Las páginas anteriores dejan trazado el problema central que da origen a este análisis: las comunidades que habitan y cuidan los territorios afectados por proyectos extractivos carecen de mecanismos de participación con efectos vinculantes para decidir sobre los mismos. La transición energética se presenta como un esfuerzo ecológico, pero en sus rasgos esenciales no parece avocada a resolver ese déficit estructural ni las lógicas del modelo minero-energético que ha heredado. Ante la llegada de un nuevo superciclo de extracción y el extractivismo verde en América Latina, la discusión sobre la necesidad de construir dispositivos de participación vinculantes se ha vuelto más urgente que nunca. Esa urgencia, sin embargo, no es abstracta. En Colombia, las comunidades rurales y campesinas no esperaron pasivamente a ver que sucedía con sus territorios, sino que se organizaron a través de consultas populares, movilizaciones y propuestas legislativas que, durante más de una década, disputaron el sentido mismo de la participación ambiental. El capítulo siguiente reconstruye esa experiencia, sus logros y los obstáculos que reveló.



Capítulo 2

RESISTENCIA Y MOVILIZACIÓN POR EL *DERECHO A DECIR NO* EN COLOMBIA

En Colombia, la reivindicación de un derecho a decir no frente a los proyectos extractivos no surgió de la iniciativa de burócratas o tribunales, sino del seno mismo de las comunidades rurales y campesinas que enfrentaban las consecuencias del modelo descrito en el capítulo anterior. Entre 2013 y 2018, diversos grupos de ciudadanos organizados protagonizaron un ciclo de movilización sin precedentes que convirtió a las consultas populares en el vehículo jurídico para reclamar lo que el ordenamiento no les ofrecía: la posibilidad de ejercer una agencia política efectiva sobre su territorio. Ese ejercicio logró resultados electorales contundentes y fortaleció formas de organización local, sin embargo también expuso los límites estructurales del uso del derecho a la participación frente a un sistema que se niega a reconocer al máximo su potencial transformador.

Este capítulo reconstruye esa experiencia —lo que logró y lo que dejó pendiente— en tres momentos que corresponden a las fases de la disputa por el derecho a decir no. La primera parte examina el auge y posterior bloqueo institucional de las consultas populares contra el extractivismo, desde su irrupción en Piedras en 2013 hasta el giro jurisprudencial que la Corte Constitucional impuso con la sentencia SU-095 de 2018. La segunda reconstruye las alternativas que las comunidades ensayaron una vez cerrado ese cauce, tanto las consultas populares

autónomas como el proyecto de Ley de Democracia Ambiental que buscó, sin éxito, llenar el vacío legislativo dejado por la Corte. La tercera recoge los aprendizajes que esa trayectoria deja para la construcción de un mecanismo de participación verdaderamente vinculante, a partir de las reflexiones de quienes protagonizaron directamente estos procesos.

Las consultas populares contra el extractivismo

El auge de las consultas populares se explica por las circunstancias que el propio modelo extractivista había generado durante la década anterior. Como se mencionó antes, bajo el amparo del Código de Minas de 2001 (y otras normas complementarias), el Estado colombiano promovió una expansión acelerada de la actividad minera por todo el territorio nacional, revistiendo a los títulos mineros de una prioridad casi absoluta, al punto de desbordar su propia capacidad de fiscalización. Para 2011, el ministro Carlos Rodado Noriega admitió que la titulación se había convertido en una «piñata», lo que llevó a crear, mediante el Decreto Ley 4134, la Agencia Nacional de Minería (ANM). Si bien esa reforma destrabó el sistema y trajo orden a la gestión administrativa, no resolvió el déficit democrático de fondo que había permitido llegar a ese punto, ya que ningún mecanismo permitía a las comunidades decidir sobre cuáles proyectos se ejecutaban en sus territorios. Fue esa ausencia la que las empujó a apropiarse de un mecanismo que la Constitución de 1991 ya reconocía, pero que hasta entonces nadie había ensayado con ese propósito: la consulta popular.

En Colombia, la consulta popular es uno de los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución de 1991 instituyó como parte de la migración de una democracia representativa a una democracia participativa.[43] Prevista en los artículos 103, 104 y 105 de la Carta y desarrollada por las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, su modalidad territorial permite que alcaldes, gobernadores o la propia ciudadanía

43 Junto al plebiscito, el referendo, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato

sometan a votación una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia local o departamental,[44] cuyo resultado obliga a las autoridades competentes a adoptar las medidas necesarias para darle cumplimiento.[45] Se trata de una de las herramientas mediante las cuales la nueva Constitución buscó garantizar la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.No obstante, fue hasta 2013 cuando una consulta popular se empleó por primera vez para enfrentar al extractivismo en el municipio de Piedras, Tolima.[46] Allí, campesinos, políticos, universitarios y ambientalistas —con apoyo del alcalde y el concejo municipal— confluyeron en una movilización conjunta para proteger las fuentes hídricas y la vocación agrícola de la región frente al proyecto de megaminería "La Colosa", impulsado por la multinacional minera AngloGold Ashanti. Para esto, los habitantes tomaron como precedente la consulta popular celebrada en 2002 en el distrito de Tambogrande, Perú.[47] Así, el 28 de julio de ese año, la ciudadanía de Piedras se pronunció directamente sobre el futuro de su territorio y el resultado fue rotundo: el

44 El artículo 5 de la Ley 1757 de 2015 permitió por primera vez que un comité promotor de ciudadanos solicite a través de la Registraduría del Estado Civil la realización de una consulta popular con el cumplimiento de una serie de requisitos específicos.

45 El artículo 55 de la Ley 134 de 1994 establece que el resultado de la consulta es obligatorio únicamente cuando la opción mayoritaria obtiene la mitad más uno de los votos válidos y ha participado al menos un tercio del censo electoral vigente.

46 Como se mencionó anteriormente la institución de la consulta popular actual tiene su origen en la Constitución de 1991, sin embargo previo a ese año este instrumento no se había utilizado para esta clase de reivindicaciones ambientales.

47 En esa ocasión el 95,24% de los votantes respondió no a la pregunta de *¿Está usted de acuerdo con el desarrollo de actividades mineras en las zonas urbana, de expansión urbana, agrícola y de expansión agrícola en el distrito de Tambogrande?,* lo que la convertiría en un referente en América Latina. Ver: Red Muqui, "A 20 años de la primera consulta popular en América Latina que le dijo NO a un proyecto minero en Tambogrande – Piura", Red Muqui, 2022, https://muqui.org/a-20-anos-de-la-primera-consulta-popular-en-america-latina-que-le-dijo-no-a-un-proyecto-minero-en-tambogrande-piura/12761.

98 % de los votantes rechazó la posibilidad de realizar cualquier actividad extractiva en el municipio. Ese margen abrumador marcó un hito que influenció las estrategias de movilización de otras resistencias sociales en el país e inauguró un fenómeno que permanecería vigente durante los años posteriores[48] e incluso se replicaría en otros lugares de América Latina.[49]

Sin embargo, el uso de las consultas populares generó una rápida reacción en contra por parte del Gobierno nacional, que se opuso frontalmente a su expansión argumentando que los municipios carecían de competencia para prohibir las actividades extractivas, dado que la Constitución atribuye al Estado la propiedad del subsuelo (Art. 332) y la dirección general de la economía (Art. 334). Para ello, instituciones como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Minas, la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos se articularon en una constelación de intereses orientada a obstaculizar su desarrollo.[50] De hecho, el propio presidente Juan Manuel Santos llegó a asegurar que las consultas eran "ilegales y no tienen ningún efecto legal. El subsuelo es de todos los colombianos. Aquí no hay lugar a discusión".[51] Además, se llevaron a cabo todo tipo de prácticas estigmatizantes como amenazas disciplinarias contra alcaldes y concejales, así como señalamientos públicos contra promotores,[52] quie-

48 Nicolás Figueroa García-Herreros, "Las consultas populares en Colombia: empoderamiento, reacción y resistencia", *Colombia Internacional*, núm. 114 (marzo de 2023): 114, https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.02.

49 Uno de los casos más relevantes del uso de consultas populares para proteger el medio ambiente fue la impulsada por el colectivo "Yasunidos" para evitar la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní en Ecuador. Ver: Yasunidos, "Nuestra historia", *Yasunidos*, s/f, consultado el 8 de mayo de 2026, https://www.yasunidos.org/nuestra-historia/.

50 García-Herreros, "Las consultas populares en Colombia", 47–48.

51 Hugo García Segura et al., "'Se puede ganar en primera vuelta': Santos", El Espectador, 2013, https://www.elespectador.com/politica/se-puede-ganar-en-primera-vuelta-santos-article-465498/.

52 Andrea Montoya Giraldo y Johan Mauricio Villegas Murillo, "Consultas populares: barreras institucionales y tensiones por la participación local", *Opinión Jurídica* 20, núm. 41 (2021): 101–26, https://doi.org/10.22395/ojum.v20n41a3.

nes fueron tildados de "guerrilleros" o acusados de amenazar la confianza inversionista y la seguridad jurídica.[53]

El caso de Pijao, Quindío, muestra con claridad esta experiencia de bloqueo institucional, pues si bien el municipio inició el proceso de convocatoria en 2014, la consulta solo pudo realizarse en 2017, tras una extensa batalla jurídica provocada precisamente por la oposición del orden nacional. A ello se sumó el papel obstaculizador de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que adujo reiteradamente a la falta de recursos para financiar los procesos de votación, mientras el Ministerio de Hacienda negaba los desembolsos amparándose en la incertidumbre jurídica sobre la validez del mecanismo. El resultado fue que, hacia 2018, al menos once consultas populares fueron suspendidas por la imposibilidad de financiarlas, lo que evidencia que la reacción institucional no operó únicamente a través de la argumentación jurídica, sino también, y de forma quizás más eficaz, mediante el bloqueo presupuestal y administrativo.[54]

Con todo, la supuesta incertidumbre jurídica sobre el uso de las consultas que se había invocado para bloquear las votaciones obtendría respuesta en la jurisprudencia constitucional que venía consolidándose durante ese mismo período. Desde la sentencia C-123 de 2014 y a lo largo de las sentencias C-035, C-273 y C-389 de 2016, la Corte Constitucional había construido una línea sostenida sobre dos premisas articuladas. De un lado, que la actividad extractiva afecta el ordenamiento territorial y el uso del suelo, lo que impone a los municipios el derecho y la obligación de participar, de manera activa y eficaz, en cualquier decisión que pueda comprometer esas competencias. De otro, que los entes territoriales, al hacer parte del Estado, comparten con la Nación la propiedad del subsuelo y, en consecuencia, el proceso de titulación minera exige como mínimo

53 Paula Méndez, "Las consultas populares pasan factura a la inversión minera", Portafolio.co, el 7 de mayo de 2018, https://www.portafolio.co/economia/las-consultas-populares-pasan-factura-a-la-inversion-minera-516908.

54 García-Herreros, "Las consultas populares en Colombia", 47 - 51.

concertación entre ambos niveles de la administración para definir la viabilidad de los proyectos extractivos.

Esa línea jurisprudencial concluyó con la sentencia T-445 de 2016, en la que la Corte Constitucional abordó precisamente el caso de Pijao y respaldó la convocatoria de la consulta en el municipio. Al retomar lo expuesto en la sentencia C-035 de 2016,[55] el alto tribunal insistió en que la división suelo-subsuelo constituye realmente una ficción jurídica, puesto que la actividad minera afecta siempre el suelo y, con él, las competencias municipales sobre regulación territorial, protección de cuencas hídricas y salud de la población. Sobre esa base, reconoció que los municipios, como copropietarios de los recursos naturales no renovables, poseen capacidad decisoria frente a la expedición de títulos mineros y que la ciudadanía tiene, en cabeza propia, el derecho a participar y a expresar su posición sobre decisiones que inciden directamente en su territorio. Con ello, la Corte no solo dotó de fundamento constitucional a las consultas populares que el Gobierno nacional había tachado de ilegales, sino que despejó la incertidumbre que las instituciones nacionales habían utilizado estratégicamente para bloquearlas.

La resistencia institucional descrita, que no cedió sino hasta la intervención de la Corte Constitucional en 2016, explica por qué, pese a su fuerte impulso inicial, las siguientes consultas populares no se celebraron sino varios años después del 2013. En efecto, ese año solo se llevaron a cabo dos consultas, las de Piedras y Tauramena, mientras que las ocho restantes de las que se tiene noticia en los municipios de Cabrera, Fusagasugá, Cumaral, Arbeláez, Pijao, Jesús María, Sucre y Cajamarca tuvieron que esperar hasta el periodo comprendido entre 2017 y 2018, una vez superadas las trabas documentadas.

55 En dicha ocasión la Corte Constitucional estableció que: *"la extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo, sino que también modifica la vocación general del territorio y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo"*.

Entre esas ocho, la consulta de Cajamarca exige un tratamiento propio, pues es el episodio que mejor encarna la tensión entre la capacidad decisoria de las comunidades y el déficit democrático que rodeó al mecanismo en esos años. Celebrada el 26 de marzo de 2017 contra el proyecto de megaminería La Colosa, de AngloGold Ashanti, fue la primera consulta popular minero-energética convocada por iniciativa ciudadana y no por decisión de la administración municipal en la historia del país. En Cajamarca fue la propia comunidad la que puso en marcha la votación al amparo de la Ley 1757 de 2015, que —a diferencia de la Ley 134 de 1994, que solo facultaba a alcaldes y gobernadores— permitió a los ciudadanos convocar la consulta por sí mismos con el respaldo del 10 % del censo electoral. Esa vía, se activó tras catorce años de resistencia del campesinado de la región frente al mismo proyecto. El resultado, 97,7 % por el NO, confirmó lo que el propio proceso ya había demostrado: que la ciudadanía tenía tanto el interés como la capacidad de ejercer una agencia política propia.

Sin embargo, Cajamarca fue la excepción más visible dentro de un panorama que siguió presentando graves dificultades. Si bien las diez consultas celebradas entre 2013 y 2018 superaron el umbral legal necesario para volverse obligatorias y arrojaron resultados que expresaron, de manera contundente, el rechazo de las comunidades a las actividades extractivas en sus territorios,[56] se estima que en ese mismo período de cinco años al menos otros cincuenta procesos populares no alcanzaron la etapa de votación, en gran medida por la insuficiencia de recursos que la Registraduría invocó reiteradamente como excusa.[57]

56 Registraduría Nacional del Estado Civil, "Histórico de consultas populares", Registraduría Nacional del Estado Civil, 2025, https://www.registraduria.gov.co/Historico-de-consultas-populares.html.

57 Nicolás Cortés Mejía, "El año arranca con 54 consultas pendientes contra minas y energía", El Tiempo, el 17 de enero de 2018, https://www.eltiempo.com/economia/sectores/consultas-mineras-pendientes-contra-minas-y-energia-172302.

Con todo, el fin de las consultas llegaría de la mano de la misma jurisprudencia que anteriormente las había validado. El precedente favorable que la Corte Constitucional había construido entre 2014 y 2016 se revirtió tan solo dos años después de consolidarse. La sentencia de unificación SU-095 de 2018, proferida con ocasión de una tutela interpuesta por Mansarovar Energy Colombia Ltda. contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Meta que declaró constitucional la pregunta de la consulta popular de Cumaral,[58] marcó un giro decisivo en la jurisprudencia sobre la materia. Lo que antes había sido reconocido como expresión legítima de la autonomía territorial y el derecho a la participación pasó a ser considerado una extralimitación de las competencias municipales.

Este viraje no puede explicarse sin atender al contexto político e institucional que lo precedió. Entre febrero y abril de 2017 se terminaron los períodos constitucionales de los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa,[59] artífices de la línea jurisprudencial que reconocía la primacía de las decisiones locales sobre las del Gobierno Nacional en materia de explotación de recursos naturales.[60] Para cuando la Sala Plena debatió el caso Cumaral en 2018, la

58 El artículo 21 de la Ley 1757 de 2015 establece que no se "podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales" en el caso de las consultas populares a nivel territorial por lo que los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo son competentes para pronunciarse sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.

59 Los períodos de Luis Ernesto Vargas Silva y Jorge Iván Palacio Palacio, elegidos en 2009, vencieron en febrero de 2017; el de María Victoria Calle Correa venció poco después. Debido a la demora de la Corte Suprema de Justicia y del Gobierno Nacional en conformar y enviar las ternas de reemplazo, los tres magistrados permanecieron en encargo varios meses adicionales antes de ser efectivamente sustituidos. Véase Juan Carlos Rojas, "Semana clave para relevo en la Corte Constitucional", El Tiempo, el 3 de abril de 2017, https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/candidatos-a-magistrado-de-la-corte-constitucional-74220.

60 Alberto Suárez Durán, "Claves del fallo de la Corte sobre explotación minera y de petróleo", El Tiempo, el 12 de octubre de 2018, https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/que-pasara-tras-fallo-que-tumbo-consultas-populares-contra-mineria-280566.

imparcialidad del tribunal ya se disputaba desde ambos extremos. Comunidades afectadas por proyectos extractivos exigían el impedimento de otros tres magistrados por sus vínculos con el sector minero-energético,[61] mientras ese mismo sector y el Gobierno insistían, desde 2017, en que las consultas generaban "inestabilidad jurídica" y minaban "la confianza de los inversores".[62]

En medio de ese escenario la Corte terminó por abandonar la tesis fijada en la sentencia T-445 de 2016. En su lugar, la sentencia SU-095 de 2018 concluyó que someter a consulta popular la decisión sobre el desarrollo de actividades extractivas excede las competencias municipales, en tanto que la titularidad de los recursos del subsuelo y las condiciones para su aprovechamiento corresponden también al nivel nacional. Según la Corte, el Tribunal del Meta había omitido una lectura sistemática de los artículos 80, 332, 334, 360 y 361 de la Constitución y, en ese sentido, desconoció el precedente que exige aplicar los principios de coordinación y concurrencia entre Nación y entidades territoriales. Sin embargo, la sentencia también reconoció otro elemento sumamente importante: la existencia de un déficit de participación inadmisible, al constatar que los mecanismos normativos vigentes resultaban insuficientes para llevar a cabo el proceso de concertación Nación-territorio que exigía una decisión de tales características.

De ese modo, la Corte consideró que el legislador era quien poseía la competencia y obligación para definir la creación de uno o varios mecanismos de participación ciudadana específicamente diseñados para el caso de los sectores de hidrocarburos y minería, en los siguientes términos:

61 La FM, "Le piden a tres magistrados apartarse de decidir sobre consultas populares", La FM, el 2 de octubre de 2018, https://www.lafm.com.co/actualidad/le-piden-a-tres-magistrados-apartarse-de-decidir-sobre-consultas-populares-123963.

62 Colombia Plural, "Las mineras no quieren ni consultas, ni Corte Constitucional", *Colombia Plural*, el 12 de mayo de 2017, https://colombiaplural.com/las-mineras-no-quieren-consultas-corte-constitucional/.

> *"CUARTO. - EXHORTAR al Congreso de la República para que en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio, con fundamento en la parte motiva de esta providencia".*

Este giro en el precedente sobre las competencias territoriales terminó de consolidarse un año más tarde con la decisión de la sentencia T-342 de 2019, en la que la Corte Constitucional revisó el acuerdo expedido por el Concejo Municipal de Urrao (Antioquia) mediante el cual el municipio prohibía la actividad minera en su territorio.[63] La Corte confirmó esa anulación y, con ello, afianzó la regla según la cual los municipios pueden restringir o zonificar la actividad minera en ejercicio de su competencia sobre usos del suelo, pero no prohibirla de forma unilateral. Además, con ocasión de ese caso, la Sala reiteró el llamado al Congreso para regular mecanismos de participación ciudadana en el marco de proyectos extractivos. Desde entonces, el panorama legislativo y jurisprudencial no ha registrado cambios sustanciales: la ley exhortada por la Corte sigue sin expedirse y los únicos avances tangibles han sido algunos procedimientos internos adoptados por la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos que poseen un impacto sumamente limitado.[64]

Pese a este estancamiento, las consultas no agotaron su significado político. Más allá del debate jurídico sobre competencias territoriales y participación, estos procesos impulsaron formas de organización local y

63 La discusión sobre las competencias municipales en materia minera también tuvo otro momento importante ese mismo año, cuando se profirió la sentencia C-053 de 2019, mediante la cual se declaró inexequible el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que establecía que cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo amenazara con crear un cambio significativo en el uso del suelo se debía realizar una consulta popular. Para un análisis detallado sobre el tema de las competencias municipales. Ver: Rodrigo Negrete Montes, "Competencia municipal para la prohibición de actividades mineras y de hidrocarburos", *Ideas Verdes*, 2017.

64 En particular, cabe destacar que la Agencia Nacional Minera expidió la Resolución 1099 de 2023 "Por medio de la cual se adopta el procedimiento de Audiencia Pública Minera para el otorgamiento de títulos mineros".

renovaron los repertorios de movilización (marchas, carnavales y festivales del agua) más allá de los resultados electorales.[65] Al mismo tiempo, estos ejercicios "cuestionaron ampliamente la distribución del poder político y la toma de decisiones sobre el territorio, permitieron cuestionar la idea del Estado central y la falta de realización de la promesa descentralizadora de la Constitución de 1991 y promovieron la discusión política sobre el modelo de desarrollo y el futuro de los territorios más allá del extractivismo".[66]

Por eso, sigue abierta una pregunta importante: ¿qué valor jurídico tienen las consultas populares que se realizaron válidamente *antes* de que la Corte cambiara de posición? Aunque la línea de la Corte se modificó con posterioridad, tales consultas satisficieron en su momento la totalidad de los requisitos legalmente exigidos, circunstancia que no se desvanece por efecto de un cambio de precedente sobreviniente. El caso de Cajamarca (Tolima) vuelve a ocupar aquí un lugar central, pues concentra con particular nitidez esta tensión no resuelta. En la consulta del 26 de marzo de 2017, la comunidad rechazó el proyecto minero "La Colosa" y el Concejo Municipal convirtió ese resultado en una decisión formal mediante el Acuerdo 003 de 2017.[67] Desde entonces, esa decisión ha debido defenderse en distintos procesos judiciales y administrativos, en los que —pese a haber logrado hasta ahora resultados favorables— la controversia no ha cesado.

En los tribunales, dos juzgados administrativos de Ibagué le han dado la razón a Cajamarca, al confirmar la validez del Acuerdo por dos razones.

65 Kristina Dietz, "Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa", *Colombia Internacional*, núm. 93 (2018): 93–117, https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04.

66 Intervención de Viviana Tacha (directora) en el foro del Centro Sociojurídico para la defensa Territorial Siembra, "¡Participación que cuente! 10 años de consultas populares y democracia ambiental", *Siembra*, el 13 de julio de 2023, https://www.centrosiembra.org/2023/07/13/participacion-que-cuente-10-anos-de-consultas-populares-y-democracia-ambiental/.

67 La consulta de Cajamarca fue la primera celebrada bajo la modalidad de origen ciudadano.

Primero, porque se expidió cuando la Corte Constitucional todavía reconocía plenamente las consultas populares como mecanismo legítimo de decisión territorial. Segundo, porque la sentencia SU-095 de 2018 no puede aplicarse hacia atrás para anular una consulta que la ciudadanía ya había convocado, votado y ganado.[68] A este respaldo judicial se sumó, en octubre de 2024, una decisión del Ministerio de Ambiente: la entidad se negó a adelantar el trámite que AngloGold Ashanti necesitaba para explorar dentro de la Reserva Forestal Central, precisamente porque allí la minería está prohibida en virtud de la consulta y de las decisiones municipales que le dieron desarrollo normativo.[69]

Con todo, ese respaldo en dos frentes —judicial y administrativo— no ha bastado para cerrar el conflicto de fondo, pues el título minero de AngloGold Ashanti sigue vigente. Hasta 2024, la empresa mantuvo sus obligaciones contractuales suspendidas alegando fuerza mayor; desde entonces, el proyecto quedó atrapado en un limbo: las suspensiones ya cesaron, pero la Agencia Nacional de Minería no ha iniciado el trámite para declarar la caducidad del título, pese a que existen causales para hacerlo.[70] A esta inacción se suma otra: la del Gobierno y el Congreso, que siguen sin regular mecanismos de participación ciudadana efectivos, tal como la propia Corte lo había ordenado desde 2018. Entre una y otra omisión queda claro que el marco institucional vigente no está a la altura del conflicto que dice regular.

68 El Espectador, "Consulta popular que prohibió la megaminería en Cajamarca sigue vigente", El Espectador, 2024, https://www.elespectador.com/ambiente/consulta-popular-que-prohibio-la-megamineria-en-cajamarca-sigue-vigente/.

69 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. 2024. Oficio 21022024E2037719 del 8 de octubre de 2024. Referencia: Solicitud de sustracción temporal de un área de la Reserva Forestal Central, para el desarrollo del proyecto "La Colosa: Actividades de exploración avanzada en el marco del Contrato de Concesión Minera EIG-163" en el municipio de Cajamarca (Tolima).

70 Como muestra la Resolución VSC-2488 del 29 de septiembre de 2025, que recopila dicho historial.

El caso de Cajamarca resume, mejor que ningún otro, la paradoja que recorre este capítulo: una comunidad que ganó la consulta, activó un mecanismo previsto por la ley y obtuvo, años después, el respaldo de jueces y autoridades administrativas, pero que casi una década más tarde sigue defendiendo esa victoria en tribunales y despachos mientras el título minero que buscaba impedir permanece formalmente vivo. Esa distancia entre ganar una votación y ver esa decisión hecha efectiva es, en sí misma, la prueba más contundente del déficit de vinculatoriedad que este capítulo documenta, puesto que si el respaldo mayoritario en las urnas puede quedar suspendido indefinidamente por la vía administrativa o judicial, la democracia participativa corre el riesgo de operar como un ejercicio simbólico antes que como un mecanismo efectivo de autogobierno. Ante ese vacío de soluciones institucionales, las comunidades se han visto forzadas a construir nuevas alternativas de incidencia que desbordan los cauces que el propio Estado dispuso para ellas.

Las alternativas a las consultas populares

Tras la sentencia SU-095 de 2018, las comunidades rurales y campesinas abrieron dos frentes para sostener su *derecho a decir no* y la protección de su territorio: las denominadas "consultas populares autónomas" (o legítimas) y el impulso del proyecto de ley de democracia ambiental. La primera alternativa consistió en una serie de ejercicios participativos organizados por fuera del régimen electoral que, a pesar de que carecían de reconocimiento oficial, contaban con una alta movilización y aprobación comunitaria. La segunda alternativa, buscó un cauce normativo para llenar el vacío participativo identificado por la Corte Constitucional para lo cual se presentaron varios proyectos de ley orientados a definir mecanismos vinculantes de participación ciudadana en materia de proyectos extractivos.

Las consultas populares autónomas surgieron como ejercicios participativos impulsados directamente por la ciudadanía al margen de los requisitos contenidos en las leyes de participación ciudadana. A diferencia

de las consultas formales estas votaciones no se inscribían ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, no se adelantaban conforme al calendario electoral y no culminaban con las etapas administrativas propias de los mecanismos regulados. Eran, en la práctica, consultas de hecho que funcionaban como expresión directa de la voluntad comunitaria frente a los proyectos extractivos, promovidas en su mayoría por organizaciones sociales y ambientales ante la ausencia de herramientas legales operativas para proteger sus territorios.[71]

Estos procesos se desarrollaron en diversos municipios del país teniendo su mayor alcance dentro del Territorio Campesino Agroalimentario del Macizo (TCAM), que comprende 14 municipios de Nariño y 3 del sur del Cauca. Según los registros disponibles, la consulta adelantada en ese territorio durante el 19 de diciembre de 2021 convocó a más de 30.000 votantes, el 99,8% de los cuales rechazó la realización de actividades extractivas en su territorio.[72] En ese sentido, el logro principal de estas consultas fue mantener viva la organización comunitaria y demostrar que, pese al cierre que impuso la sentencia SU-095, las comunidades no renunciaron a su derecho a la participación. Sin embargo, estas consultas adolecían de una limitación estructural: al carecer de reconocimiento oficial no tiene la capacidad legal de modificar permisos, licencias o contratos extractivos.[73]

Frente a esa limitación estructural, las comunidades emprendieron un segundo frente: acudir al Congreso de la República mediante la presentación de un proyecto de ley. Un grupo de organizaciones

71 García-Herreros, "Las consultas populares en Colombia", 53–59.

72 El Espectador, "Comunidades del Macizo Colombiano le dicen No a la extracción minera", El Espectador, el 20 de diciembre de 2021, https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/comunidades-del-macizo-colombiano-le-dicen-no-a-la-extraccion-minera/.

73 Con todo, conviene recordar que muchas de las figuras que hoy cuentan con reconocimiento normativo comenzaron como prácticas de hecho. Así ocurrió con algunas Zonas de Reserva Campesina que antes de su formalización se declararon de hecho, o con los Territorios Campesinos Agroalimentarios, que existían de hecho desde 2015 pero solo hasta 2023 encontraron un desarrollo legal adecuado en el Plan Nacional de Desarrollo.

articuladas a través del Movimiento Nacional Ambiental —eventualmente respaldado por 107 organizaciones de 48 municipios en diecisiete departamentos del país— impulsó esta iniciativa legislativa como respuesta directa a la sentencia SU-095 de 2018. La iniciativa fue liderada por el Colectivo Socio-Ambiental Juvenil de Cajamarca (Cosajuca), con el acompañamiento jurídico del Centro Sociojurídico Siembra, que participó activamente en la construcción del articulado y en la formulación técnica del proyecto, pues aportó el sustento jurídico necesario para traducir el exhorto de la Corte Constitucional en una propuesta legislativa concreta.[74] De ese modo, esperaban colmar el vacío de mecanismos de participación con alcance decisorio y, al mismo tiempo, continuar por la vía legislativa la lucha democrática y la defensa del territorio. En palabras de uno de sus líderes:

> *"nos quitaron la posibilidad de participar, nos dijeron en una sentencia, sin ni siquiera mirarnos a la cara, ni siquiera visitar nuestros territorios, sin ni siquiera pensarse que esa decisión iba a poner a mucha gente a prácticamente pensarse que lo que venía haciendo estaba en un riesgo completo y que en ese camino, pues no existía como una posibilidad de una revancha, porque fue como que ustedes no puede decidir sobre qué se hace en su territorio porque el gobierno es el único que lo puede hacer y pues nosotros como está en el proyecto de ley no comulgamos con eso, nosotros desde los procesos territoriales, desde el Movimiento Nacional Ambiental declaramos la disputa, nosotros no vamos a renunciar a ese derecho, nosotros ya lo vivimos, ya lo sentimos y en ese sentido no vamos a dar un paso atrás hasta que lo podamos volver a tener, es por eso que el proyecto de ley surge (…)".*[75]

74 El proyecto contó, además, con el respaldo de veinte congresistas —encabezados por el representante Juan Carlos Losada— y fue radicado formalmente el 23 de septiembre de 2022. Igualmente, se destaca la participación y el rol activo de otras organizaciones como Censat Agua Viva, Amar es Más y el Comité por la Defensa del Agua, la Vida y el Territorio del Cauca.

75 Intervención de Robinson Mejía en el foro del Centro Sociojurídico para la defensa Territorial Siembra, "¡Participación que cuente! 10 años de consultas populares y democracia ambiental".

Con esa motivación se elaboró la «Ley de Democracia Ambiental», radicada por primera vez en 2021 como el Proyecto de Ley Estatutaria No. 121/2021 Cámara.[76] En su primera versión contó con el respaldo de 40 congresistas y fue acumulado con otra iniciativa similar, pero al no ser debatido este acabó archivado.[77] Posteriormente, volvió a radicarse en 2022[78] y en 2023,[79] pero fue archivado y retirado nuevamente por falta de trámite y tras conceptos desfavorables del sector minero y de la Procuraduría General de la Nación. Luego, en 2024 se presentó por cuarta vez,[80] consiguiendo en esta ocasión que la ponencia de primer debate fuera discutida; sin embargo, al no continuar con su trámite, el proyecto terminó

76 "Proyecto de Ley Estatutaria No. 121/2021 Cámara - 'Por medio del cual se regula el derecho a la participación de la ciudadanía afectada y potencialmente afectada por proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables y se crean mecanismos de participación ciudadana para deliberar y decidir sobre la ejecución de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables'", 2021, https://www.camara.gov.co/mecanismos-participacion-extractiva-2245/.

77 De conformidad con el artículo 153 de la Constitución y el artículo 190 de la Ley 5 de 1992

78 "Proyecto de Ley Estatutaria No. 202/2022 Cámara - 'Por medio de la cual se regula el derecho a la participación de la ciudadanía afectada y potencialmente afectada por el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, se crean mecanismos de participación para deliberar y decidir sobre la ejecución y desarrollo de esos proyectos y se dictan otras disposiciones'", 2022, https://www.camara.gov.co/mecanismos-de-participacion-en-contextos-extractivos-1685/.

79 "Proyecto de Ley Estatutaria No. 053/2023 Cámara - 'Por medio de la cual se regula el derecho a la participación de la ciudadanía afectada y potencialmente afectada por el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, se crean mecanismos de participación para deliberar y decidir sobre la ejecución y desarrollo de esos proyectos y se dictan otras disposiciones'", 2023, https://www.camara.gov.co/democracia-ambiental-en-proyectos-extractivos-1409/.

80 "Proyecto de Ley Estatutaria No.017/2024 Cámara - 'Por medio de la cual se regula el derecho a la participación de la ciudadanía afectada y potencialmente afectada por el desarrollo de proyectos de exploración, explotación o producción de recursos naturales no renovables, se crean mecanismos de participación para deliberar y decidir sobre la ejecución y desarrollo de esos proyectos y se dictan otras disposiciones'", 2024, https://www.camara.gov.co/democracia-ambiental-en-proyectos-extractivos-988/.

hundiéndose nuevamente. Finalmente, en el año 2025, se volvió a presentar como el Proyecto de Ley Estatutaria No. 007/2025 Cámara que, pese a superar una proposición de archivo, no alcanzó a surtir su primer debate.[81]

Esta iniciativa propuso un marco de participación vinculante para las comunidades afectadas por proyectos extractivos de mediana y gran minería e hidrocarburos. Su Título I (arts. 1 a 8) fija principios orientadores, ámbito de aplicación y una plataforma interoperable de información pública. El Título II (arts. 9 a 11) reconoce derechos especiales de participación vinculante y de acceso a información. El Título III (arts. 12 a 26) regula los cabildos abiertos como mecanismos deliberativos en tres sesiones con decisiones por mayoría calificada del 65%. El Título IV (arts. 27 a 38) crea el Cabildo Abierto Socioambiental, obligatorio antes del otorgamiento de concesiones, cuya declaratoria de inconveniencia deviene vinculante tras la acreditación de causales taxativas y bloquea el proyecto por cinco años. El Título V (arts. 39 a 64) establece la Audiencia Pública de Control Socioambiental en etapa de explotación y el Cabildo Abierto para el Cierre, que condiciona el desmantelamiento al cumplimiento verificado de obligaciones ambientales y sociales. Por último, el Título VI (arts. 65 a 70) regula la transición, la salvaguarda de derechos étnicos y campesinos y su vigencia.

El eje de la reforma consiste en otorgar a la ciudadanía la posibilidad de declarar la inconveniencia de un proyecto y frenar su desarrollo cuando se acrediten las causales previstas en la ley. No obstante, esa dimensión decisoria fue la que concentró las principales objeciones durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República. En su momento, la

81 "Proyecto de Ley Estatutaria No. 007/2025 'Por medio de la cual se regula el derecho a la participación de la ciudadanía afectada y potencialmente afectada por el desarrollo de proyectos de exploración, explotación o producción de recursos naturales no renovables, se crean mecanismos de participación para deliberar y decidir sobre la ejecución y desarrollo de esos proyectos y se dictan otras disposiciones'", 2025, https://www.camara.gov.co/democracia-ambiental-en-proyectos-extractivos-354/.

Asociación de Profesionales del Sector Minero señaló que la iniciativa "crea un poder de veto en las minorías ubicadas en las cercanías de los proyectos pero desconoce a la ciudadanía del resto de la nación que podría ser afectada por el no desarrollo de los proyectos".[82] La Procuraduría General de la Nación, por su parte, sostuvo que "los mecanismos de participación son eminentemente deliberativos" y que "permitir tomar parte de las decisiones para el desarrollo de los proyectos [mineros y petroleros] desplazaría a las autoridades competentes que en últimas son las únicas competentes para adoptar decisiones".[83]

El trámite sucesivo de la iniciativa entre 2021 y 2025 ilustra un desafío que sigue pendiente desde 2018, pues la mayoría de las versiones ni siquiera alcanzó a ser debatida en el Congreso. Igualmente, su archivo reiterado revela que el sistema institucional no ha asimilado la necesidad de garantizar una participación sustantiva en materia ambiental, y que el debate sobre el derecho a decidir sigue encontrando resistencia. Así, el vacío normativo que motivó el surgimiento del proyecto permanece irresuelto y continúa siendo el núcleo de la tensión en torno al derecho a la participación.

Esa tensión se agudiza al contrastar ese fracaso con un esfuerzo paralelo que, en últimas, corrió una suerte semejante. Entre 2022 y 2025, bajo el primer gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), el Ministerio de Minas y Energía trabajó en una reforma integral al Código de Minas (Ley 685 de 2001) que llegó a radicarse ante el Congreso en 2025.[84] A ese

82 Asociación de Profesionales del Sector Minero de Colombia (AIMC), "Observaciones Proyecto de Ley 202", 2022, https://doi.org/https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/proyectos-ley/publicaciones/proyecto-30237/2022_12_03_AIMC_Observaciones%20PL%20202.pdf.

83 Procuraduría General de la Nación 2023. Despacho del viceprocurador general. Oficio del 13 de febrero de 2023 radicado ante la Comisión Primera de Cámara como concepto al Proyecto de ley 202 de 2022- Cámara, p.5

84 Ministerio de Minas y Energía, "Ministerio de Minas y Energía Informa Que La Nueva Ley Minera Elaborada Por El Gobierno Nacional Sigue Su Curso y Se Acerca a La Finalización de La Consulta Previa", Minenergía, 2025, https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/ministerio-de-minas-y-energia-informa-que-la-nueva-ley-minera-elaborada-por-

propósito se había sumado anteriormente la Comisión Accidental de Seguimiento a la Política Minera del Congreso de la República,[85] que desarrolló 28 audiencias públicas entre 2022 y 2023 para recoger insumos para la reforma,[86] en las que la participación ciudadana, los impactos ambientales y el carácter de utilidad pública de la minería se identificaron entre los temas más problemáticos del sector.[87] Además, el proyecto de reforma reconocía a la participación como principio rector (arts. 10 y 17) y ordenaba que las decisiones sobre planificación y aprovechamiento minero se fundamentaran en un diálogo plural con municipios, entidades territoriales y comunidades étnicas.

El proyecto radicado mantenía, sin embargo, un alcance meramente consultivo incluso en las instancias de mayor afectación, de modo que tampoco resolvía el déficit de participación decisoria que sí buscaba

el-gobierno-nacional-sigue-su-curso-y-se-acerca-a-la-finalizacion-de-la-consulta-previa/.

85 Esta es una comisión bicameral y multipartidista del Senado y la Cámara de Representantes, creada en 2022 con el propósito de analizar la política minera del país, su normativa, impactos, pronunciamientos jurisprudenciales, compromisos internacionales y la conflictividad socioambiental relacionada.

86 Isabel Colomna, "Comisión Accidental minera del Congreso presentó bases para una nueva Ley Minera que mejore el sector", Senado de la República, el 25 de abril de 2023, https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/13-senadores/4487-comision-accidental-sobre-mineria-del-congreso-presento-bases-para-una-nueva-ley-minera-que-mejore-el-sector.

87 Excede los objetivos de este trabajo referirnos al amplio debate y las problemáticas que ha aparejado el concepto de utilidad pública aplicado al ámbito minero. No obstante, cabe señalar que es uno de los criterios cuya revisión en la legislación nacional ha sido recomendada. En particular, así lo sugiere el Comité DESC de Naciones Unidas al definir las obligaciones de los Estados partes del PIDESC en relación con el derecho a la tierra en la Observación General No. 26 de enero de 2023. En el párrafo 23 de dicho documento se lee: «*Los estados partes deberán definir claramente el concepto de utilidad pública en la legislación a fin de permitir un control judicial*». *El Comité aborda nuevamente la cuestión en el párrafo 52, referido a escenarios de corrupción, señalando que esta tiene efectos negativos en «la utilización de las disposiciones sobre "utilidad pública" o "dominio eminente" para justificar la expropiación de tierras; y en la venta o el arrendamiento de tierras a inversores por parte de los Gobiernos*».

subsanar el proyecto de ley de democracia ambiental.[88] Con todo, ni siquiera esa reforma alcanzó a discutirse: el cambio de Gobierno frenó su trámite antes de que el Congreso la tramitara. El actual Gobierno la ha vuelto a radicar, pero con la llegada de Abelardo de la Espriella a la Presidencia en 2026 y la nueva composición del Congreso, resulta poco probable que una iniciativa de ese signo vuelva a impulsarse en el corto plazo.[89] El exhorto que la Corte hizo al legislador desde 2018 permanece incumplido, y con él persiste, año tras año y gobierno tras gobierno, el mismo problema de fondo: la ciudadanía sigue sin contar con un mecanismo de participación que subsane el déficit democrático frente a los proyectos extractivos que se desarrollan en su territorio.

La participación como ejercicio: quién, cuándo y cómo

Los tres ejercicios recorridos en este capítulo no se agotan en sus resultados jurídicos y políticos. Piedras, Cajamarca, el Macizo Colombiano y la Ley de Democracia Ambiental comparten un mismo reclamo de fondo —la exigencia de que la voluntad expresada por las comunidades tenga consecuencias vinculantes sobre el proyecto extractivo—, pero ese reclamo compartido no basta para diseñar un mecanismo funcional, porque deja sin resolver tres condiciones que son lógicamente previas a cualquier efecto vinculante. Antes de preguntar qué consecuencia jurídica debe producir la participación, es necesario precisar quién está

88 Centro Sociojurídico para la defensa Territorial Siembra, "¿Es el proyecto de Ley Minera la respuesta a los problemas históricos del sector?: comentarios al Proyecto de Ley para la Transición Energética Justa, la Reindustralización Nacional y la Minería para la Vida", 2024, https://www.centrosiembra.org/2024/04/17/es-el-proyecto-de-ley-minera-la-respuesta-a-los-problemas-historicos-del-sector/.

89 Minenergía, "Gobierno nacional radica proyecto de Ley Minera para modernizar el sector", Ministerio de Minas y Energía, 2026, https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/gobierno-nacional-radica-proyecto-de-ley-minera-para-modernizar-el-sector/.

legitimado para participar, en qué momento del proyecto esa participación puede incidir realmente sobre lo que se decide, y a través de qué forma concreta se canaliza para que el derecho reconocido en el papel no se vacíe en la práctica. Esas tres preguntas —quién, cuándo y cómo— se derivan directamente del déficit de mecanismos de participación efectiva que identificó la Corte Constitucional en la SU-095 de 2018, y cada una ilumina una dimensión distinta de ese déficit: la primera afecta la legitimidad del proceso, la segunda su capacidad real de incidencia, y la tercera su fidelidad como ejercicio democrático, de modo que ninguna se resuelve por completo si las otras dos quedan sin respuesta.

a. ¿Quién debe decidir?

Definir quién puede participar en la decisión sobre un proyecto extractivo es la pregunta que antecede a cualquier diseño institucional, porque determina de entrada si el mecanismo protege a quienes efectivamente asumen los impactos o si, por el contrario, diluye esa carga en un universo de decisores tan amplio que termina por neutralizarla. La experiencia narrada en este capítulo muestra que esta definición no es un asunto técnico secundario, sino el punto donde se juega la legitimidad misma del proceso: cuando las consultas populares y las consultas autónomas lograron altos niveles de participación, lo hicieron porque la pregunta convocaba directamente a quienes veían amenazada su fuente de agua o su vocación agrícola, no a un electorado genérico. Por eso, la pregunta por quién decide y la pregunta por quién participa no admiten respuestas separadas: no existe un criterio para "quién tiene la última palabra" distinto del criterio para "quién puede tomar parte en la deliberación", porque ambas dependen de la misma pertenencia al territorio afectado.

Esa tensión fue uno de los ejes discutidos en el grupo focal realizado por el Centro Sociojurídico Siembra con líderes y lideresas de los territorios donde se adelantaron las consultas populares y las consultas autónomas, y sus reflexiones permiten ordenar la disputa entre las dos posiciones que han dominado el debate público y legislativo —de un lado, que la

decisión corresponde a las comunidades directamente expuestas a los impactos del proyecto, sin que esa titularidad pueda diluirse invocando un interés nacional abstracto; del otro, que la decisión debe recaer en las autoridades, con concurrencia entre la Nación y los entes territoriales, bajo el argumento de que los recursos del subsuelo pertenecen a todos los colombianos— no como una sistematización de casos individuales, sino como una lectura del tipo de razón que cada posición moviliza. Los argumentos democrático y normativo se libran en el plano de los principios, esto es, quién tiene derecho a decidir en abstracto; los argumentos sobre el conocimiento del territorio y sobre quiénes deben contarse entre los actores de la decisión se trasladan al diseño institucional, es decir, a cómo debería articularse esa decisión sin perder legitimidad ni capacidad técnica; y los argumentos fáctico y de bienestar económico abandonan ambos planos para preguntar, con la evidencia disponible, qué ha ocurrido realmente cuando los proyectos se han ejecutado. La tabla siguiente sistematiza esos argumentos según esa misma lógica, distinguiendo el tipo de razón que cada posición invoca.

Tabla 1. Posiciones sobre quién debe tener la facultad de decidir

Tipo de argumento	A favor de que las comunidades decidan	A favor de que las autoridades decidan
Democrático	En una democracia el poder reside en el pueblo; nada impide que la ciudadanía tome directamente las decisiones sobre el territorio y sus recursos.	La democracia directa es inviable en la práctica. Los representantes y el Gobierno son quienes deben decidir sobre el aprovechamiento de recursos no renovables.
Normativo	El marco internacional y constitucional protege el derecho a la participación incidente y eficaz. La SU-095 de 2018 restringió a los entes territoriales, pero no negó ese derecho a la ciudadanía.	Las decisiones sobre proyectos minero-energéticos están reservadas al nivel central conforme a la SU-095 de 2018. La ciudadanía tiene derecho a participar, pero no poder de veto. «Los espacios participativos no deben ser vinculantes». *
Conocimiento e información	Los habitantes conocen el territorio y sus realidades ambientales, sociales y económicas. La información relevante para la decisión es de diversa índole.	Los asuntos minero-energéticos requieren saber técnico especializado (geología, hidrología, etc.) del que carecen las comunidades. La decisión definitiva debe reposar en la autoridad.
Actores de la decisión	Deben decidir quiénes son directamente afectados por el proyecto, bajo un criterio más amplio que el meramente geográfico.	Incluir solo al territorio directamente afectado excluye a municipios, departamentos y a la nación. «Se crea un poder de veto en las minorías ubicadas en las cercanías de los proyectos» **
Fáctico	La implementación de proyectos extractivos ha producido vulneraciones documentadas: títulos en zonas prohibidas, desplazamientos forzados, afectaciones al agua y pérdida de la vocación agrícola.	Los problemas son casos puntuales y aislados. No puede juzgarse toda una política pública por errores específicos; el Gobierno orienta su actuación hacia el desarrollo sostenible a largo plazo.

Bienestar económico	Los proyectos no han mejorado las condiciones de vida de las poblaciones; generan cambios de vocación territorial, desplazamientos, contaminación e incremento en el costo de vida.	La minería genera empleo, regalías e ingresos nacionales esenciales. Otorgar poder decisorio a las comunidades puede afectar la seguridad energética, la inversión extranjera y los ingresos de la nación.
Seguridad jurídica	No hay derechos adquiridos cuando la actividad genera daños probados. El Estado puede modificar su posición aunque haya otorgado un título minero, cuando entran en conflicto intereses de superior jerarquía.	Cambiar las reglas de juego frente a concesiones otorgadas viola derechos adquiridos y expone al Estado a demandas ante instancias internacionales.

**** Argumento expresado en esos términos por la Agencia Nacional de Hidrocarburos en comentarios al proyecto de ley de democracia ambiental.***

***** Argumento expresado textualmente por la Asociación de Profesionales del Sector Minero en concepto al proyecto de ley de democracia ambiental.***

Leídos en ese orden, los siete tipos de argumento no tienen igual estatus: el argumento de seguridad jurídica no discute quién debe decidir hacia adelante, sino qué ocurre con las decisiones ya tomadas cuando se pretende revisarlas, por lo cual actúa como límite de cualquiera de las dos posiciones y no como un argumento simétrico a los demás, mientras que la SU-095 de 2018 aparece dos veces —en la fila normativa y en la de actores de la decisión— porque la misma sentencia se invoca para restringir la titularidad territorial en un caso y para justificar la exclusión de un poder de veto local en el otro, lo cual explica por qué ese giro jurisprudencial terminó por convertirse en el eje sobre el que gira toda la discusión posterior. Los participantes del grupo focal coincidieron, además, en que el peso de los argumentos fáctico y de bienestar económico no puede evaluarse en abstracto, sino a la luz de lo ocurrido en Piedras, Cajamarca y el Macizo

Colombiano, donde las vulneraciones documentadas —títulos en zonas prohibidas, desplazamientos, afectaciones al agua— correspondieron, en cada caso, a proyectos donde la decisión efectiva quedó en manos de la autoridad central pese a la oposición local expresada en las urnas, lo que muestra que el reconocimiento formal del derecho a participar no bastó, por sí solo, para que esa decisión tuviera efectos vinculantes.

La posición que sostiene este documento se acerca a la primera orilla, aunque matizada: quienes resulten directamente afectados por un proyecto extractivo deben tener prioridad tanto en la participación como en la decisión, sin que ello excluya a otros actores del territorio ni convierta el criterio de pertenencia en uno meramente geográfico. Esa posición se desarrolla con mayor detalle en los capítulos siguientes, una vez sentados los estándares normativos que permiten precisarla.

b. ¿Cuándo se puede participar?

El momento en que se activa la participación determina en buena medida su capacidad real de incidir sobre el proyecto, porque una comunidad que solo puede pronunciarse cuando el título minero ya está otorgado, la inversión ya comprometida y la infraestructura en construcción, participa en un escenario donde cualquier objeción llega demasiado tarde para modificar lo esencial. Las consultas populares narradas en este capítulo se activaron precisamente en esa etapa temprana —antes del otorgamiento del título o, como en Cajamarca, frente a un proyecto que llevaba años de exploración sin haber iniciado la explotación— y ese momento explica en parte por qué lograron resultados contundentes. Por eso, cuándo participa la comunidad no es una cuestión procedimental menor, sino una que define si la participación conserva algún poder de veto o queda reducida a una instancia de mitigación de daños ya decididos.

La experiencia documentada sugiere que un mecanismo de participación vinculante no puede limitarse a un único momento, sino que debe acompañar las distintas etapas del proyecto, porque los riesgos e impactos que este genera tampoco son estáticos. La etapa previa al otorgamiento del título concentra el mayor poder de incidencia, en la medida en que

permite a la comunidad impedir el proyecto antes de que se comprometan inversiones y expectativas económicas difíciles de revertir, como lo demuestran Piedras y Cajamarca, donde la consulta se celebró antes de que la explotación se consolidara. Sin embargo, limitar la participación a ese único momento desconoce que los impactos ambientales y sociales de un proyecto extractivo suelen manifestarse, o agravarse, durante la etapa de explotación, cuando ya es tarde para impedir el proyecto pero no para exigir correctivos, y también en la etapa de cierre, cuando la obligación de restaurar el territorio y responder por los pasivos ambientales puede diluirse si no existe un mecanismo que la haga exigible. El caso de Cajamarca, donde el título minero permanece formalmente vigente casi una década después de la consulta pese a que la comunidad ya se pronunció en su contra, ilustra además un problema adicional: la ausencia de mecanismos que obliguen a las autoridades a actuar con la misma celeridad que exigen de la ciudadanía, de modo que una decisión comunitaria tomada a tiempo termina neutralizada por la inacción administrativa posterior.

La posición que sostiene este documento es que la participación vinculante debe operar en al menos tres momentos diferenciados —antes del otorgamiento del título, durante la etapa de explotación y en el cierre del proyecto—, cada uno con un umbral de incidencia distinto pero igualmente exigible. Los capítulos siguientes desarrollan con mayor precisión los estándares que permiten calibrar ese umbral en cada etapa.

c. ¿Cómo se debe participar?

Ni la identificación de quién participa ni la definición de cuándo lo hace bastan si el mecanismo concreto a través del cual se canaliza esa participación no está diseñado para producir una decisión informada y representativa. La forma que adopta la convocatoria y la deliberación determina, en la práctica, si el derecho reconocido en el papel se traduce en un ejercicio real de agencia política o si se queda en un trámite formal vaciado de contenido. Esta dimensión resulta particularmente sensible en los territorios rurales donde se han concentrado las consultas populares y las consultas

autónomas, pues son también los territorios donde las barreras de acceso a la información y a los espacios institucionales son más pronunciadas.

Las experiencias recogidas en el grupo focal muestran que los mecanismos institucionales habituales de convocatoria —publicaciones digitales, correos electrónicos, avisos en carteleras de alcaldías— no garantizan que quienes deben ser informados lo sean, y que esa brecha es especialmente grave en municipios rurales con conectividad limitada. Frente a ello, canales como el perifoneo, las emisoras comunitarias o los carteles en espacios de circulación cotidiana han demostrado mayor eficacia según el territorio, lo que sugiere que un mecanismo vinculante no puede estandarizar un único canal de convocatoria sino adaptarlo a las condiciones locales. La composición de los espacios deliberativos plantea un desafío adicional: estos deben convocar de manera amplia —ciudadanía en general, juntas de acción comunal, organizaciones sociales, autoridades ambientales, alcaldes, concejales y representantes del Ministerio Público—, pero sin permitir que las empresas con interés en la explotación de los recursos hagan parte de la decisión final, dado su carácter de parte interesada, ni que prácticas como convocar personas como relleno o trabajadores directamente vinculados a las empresas introduzcan sesgos que comprometan la legitimidad del proceso.

A esto se suma una barrera menos visible pero igualmente determinante: las condiciones estructurales —trabajos informales, jornadas extensas, necesidades de subsistencia— que reducen el tiempo disponible para asistir a espacios deliberativos, junto con el descrédito de los escenarios institucionales y el déficit general de cultura democrática que se refleja en los altos índices de abstención electoral. Con todo, la experiencia de las consultas populares ofrece un dato que matiza ese diagnóstico: en municipios donde la participación electoral era históricamente baja, la convocatoria de la consulta sobre el extractivismo movilizó a comunidades enteras, lo que indica que la apatía cede cuando lo que está en juego se percibe como inmediato y decisivo, y que el diseño del mecanismo —tanto como la relevancia de lo que se decide— son variables que el Estado puede y debe intervenir.

La posición que sostiene este documento es que un mecanismo de participación vinculante debe prever garantías que reduzcan las barreras de acceso, aseguren convocatorias adaptadas a las condiciones de cada territorio, ofrezcan información clara en formatos comprensibles y excluyan a las partes interesadas de la decisión final, de modo que la forma del proceso no termine por vaciar de contenido el derecho que dice proteger. Esa exigencia se retoma con mayor detalle en los capítulos siguientes, a la luz de los estándares normativos aplicables.

Lo que las comunidades han construido

Las comunidades colombianas han construido, en poco más de una década, un acumulado político, jurídico y organizativo considerable. Las consultas populares formales demostraron que la ciudadanía puede organizar procesos de decisión colectiva con altos niveles de participación y resultados contundentes, al punto de forzar una respuesta jurisprudencial que reconoció el déficit de participación que los motivaba. Las consultas autónomas mantuvieron viva esa capacidad organizativa incluso después de que la sentencia SU-095 de 2018 clausurara el cauce institucional que la había hecho posible. Finalmente, el Proyecto de Ley de Democracia Ambiental tradujo la experiencia acumulada en una propuesta legislativa con mecanismos concretos y respaldo parlamentario, aunque su archivo reiterado confirmó que el sistema institucional no ha asimilado la necesidad de garantizar una participación con efectos decisorios.

Ese acumulado, sin embargo, convive con una frustración profunda: haber ganado las votaciones y que los títulos, las explotaciones y la presencia de las empresas continúen vigentes; haber elaborado una ley y que no haya podido debatirse; haber luchado en un escenario donde varios de quienes participaron directamente han sido agredidos o siguen siendo objeto de persecución judicial. Un líder del Movimiento Nacional Ambiental sintetizó esa condición con una frase que describe con precisión lo que significa agotar los mecanismos disponibles sin que el modelo haya cedido: "aprendimos a nadar en un naufragio". Esa distancia entre el derecho reconocido formalmente y su eficacia real es el problema que los capítulos siguientes buscan abordar desde los estándares normativos y los fundamentos conceptuales que pueden sostener un *derecho a decir no*.


NO
NO
NO
NO
NO

SEGUNDA PARTE: ¿PARTICIPAR O DECIDIR?

La segunda sección se ocupa del estado actual del derecho a la participación ambiental en el ordenamiento jurídico. El análisis se estructura en torno a cuatro ejes —temporal, subjetivo, procedimental y de incidencia— que permiten identificar con precisión los contornos y los límites que el derecho colombiano y el derecho internacional imponen a esta garantía. A partir de este ejercicio, el capítulo sostiene que, no obstante los avances progresivos en su desarrollo normativo y jurisprudencial, el estándar vigente resulta insuficiente para sustentar, por sí solo, un derecho a decir no. Con todo, su examen detallado revela los elementos y las tensiones que permiten construir los cimientos argumentativos para defender dicha configuración.


NO

Capítulo 3

EL ESTÁNDAR VIGENTE DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN Y SU DIMENSIÓN AMBIENTAL

El capítulo anterior cerró con una constatación incómoda. Las comunidades que protagonizaron las consultas populares, las consultas autónomas y la construcción del proyecto de ley de democracia ambiental agotaron los mecanismos disponibles sin que el modelo de participación haya cedido a sus demandas. La distancia entre el derecho a participar, reconocido formalmente en múltiples instrumentos, y la capacidad efectiva de intervenir en la adopción de decisiones que definen el destino de los territorios sigue siendo el nudo central del problema. Las tres preguntas que emergieron del grupo focal remiten, en últimas, a una interrogante más profunda: ¿el estándar jurídico vigente en materia de participación ofrece herramientas suficientes para sostener un derecho a decir no, o se limita a la promesa de ser escuchado sin garantía de ser atendido?

Este análisis reconstruye la genealogía del estándar de participación y expone sus límites estructurales. El recorrido propuesto sigue tres ejes. El primero reconstruye la trayectoria que llevó a convertir la participación en un derecho reconocido tanto en la esfera política como en la ambiental. El segundo eje examina el contenido de ese estándar a través de cinco dimensiones: la material, la subjetiva, la temporal, la procedimental y la de incidencia, prestando atención, en cada una, a si el nivel nacional, el regional y el internacional convergen o si alguno se muestra más exigente que los otros. El tercer eje identifica las

limitaciones estructurales de ese estándar y muestra por qué, a pesar de su sofisticación creciente, no logra aún fundamentar un derecho a decir no, aunque sí ofrecen una base desde la cual es posible argumentar a favor de su configuración en el ordenamiento colombiano.

El génesis del reconocimiento del derecho a la participación ambiental

El derecho a la participación emergió en el plano internacional como parte de la arquitectura normativa de la posguerra que buscaba establecer límites al poder estatal. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 consagró el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país[90] y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 reconoció el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos, elegir y ser elegido, y acceder en igualdad de condiciones a las funciones públicas.[91] De forma similar, pero en el plano regional, tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[92] de 1948 como la Convención Americana sobre Derechos Humanos[93] de

90 Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Declaración Universal de los Derechos Humanos", United Nations, 1948, art. 21, https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-right. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) el 10 de diciembre de 1948.

91 Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", 1966, art. 25, https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

92 Organización de los Estados Americanos (OEA), "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", Bogotá, 1948, arts. 6, 20 y 24, https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.

93 Organización de los Estados Americanos (OEA), "Convención Americana sobre Derechos Humanos", San José de Costa Rica, 1969, art. 23, https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp. Suscrita en San José

1969 reconocieron a la participación como componente constitutivo del sistema democrático.

Siendo así, durante décadas, el derecho a la participación operó exclusivamente en la órbita político-electoral. Ese carácter restringido obedecía también a una separación institucional histórica entre los organismos de derechos humanos y los del campo ambiental: la Comisión, (hoy Consejo) de Derechos Humanos de las Naciones Unidas promovía los primeros, mientras el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente se encargaba de los segundos. En América Latina, esa escisión se reproducía en la división entre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, volcado en la protección derechos civiles y políticos, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abocada al problema del medio ambiente y desarrollo.[94]

No sería sino hasta la adopción de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 que un instrumento de alcance global aludiría por primera vez al derecho de las personas a intervenir en decisiones que afectan el ambiente.[95] No obstante, fue la Cumbre de Río de 1992 la que consolidó ese vínculo: la Conferencia instituyó la participación de todos los interesados como mecanismo de gestión de los conflictos ambientales, al concebir los asuntos ambientales como un espacio de armonización entre intereses económicos, sociales y ecológicos. Ese mismo año, además, el Convenio sobre Diversidad Biológica (como subproducto de la Conferencia) extendió

de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

94 María Cecilia Roa-García y Diana Milena Murcia-Riaño, "El Acuerdo de Escazú, la democracia ambiental y la ecologización de los derechos humanos", *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, núm. 1 (2021): 37, https://doi.org/10.53010/nys1.02.

95 Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Carta Mundial de la Naturaleza", 1982, art. 23, https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Ultima-Tanda/Medio%20Ambiente/7.%20CartaMundialdelaNaturaleza.pdf. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 37/7 del 28 de octubre de 1982.

la exigencia participativa a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.[96]

En ese sentido, la importancia de la Cumbre reside en que allí la participación en materia ambiental dejó de ser una aspiración difusa para adquirir un contenido propio. El Principio 10 de la Declaración de Río sistematizó lo que desde entonces se conoce como la tríada de derechos de acceso en materia ambiental —información, participación pública y justicia ambiental—,[97] formulada en estos términos:

> "el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre es-tos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."

Además, este avance respondía a las necesidades propias de su momento histórico. Para 1992 la conflictividad socioambiental dominaba la agenda de movilización en buena parte del continente y los Estados la enfrentaban con represión dirigida en particular contra líderes y defensores ambientales. En ese contexto, la separación histórica entre los derechos humanos y la gobernanza ambiental encontró, al menos en el plano

96 Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Convenio de La Diversidad Biológica", Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 1992, https://www.cbd.int/convention/text.

97 Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo", 1992, https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm.

declarativo, su superación. Igualmente, con ella emergieron las primeras formulaciones académicas del concepto de democracia ambiental, entendida como una profundización de la tradición liberal orientada a renovar la calidad de sus mecanismos procedimentales en las dimensiones de participación, diálogo, transparencia y rendición de cuentas.[98]

Así, el estándar inaugurado por el Principio 10 continuó desarrollándose en dos direcciones. En el plano regional, el Convenio de Aarhus de 1998[99] operacionalizó la tríada de acceso para Europa, y el Acuerdo de Escazú de 2018 trasladó ese modelo a América Latina y el Caribe,[100] con la particularidad de incorporar disposiciones específicas sobre la protección de defensores ambientales. En el plano sustantivo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP),[101] adoptada ese mismo año, agregó una dimensión que el marco general no alcanzaba: las comunidades campesinas enfrentan condiciones estructurales de exclusión que impiden un ejercicio igualitario de la participación.[102] Por eso, la UNDROP reconoció su derecho a intervenir en planes de desarrollo y en

98 Roa-García y Murcia-Riaño, "El Acuerdo de Escazú, la democracia ambiental y la ecologización de los derechos humanos", 2021, 35.

99 Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE), "Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente", 1998, https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aahrus.pdf.

100 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe", 2018, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-18&chapter=27&clang=_en.

101 Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.", 2018, https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A_HRC_RES_39_12-ES.pdf.

102 Carlos Duarte et al., "Derechos políticos del campesinado: Consulta y participación reforzada", 2025, https://www.javerianacali.edu.co/sites/default/files/2025-06/Derechos%20del%20campesinado.pdf.

la gestión de recursos naturales, y estableció la obligación estatal de realizar consultas de buena fe, evaluaciones de impacto y distribución equitativa de beneficios antes de autorizar proyectos que afecten recursos de uso tradicional.

Esta trayectoria revela una tensión de origen. La participación ambiental no se construyó sobre una concepción autónoma de la relación entre comunidades y territorio. Al contrario, heredó la arquitectura de un derecho diseñado para la arena político-electoral y fue reinterpretada, a posteriori, como expresión del ideal democrático en materia ambiental. Esa filiación le confirió una base normativa amplia y un reconocimiento progresivo en el derecho internacional, pero también fijó su alcance: la participación quedó configurada como un conjunto de garantías esencialmente procedimentales.

La arquitectura del estándar de participación ambiental vigente

La Constitución de 1991 concibe la participación como un derecho fundamental y, a la vez, como un principio que estructura el Estado social de derecho para que los ciudadanos incidan en las decisiones que los afectan, condición doble que la Corte Constitucional reconoció desde temprano al calificarla como principio fundante del ordenamiento. Por eso su contenido no se agota en el catálogo de mecanismos que enuncia expresamente el Título IV de la Constitución, sino que admite nuevas figuras no previstas en su texto, lo que le confiere un carácter expansivo. El derecho a la participación ambiental, reconocido de forma específica en el artículo 79, es entonces una manifestación de ese principio general, y no una categoría autónoma que pueda leerse al margen de él dado su carácter expansivo y fundamental dentro del ordenamiento.

Esa condición derivada explica que el contenido de la dimensión ambiental esté nutrido por fuentes de nivel internacional, regional y nacional, con grados variables de rigor, que en conjunto exigen una participación previa, amplia, deliberada e informada, y eficaz sobre el resultado. Ese estándar se despliega en cinco dimensiones: la material, que explica

desde qué conflicto surgió la exigencia de participar; la subjetiva, que establece quiénes son sus titulares; la temporal, que determina cuándo debe producirse; la procedimental, que precisa cómo debe desarrollarse; y la de incidencia, que fija con qué efecto se proyecta sobre la decisión final. Es en esta última donde reaparece la tensión de origen: el mismo diseño que multiplicó los titulares, adelantó el momento de la participación y detalló su procedimiento no llegó a convertir la posición de las comunidades en un factor vinculante para la decisión. Las páginas que siguen examinan cada dimensión en ese orden, para precisar hasta dónde alcanza el estándar en cada plano y en cuál la brecha entre lo exigido y lo ofrecido resulta más persistente.

a. La dimensión material: reivindicación de la exigencia de participar

El primer rasgo del estándar no resuelve un problema procedimental, sino uno de origen, y la pregunta que lo organiza es por qué la participación se convirtió en un derecho exigible en materia ambiental. La respuesta no se agota en la genealogía internacional reconstruida en el eje anterior. Como se explicó, la participación opera en el ordenamiento colombiano como un principio constitucional de carácter expansivo, que no depende de un catálogo cerrado de mecanismos ni de un ámbito específico de aplicación para desplegarse. Esa condición estructural es la que explica que el impulso surgido en Río —al dotar a la participación de un contenido propio en materia ambiental— haya encontrado en el ordenamiento interno un principio ya disponible para recibirlo y expandirse hacia ese nuevo terreno.

Con todo, la fuente que efectivamente reivindicó ese derecho y lo dotó de fuerza exigible fue interna. El ciclo jurisprudencial que expandió el derecho a la participación ambiental en Colombia entre 2013 y 2018, examinado con detalle en la dimensión de incidencia, surgió frente a proyectos extractivos —hidroeléctricos y mineros— en los que la Corte Constitucional verificó que la ausencia de un espacio real de incidencia coincidía con afectaciones graves a los derechos humanos de las comunidades. Así ocurrió en la Sentencia T-135 de 2013, donde la Corte amparó

los derechos al trabajo, a la vida digna y al mínimo vital de las personas afectadas por la construcción del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, y en la Sentencia C-035 de 2016, donde la Corte declaró inexequible la disposición que habría permitido continuar la extracción minera y de hidrocarburos en ecosistemas de páramo bajo licencias preexistentes. Esas sentencias no reivindicaron la participación como un fin en sí mismo ni como la aplicación mecánica de un estándar importado, sino como el mecanismo disponible, ya reconocido por la propia arquitectura constitucional, para que las comunidades resistieran decisiones que las afectaban de manera desproporcionada. Esa reivindicación, entonces, no nace del vacío: se apoya en el principio constitucional expansivo de participación y se activa frente a la evidencia, verificada judicialmente, de que el modelo extractivo vulnera derechos fundamentales.

El giro del Acuerdo de Escazú hacia la protección de las personas defensoras del ambiente y la atención de la Corte IDH a la emergencia climática en la Opinión Consultiva OC-32/25 responden a la misma evidencia que movilizó a la Corte Constitucional: que la actividad extractiva y el modelo de desarrollo que la sostiene son fuente de vulneraciones de derechos humanos, entre ellos el de participación. La participación ambiental no se reivindica, pues, en un vacío en ninguno de los tres niveles, sino como respuesta a un conflicto material previo verificado empíricamente, y esa genealogía práctica —más consolidada en el nivel nacional que en el regional o el internacional— es la que sostiene la propuesta de un derecho a decir no.

b. La dimensión subjetiva: quiénes participan

La segunda dimensión del estándar concierne a su titularidad y es aquí donde el derecho colombiano ha atravesado una de sus transformaciones más significativas. Al transitar de un modelo de democracia representativa a uno de democracia participativa, la Constitución de 1991 convirtió a la participación en un elemento constitutivo del orden institucional

vigente.[103] El texto constitucional consagra, además, el derecho fundamental de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político sin ninguna restricción subjetiva.[104] Esas disposiciones, imponen al Estado la obligación de facilitar la participación de todas las personas en las decisiones que las afectan,[105] y, como tal, configura una titularidad que no depende de la pertenencia a un colectivo formalmente reconocido.

Sin embargo, la operatividad de ese mandato universal se concentró en los sujetos colectivos con reconocimiento normativo específico, principalmente las comunidades étnicas protegidas por el Convenio 169 de la OIT.[106] No obstante, en el estándar actual es claro que el derecho de participación ambiental no es exclusivo de dichos grupos, sino que se extiende a cualquier persona afectada por decisiones extractivas, con independencia de su filiación étnica o colectiva. La Corte Constitucional reafirma el alcance universal del umbral de protección y proyectó la titularidad más allá de las comunidades indígenas, afrodescendientes o rom, hacia cualquier habitante cuyas condiciones de vida pudieran verse alteradas por proyectos de extracción.[107]

Referente al bloque de constitucionalidad, la Opinión Consultiva OC-32/25 de la Corte IDH fue más lejos: reafirmó la titularidad universal del derecho en el contexto de la emergencia climática y reconoció los saberes locales, tradicionales e indígenas como insumo válido, junto al conocimiento científico, para los procesos participativos.[108] Con ello, el derecho

103 Preámbulo y arts. 1 y 2 de la Constitución Política de 1991.

104 Arts. 40 y 79 de la Constitución Política de 1991.

105 Corte Constitucional, Sentencia T - 235 de 1998, M.P.: Fabio Morón Díaz

106 Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales", 1989, https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/pi/archivos/Convenio%20169%20de%20la%20OIT.pdf.

107 Corte Constitucional, Sentencia SU – 133 de 2017, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

108 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Opinión Consultiva OC-32/25", 2025, https://www.tribunalagroambiental.bo/wp-content/uploads/2025/07/corte-idh-emergencia-climtica-y-derechos-humanos-interpretac_es.pdf.

a la participación supone reconocer el carácter diferencial de los saberes comunitarios y su capacidad de moldear las decisiones que afectan los territorios que habitan. Esta perspectiva se reforzó en el plano interno con el Acto Legislativo 01 de 2023, que extendió esa garantía al campesinado como sujeto de especial protección constitucional,[109] aunque dejó sin profundizar la pregunta sobre qué mecanismos específicos la hacen efectiva.

En este punto el estándar nacional se muestra más riguroso que el regional: mientras la OC-32/25 universaliza la titularidad en abstracto, ligada al escenario climático, el ordenamiento colombiano ya había avanzado hacia un sujeto concreto y dotado de garantías específicas. La diferencia entre los niveles nacional, regional e internacional no está, entonces, en si reconocen o no la universalidad de la titularidad —los tres la reconocen—, sino en el grado de concreción con que cada uno la desarrolla, mayor en el ordenamiento colombiano que en el sistema interamericano o en el marco de Naciones Unidas.

c. La dimensión temporal: cuándo participa

El primer rasgo definitorio del estándar es su carácter anticipatorio. La participación debe producirse antes de las decisiones que puedan afectar el ambiente, no después ni como instancia de revisión o como mecanismo de ratificación de lo ya decidido. Esa exigencia tiene raíz constitucional directa: la Constitución de 1991 reconoce el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que puedan afectar el ambiente,[110] formulación que no admite lectura en tiempo pasado. La Ley 99 de 1993 prolongó esa lógica al erigir la gestión ambiental sobre el principio de descentralización participativa, con lo que la intervención ciudadana pasó a ser un criterio estructural del sistema y no un trámite posterior a la decisión.[111]

La Corte Constitucional precisó el alcance de esa exigencia temporal en la sentencia T-361 de 2017 al incluir la convocatoria y la información

109 Artículo 64 de la Constitución Política de 1991.
110 Artículo 79 de la Constitución Política de 1991.
111 Art. 1 de la Ley 99 de 1993.

como las primeras fases del proceso participativo, previas a la consulta, la concertación y la fiscalización. Esa secuencia fija un orden que las autoridades no pueden invertir: informar después de decidir o convocar cuando las opciones están cerradas equivale a vaciar de contenido la garantía constitucional.[112] El estándar internacional (vinculante en virtud del bloque de constitucionalidad)[113] profundizó esa misma lógica. La Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte IDH determinó que la participación debe producirse antes de la aprobación del proyecto, durante su ejecución y después de emitirse el estudio de impacto ambiental en una suerte de participación continua que acompaña el ciclo de vida de la decisión.[114]

Por su parte, el Acuerdo de Escazú, ratificado por Colombia mediante la Ley 2273 de 2022, exige que la información relevante esté disponible antes de adoptarse las decisiones y que los procesos participativos se abran desde etapas tempranas. La Corte Constitucional, al revisar su constitucionalidad en la sentencia C-359 de 2024,[115] refrendó esa exigencia de oportunidad como componente inescindible del modelo de democracia participativa que consagra la Constitución de 1991. La convergencia de estas fuentes confirma que la dimensión temporal opera como una condición de validez: una decisión ambiental adoptada sin participación previa carece de la legitimidad que el ordenamiento exige. Esa convergencia no es casual: en esta dimensión el estándar nacional, el regional y el internacional dicen, en sustancia, lo mismo, sin que ninguno se muestre más exigente que los otros —a diferencia de lo que ocurre en la dimensión subjetiva—, de modo que la anticipación de la participación

112 Corte Constitucional, Sentencia T - 361 de 2017, M.P.: Alberto Rojas Ríos.

113 En virtud del artículo 93 de la Constitución, los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno e integran el parámetro de control constitucional, de modo que las obligaciones derivadas del sistema interamericano no son una referencia auxiliar sino un componente vinculante del estándar.

114 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Opinión Consultiva OC-23/17", 2017, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf.

115 Corte Constitucional, Sentencia C-359 de 2024, M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar.

es, quizás, el único punto del estándar en el que los tres niveles coinciden sin matices.

d. La dimensión procedimental: procedimiento para participar

La Sentencia T-361 de 2017 es el referente fundamental sobre cómo debe estructurarse un proceso participativo legítimo. Su aporte central es una distinción analítica: de un lado, identifica los elementos procedimentales, es decir, las etapas que deben cumplirse cronológicamente para el proceso de participación (convocatoria, información, consulta, concertación, decisión y fiscalización); del otro, establece los elementos sustanciales, esto es, las condiciones transversales que deben cualificar cada una de esas etapas (que la participación sea previa, amplia, deliberada, libre, igualitaria y eficaz). La Corte Constitucional advirtió expresamente que ambos planos deben "ir de la mano", pues completar las etapas sin satisfacer las condiciones sustanciales no produce participación legítima y cumplir las condiciones sin recorrer las etapas tampoco. [116]

En el plano procedimental, las siete etapas identificadas no son meramente formales, sino umbrales de exigencia progresiva. De ese modo, la convocatoria debe ser activa, pública y dirigida oficiosamente a las organizaciones sociales cuyos intereses converjan con la decisión, no solo a interlocutores institucionales. La información debe suministrarse de forma clara, completa y oportuna, pues sin ella lo que ocurre no es un diálogo sino la ratificación de una decisión técnicamente preconstituida. La concertación, a su vez, es el elemento que la Corte usa para trazar la línea entre participación genuina y mera socialización: las reuniones en que la autoridad presenta una determinación ya tomada, sin apertura real a la modificación, no la agotan. La fiscalización,

116 Se trata además, de un deber estatal, pues desde la sentencia T-235 de 1998, la Corte sostiene que el Estado debe facilitar activamente la intervención ciudadana en las decisiones que la afectan.

finalmente, evidencia que el procedimiento no se cierra con la decisión sino que se proyecta sobre su ejecución.

Sobre esa estructura recaen las condiciones sustanciales: la participación debe ser previa, amplia, deliberada, libre, igualitaria y eficaz. Esta última exigencia tiene una consecuencia normativa específica: el acto administrativo que cierra el proceso debe evidenciar que los argumentos de la comunidad fueron evaluados y, cuando fueron desechados, que su apartamiento fue motivado. La ausencia de esa justificación es, por sí sola, un indicio de que la participación fue aparente. El fundamento teórico que subyace a toda esta arquitectura es el modelo de democracia deliberativa, que la Corte adopta explícitamente como parámetro regulativo, con lo que el eje de control se desplaza desde la competencia formal del órgano decisor hacia la racionalidad procedimental del trámite que precedió la decisión.

Finalmente, a estas exigencias se superponen otras exigencias del derecho internacional. La Opinión Consultiva OC-23/17 precisó que la participación debe ser efectiva —esto es, que las observaciones presentadas sean consideradas y sus resultados comunicados a los participantes—, con lo que no basta con que los mecanismos existan, sino que es necesario que estos operen con consecuencias verificables. Además, el Acuerdo de Escazú incorporó el acceso a instancias administrativas y judiciales como componente procedimental autónomo, para impugnar decisiones que desconozcan el derecho a participar. Finalmente, la Opinión Consultiva OC-32/25 profundiza más en este punto al reconocer que la protección de las personas defensoras del ambiente integra el procedimiento participativo. En conjunto, el aporte internacional en esta dimensión no diverge del estándar nacional: lo complementa mediante dos exigencias —la efectividad verificable y el acceso a la justicia— que la jurisprudencia colombiana no ha articulado todavía con la misma precisión, de modo que aquí es el nivel internacional el que avanza un paso por delante del nacional.

e. La dimensión de incidencia: con qué efecto se participa

La quinta dimensión es la que define, en últimas, el alcance real del derecho a la participación en materia ambiental. Las cuatro anteriores explican desde qué conflicto práctico surge la exigencia de participar, quiénes son sus titulares, cuándo debe producirse y cómo debe desarrollarse, pero esta determina si la participación transforma la decisión o solo acompaña su adopción. Y es precisamente aquí donde el estándar colombiano alcanza su punto de mayor sofisticación y, simultáneamente, su fractura más definitoria. La pregunta que la organiza es la de la vinculatoriedad: si la posición de la comunidad debe únicamente ser oída y motivadamente descartada, o si, en cambio, condiciona el sentido de la decisión final. La Corte Constitucional insiste en que la participación debe «incidir» en la decisión, pero ese verbo no ha recibido todavía un contenido doctrinal propio, de modo que la pregunta por la vinculatoriedad permanece, en gran medida, abierta.

Entre 2013 y 2017, la jurisprudencia constitucional transitó un ciclo de expansión que acercó el derecho a la participación ambiental al umbral del poder decisorio. La Sentencia T-135 de 2013, dictada frente al proyecto hidroeléctrico El Quimbo, reconoció la participación de las poblaciones afectadas como garantía constitucional autónoma e irreductible al interés general. La Sentencia C-123 de 2014 trasladó esa lógica al plano territorial al revisar la prohibición a los municipios de excluir la actividad minera de sus territorios, la Corte exigió que el proceso de autorización garantizara la participación activa y eficaz de las entidades territoriales mediante acuerdos sobre protección ambiental y desarrollo comunitario. Las sentencias C-035 y C-273 de 2016 profundizaron ese giro al expulsar del ordenamiento las habilitaciones de minería en páramos y devolver a los municipios la capacidad de excluir esa actividad de sus territorios; ese mismo año, de forma fundamental, la T-445 reconoció la consulta popular como vía idónea para que las comunidades definieran el destino de su suelo frente a proyectos de impacto significativo, y la C-389 condicionó el

otorgamiento de títulos mineros a una participación libre, previa, representativa, informada y eficaz.

El punto más elaborado de ese desarrollo fue la Sentencia T-361 de 2017, dictada frente a la delimitación del páramo de Santurbán. Allí la Corte formuló la síntesis más completa del estándar: la participación es condición de legitimidad de las decisiones estatales que inciden en territorios y formas de vida, opera en los ámbitos político, judicial y administrativo, y comprende tanto componentes procedimentales como sustanciales que exigen igualdad de oportunidades entre actores y cobertura de todos los afectados. No obstante, ese ciclo se cerró, apenas un año después, con una fractura que la misma Corte se vio incapaz de colmar. La Sentencia SU-095 de 2018 determinó que las consultas populares no eran mecanismo idóneo para decidir sobre el subsuelo y, al hacerlo, reconoció un "déficit de protección constitucionalmente inadmisible" que suprimió el instrumento de mayor vocación decisoria disponible para las comunidades sin ofrecer una alternativa operativa. El exhorto al Legislativo necesario para corregir ese déficit lleva años sin respuesta.

La pregunta por la vinculatoriedad, sin embargo, no es exclusiva del ordenamiento colombiano ni el estándar internacional la resuelve en un sentido distinto. La Opinión Consultiva OC-23/17 exige que la participación sea «efectiva», pero cifra esa efectividad en que las observaciones de la comunidad sean consideradas y respondidas, no en que determinen el resultado; el Acuerdo de Escazú añade el acceso a la justicia como garantía autónoma frente a decisiones que desconozcan el derecho a participar, mas no un derecho a vetar la decisión misma. En esta dimensión, a diferencia de lo que ocurre en la subjetiva o en la procedimental, los tres niveles no se distancian entre sí porque coinciden, precisamente, en el punto que dejan sin resolver: ninguno —ni el nacional, ni el regional, ni el internacional— da el paso de convertir la incidencia en vinculatoriedad. Esa coincidencia no es un matiz menor: es la que explica por qué la pregunta por el derecho a decir no solo puede resolverse con una propuesta que exceda el estándar vigente, y no con una simple sistematización de sus fuentes.

Las limitaciones del estándar vigente:

El recorrido por las cinco dimensiones del estándar revela una paradoja persistente. La participación ambiental en Colombia cuenta con una arquitectura normativa particularmente densa: mandatos constitucionales de aplicación inmediata, jurisprudencia que exige incidencia real en la decisión y obligaciones internacionales con deberes procedimentales concretos. Esa densidad normativa, sin embargo, no se traduce en capacidad decisoria para las comunidades. Las tres fuentes del estándar comparten una limitación estructural que parece un reflejo de la lógica con la que fue concebido el derecho: configuran la participación como el derecho a ser consultado, a recibir información y a acceder a la justicia, pero no establecen que las posiciones de las comunidades deban tener carácter vinculante respecto de la decisión final. La participación, en esos marcos, legitima el proceso decisorio sin condicionar su resultado.

Esa limitación se manifiesta con coherencia en cada dimensión del estándar. En el plano constitucional, la Carta de 1991 reconoce la participación como derecho de aplicación inmediata, pero el constituyente delegó al legislador la definición de las condiciones bajo las cuales la posición comunitaria podría prevalecer, y ese desarrollo lleva tres décadas sin materializarse. En el plano jurisprudencial, la Corte formuló la participación como condición de legitimidad de las decisiones estatales, pero la Sentencia SU-095 de 2018 suprimió la consulta popular —el único instrumento con vocación decisoria real— sin ofrecer una alternativa operativa. En el plano internacional, los diversos instrumentos globales y regionales refuerzan el estándar con deberes concretos, pero conservan una lógica esencialmente procedimental que no determina la prevalencia de la voluntad comunitaria sobre la decisión final.

En otras palabras, la participación, invocada durante décadas como remedio para los conflictos socioambientales, ha funcionado en muchos casos como una promesa vacía de los discursos de desarrollo: los mecanismos promovidos por las instituciones financieras internacionales y los organismos multilaterales han sido escenarios para opinar, pero no para

que los afectados incidan en las decisiones. Convertida en derecho, la participación ha transformado las resistencias territoriales en procesos para negociar regulaciones o compensaciones, y esa reconversión termina por silenciar a los grupos subalternos y perpetuar las injusticias ambientales que pretendía remediar. La dirección del movimiento normativo es clara: de la participación como formalidad a la participación como ejercicio con incidencia. Pero el punto de llegada sigue siendo la incidencia en el proceso, no el control sobre la decisión. Esa es la brecha que separa el estándar vigente del *derecho a decir no*, y es también la que define el horizonte del argumento que los capítulos siguientes se proponen construir.

Tabla 2. Síntesis del estándar de participación ambiental por dimensiones

Dimensión del estándar	Contenido del estándar
Material	El estándar responde a un conflicto material previo: la actividad extractiva —minera, energética, de hidrocarburos— ha sido fuente de vulneraciones de derechos humanos, entre ellos el de participación. Esa genealogía práctica es más sólida en la jurisprudencia constitucional colombiana que en el plano regional o internacional, donde el vínculo con la actividad extractiva es más reciente.
Temporal	La participación debe preceder a la decisión ambiental, siguiendo una secuencia fija: convocatoria, información, consulta, concertación y fiscalización. Invertir ese orden o informar después de decidir invalida el proceso. En este punto los niveles nacional, regional e internacional convergen sin matices relevantes.

Subjetiva	Es titular cualquier persona afectada por una decisión ambiental, independientemente de su origen étnico o pertenencia colectiva. Las comunidades con condiciones estructurales de exclusión —como el campesinado— tienen garantías reforzadas, y sus saberes deben reconocerse como insumo válido junto al conocimiento técnico. El nivel nacional resulta más riguroso: concreta la titularidad universal en un sujeto específico —el campesinado— allí donde el estándar regional la reconoce todavía en abstracto.
Procedimental	El proceso debe atravesar etapas ordenadas con calidad sustantiva en cada una: la participación ha de ser libre, informada, igualitaria y eficaz. Cumplir las formas sin esa calidad no satisface el estándar. La autoridad debe motivar el apartamiento de los argumentos comunitarios, y quienes defienden el ambiente gozan de protección específica dentro del proceso. Aquí es el nivel internacional el que avanza un paso más allá del nacional, al exigir efectividad verificable y acceso a la justicia con mayor precisión que la jurisprudencia interna.
De incidencia	La participación debe incidir en la decisión, no solo acompañarla. La jurisprudencia la configuró como condición de legitimidad de las decisiones con impacto territorial y acercó su lenguaje al del consentimiento. Sin embargo, el instrumento de mayor vocación decisoria fue suprimido sin reemplazo y el mandato legislativo para colmar ese vacío lleva años sin respuesta. En esta dimensión los tres niveles coinciden en el mismo punto ciego: ninguno resuelve si la posición de la comunidad vincula la decisión final.

La paradoja del estándar vigente

El recorrido por las cinco dimensiones que conforman el estándar de participación en materia ambiental en Colombia —material, subjetiva, temporal, procedimental y de incidencia— confirma una paradoja: la arquitectura normativa es particularmente sólida, progresiva y cada vez más sofisticada, pero ninguna de sus formulaciones confiere carácter vinculante a la posición de las comunidades respecto de la decisión final. La Constitución consagra la participación como derecho de aplicación inmediata, la jurisprudencia exige incidencia real, y las obligaciones internacionales imponen deberes procedimentales concretos que reconocen las condiciones materiales necesarias para que la participación no sea una ficción. Pese a ello, la participación se concibe como el derecho a incidir en el proceso decisorio, no como la facultad de definir la decisión misma.

Vista en conjunto, la comparación entre los tres niveles no arroja un único ganador. En la titularidad y en el reconocimiento de sujetos de especial protección, el desarrollo constitucional colombiano es más riguroso que el interamericano o el universal, pues concreta en el campesinado una garantía que la Opinión Consultiva OC-32/25 formula todavía en abstracto. En el acceso a la justicia y en la protección de las personas defensoras del ambiente es, en cambio, el estándar internacional el que avanza un paso por delante del nacional. Pero en la pregunta que más importa para los fines de este trabajo —si la posición de la comunidad vincula o no la decisión final— los tres niveles convergen en el mismo punto ciego, y es esa convergencia, más que cualquier diferencia de grado, la que define el horizonte del argumento que sigue.

Esa limitación, sin embargo, no significa que el estándar vigente sea irrelevante para la construcción del derecho a decir no. Al contrario: la obligación constitucional de facilitar activamente la participación, la exigencia jurisprudencial de incidencia real y no meramente informativa, la protección interamericana de las personas defensoras del ambiente, y el reconocimiento de que las comunidades campesinas enfrentan condiciones estructurales que exigen participación reforzada, ofrecen una base desde la cual es posible argumentar que, bajo ciertas circunstancias, la participación debe traducirse en poder decisorio. El capítulo siguiente aborda los fundamentos conceptuales que permiten construir una propuesta para configurar un derecho a decir no.

TERCERA PARTE: HACIA UN DERECHO A DECIR NO

La tercera sección desarrolla la propuesta central del documento. A partir de los fundamentos normativos identificados —democracia y participación, libre determinación, multiculturalismo, y derecho a la tierra y protección ambiental—, el capítulo formula una arquitectura jurídica capaz de dar operatividad al derecho a decir no. Esta arquitectura se despliega en tres momentos: primero, se propone una definición del derecho que precisa su contenido y alcance; segundo, se articula un modelo de espectro que gradúa su fuerza vinculante en función de la intensidad de la afectación sobre el territorio y sus habitantes; y tercero, se establecen los criterios que permiten evaluar su aplicación en casos concretos. De este modo, el capítulo no se limita a justificar la existencia del derecho, sino que ofrece las herramientas necesarias para su implementación práctica.


NO
NO
NO
NO
NO
NO
NO
NO

Capítulo 4

FUNDAMENTOS Y PROPUESTA PARA UN *DERECHO A DECIR NO*

Los capítulos anteriores dejan en evidencia una paradoja persistente del ordenamiento jurídico colombiano. La Constitución de 1991 consagró un modelo de democracia participativa que reconoce la soberanía popular como fundamento del poder público y convirtió la participación en eje de la relación entre el Estado y la ciudadanía, con garantías específicas para que las comunidades intervengan en las decisiones ambientales. Aun así, las comunidades que habitan los territorios —étnicas, campesinas o rurales no étnicas— todavía carecen de una capacidad decisoria real y vinculante sobre aquello que transforma su entorno, sus medios de subsistencia y sus proyectos de vida colectivos. La brecha entre el mandato constitucional y la práctica institucional exige construir un derecho con estructura, contenido y consecuencias propias: el *derecho a decir no*.

Este capítulo asume esa tarea en tres momentos. El primero define el *derecho a decir no* y delimita su núcleo esencial: qué es, a quién pertenece y sobre qué premisa general opera. El segundo identifica los fundamentos normativos que sostienen su existencia —principios constitucionales, estándares internacionales y jurisprudencia de la Corte Constitucional— para mostrar que el ordenamiento ya ofrece un piso suficiente, aunque todavía sin desarrollo pleno. El tercero traduce esos fundamentos en una arquitectura operativa y explica cómo se gradúa el derecho según la intensidad de la afectación y sobre qué principios descansa ese mecanismo. Esa base dogmática articula el mandato constitucional, los estándares

vigentes y las experiencias concretas de resistencia territorial —de pueblos étnicos y de comunidades campesinas y rurales— para mostrar que el *derecho a decir no* no es una creación novedosa, sino la consecuencia lógica de premisas que el ordenamiento ya reconoce.

Definición y núcleo del *derecho a decir no*

El *derecho a decir no* se define como la facultad de las comunidades que habitan un territorio de forma permanente para decidir, con efectos vinculantes, si un proyecto, obra o construcción de carácter extractivo —minero-energético o de naturaleza similar o equiparable— puede ejecutarse en sus tierras cuando amenaza sus condiciones de vida, sus medios de subsistencia, su salud o la integridad del entorno. Su contenido no se agota en la expresión de opiniones dentro de un trámite administrativo ni en la mera socialización de información sobre el proyecto; supone, en cambio, un poder de decisión vinculante sobre el destino del territorio y sobre las transformaciones profundas que trae la extracción.

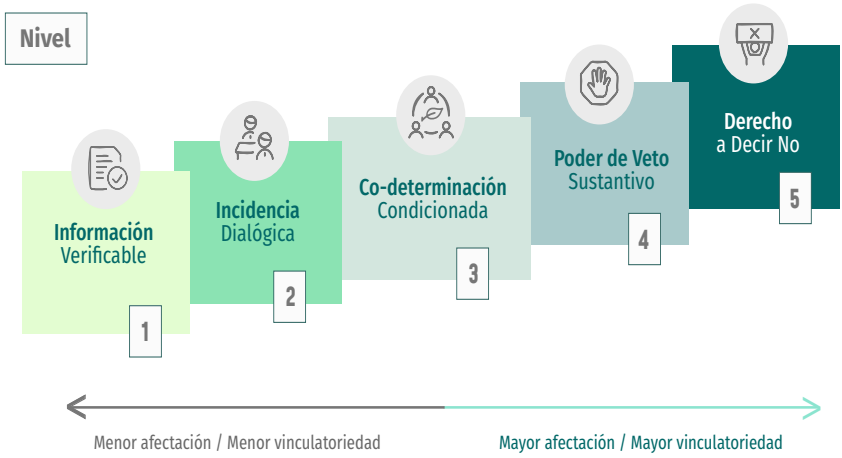
La premisa que lo sostiene es directa: toda comunidad local afectada por un proyecto extractivo debe poder aceptar o rechazar que ese proyecto se inicie o continúe en el territorio que habita y del que dependen sus modos y proyectos de vida. Como se expuso en la primera parte del documento, esta reivindicación nace de la experiencia acumulada de comunidades —principalmente campesinas— que, pese a participar en mecanismos formales, constataron que su intervención carecía de fuerza decisoria. El *derecho a decir no* corrige esa fractura al exigir que la decisión comunitaria, positiva o negativa, produzca respuestas institucionales concretas: la negativa de títulos mineros, la suspensión de autorizaciones o la imposibilidad de avanzar en el proyecto sin consentimiento.

El *derecho a decir no* no es, con todo, una prerrogativa absoluta. En el constitucionalismo contemporáneo, los derechos fundamentales no tienen carácter ilimitado, sino que pueden ceder frente a otros principios de igual jerarquía cuando así lo exige un juicio riguroso de proporcionalidad. Con base en ese esquema, el derecho opera dentro de un espectro de

participación cuya intensidad varía en función de la gravedad de la afectación que el proyecto genera sobre la comunidad y el territorio. La lógica que articula el modelo es, en esencia, la de la proporcionalidad: a mayor afectación, mayor debe ser la capacidad de la comunidad para intervenir y mayor la vinculatoriedad de su decisión.

Este modelo no es ajeno al ordenamiento colombiano. En el caso específico de los pueblos étnicos, la Corte Constitucional construyó, a partir de la sentencia T-129 de 2011 y con mayor precisión en la sentencia SU-121 de 2022, una gradación según la cual las afectaciones más graves activan el deber de obtener el consentimiento previo, libre e informado (que requiere de conseguir el consentimiento de la comunidad), mientras que las afectaciones de menor intensidad se satisfacen con la consulta previa ordinaria, cuyo resultado no es per se vinculante. El siguiente gráfico ilustra cómo operaría la lógica de esta propuesta:

Gráfico 1. Escala de graduación de la participación territorial



Fundamentos del *derecho a decir no:*

Los fundamentos que se desarrollan a continuación no son el punto de partida de esta propuesta, sino su punto de llegada. La segunda parte de este trabajo rastreó el estándar vigente en materia de participación ambiental: los principios constitucionales, los instrumentos internacionales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las experiencias de resistencia territorial que los pusieron a prueba. Ese recorrido dejó al descubierto que el ordenamiento colombiano ya reconoce, al menos en germen, todos los elementos necesarios para sostener un *derecho a decir no*. Lo que ha faltado no es "materia prima normativa" sino disposición para llevarla hasta sus últimas consecuencias lógicas. Construir este derecho es, en ese sentido, un ejercicio de coherencia antes que de innovación.

Siendo así, cada uno de los cinco fundamentos que se identifican a continuación —democracia y participación, autonomía o libre determinación, multiculturalismo, derecho a la tierra y al territorio, y protección ambiental y climática— son una destilación de ese recorrido. Por tanto, no operan como piezas aisladas que preceden a la propuesta, sino como dimensiones del derecho ya presentes en el sistema que, leídas en conjunto, imponen transitar de una participación meramente consultiva hacia una participación con efectos decisorios.

a. Democracia y participación

La Constitución de 1991 definió a Colombia como un "Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista".[117] Ese enunciado no agota su sentido en la enumeración de atributos, pues encuentra su clave en el artículo siguiente, que radica la soberanía en el pueblo y hace emanar de él todo el poder público.[118] Al unir ambas disposiciones, el constituyente convirtió a la participación en

117 Art. 1 de la Constitución Política de 1991.
118 Art. 3 de la Constitución Política de 1991.

la fuente misma de la legitimidad política y no en una concesión que el Estado otorga o retira según su conveniencia. La democracia participativa no vino, por tanto, a simplemente complementar la representación, sino a corregir su premisa restrictiva, según la cual la capacidad política del ciudadano se agotaba en la elección de quienes poseían el conocimiento para conducir los asuntos públicos. El pacto de 1991 partió de una confianza mayor en la madurez cívica de la ciudadanía y le reconoció un interés directo en la definición y en los resultados de las políticas que la afectan, de modo que su intervención en los procesos decisorios dejó de ser deseable para volverse una exigencia del poder constituyente.

La jurisprudencia constitucional dotó a ese principio de un contenido que confirma su vocación de origen. La Corte Constitucional ha sostenido que el principio democrático es universal, en tanto se aplica a todas las esferas de la vida social, y expansivo, porque tiende a ampliarse de manera progresiva hacia ámbitos que permanecían al margen de la deliberación pública Ese carácter expansivo no describe una aspiración, sino una regla de coherencia que obliga al ordenamiento a extender la participación allí donde una decisión compromete de forma seria las condiciones de vida de la comunidad. En materia ambiental esa exigencia alcanza su expresión más nítida, pues el artículo 79 de la Constitución garantiza el derecho a gozar de un ambiente sano y ordena que la ley asegure la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, en armonía con el derecho de todo ciudadano a intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder político que consagra el artículo 40.[119]

De otro lado, esta comprensión encuentra respaldo en los instrumentos internacionales que configuran la tríada de derechos de acceso en materia ambiental: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia. Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconocen

119 Art. 40 y 79 de la Constitución Política de 1991.

el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos,[120] hasta el principio 10 de la Declaración de Río y el Acuerdo de Escazú,[121] se extiende una línea de continuidad normativa que vincula la participación con la protección ambiental y la justicia distributiva.

Igualmente, la Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-23/17, reafirmó esta conexión al establecer que los Estados tienen la obligación de garantizar tales derechos procedimentales para el ejercicio efectivo de los derechos humanos en un contexto de degradación ecológica.[122] Asimismo, la Opinión Consultiva OC-32/25 ha profundizado esta visión al ampliar el marco de protección hacia el derecho a la ciencia, los saberes locales y la defensa de derechos humanos en contextos de emergencia climática.[123] Finalmente, la declaración de exequibilidad del Acuerdo de Escazú mediante la sentencia C-359 de 2024, consolida la incorporación de estos estándares al bloque de constitucionalidad y refuerza el carácter vinculante de la participación ambiental en el ordenamiento interno.[124]

De estos desarrollos resulta claro que el derecho a la participación ambiental se encuentra ampliamente reconocido, de manera que la cuestión crítica de la discusión no reside en su existencia sino en su nivel de vinculatoriedad. Si el principio democrático se extiende a todos los ámbitos donde se adoptan decisiones de impacto colectivo, y los proyectos extractivos transforman de forma profunda e irreversible el territorio y las condiciones de vida de sus habitantes, la coherencia del sistema exige que la participación no se agote en instancias consultivas, como ocurre hoy, sino que avance hacia formas de incidencia con efectos proporcionales a

120 Art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

121 Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y arts. 7 y 8 del Acuerdo de Escazú, ratificado por Colombia mediante la Ley 2273 de 2022.

122 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, párrs. 226-232.

123 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-32/25.

124 Corte Constitucional, Sentencia C-359 de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo.

la gravedad de la afectación. Allí es donde el derecho a decir no emerge como consecuencia necesaria del principio democrático, pues si la Constitución sitúa en el pueblo la fuente del poder político y le exige participar en las decisiones que afectan su entorno, esa participación debe poder detener los proyectos cuya afectación territorial resulte grave e irreversible. De lo contrario, un principio concebido como origen del poder quedaría reducido, frente a las decisiones más determinantes sobre el territorio, a un trámite sin fuerza para incidir sobre aquello que dice proteger.

Aporte al derecho a decir no:

El principio democrático aporta al derecho a decir no su legitimidad política más profunda. Una democracia que proclama la soberanía popular pero reduce la intervención ciudadana a la elección de representantes se contradice a sí misma cuando se trata de decisiones con impacto irreversible sobre el territorio y las condiciones de vida de una comunidad. Si ese principio tiene carácter universal y expansivo —como lo ha sostenido la Corte Constitucional—, su consecuencia en materia ambiental es que la participación no puede agotarse en instancias consultivas sin efectos vinculantes. Tomar en serio el mandato constitucional de 1991 exige reconocer que las comunidades afectadas por proyectos extractivos tienen derecho no solo a ser escuchadas, sino a decidir.

b. Autonomía o libre determinación

El artículo 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (entre muchos otros instrumentos similares)[125] establece que

125 Ver: Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (1970), el Acta Final de la

"todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación" y que "en virtud de este derecho establecen libremente ***su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural***".[126] Esta norma, que ocupa un lugar preeminente en la arquitectura del derecho internacional de los derechos humanos y está incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 74 de 1968, configura una prerrogativa colectiva cuyo alcance trasciende el clásico escenario de la secesión o la creación de nuevos Estados.

Aunque el desarrollo normativo y jurisprudencial de la libre determinación se ha concentrado históricamente en los pueblos étnicos, su alcance no se limita a ellos. Las comunidades campesinas colombianas (pero también sujetos de otros contextos y organizaciones civiles), que protagonizaron las consultas populares contra el extractivismo en Piedras (2013), Cajamarca (2017) y Cumaral (2017) —por solo nombrar algunas— ejercieron de hecho una forma de autodeterminación territorial al someter a decisión colectiva el modelo de desarrollo de sus municipios. La UNDROP refuerza esta lectura al reconocer a las comunidades campesinas como sujetos colectivos con derechos específicos sobre la tierra y los recursos naturales, con lo que les otorga un fundamento normativo propio que no depende de la mediación de la identidad étnica.

Según el Informe presentado ante la Asamblea General en 2014 (A/69/272) por el Experto Independiente de Naciones Unidas sobre la Promoción de un Orden Internacional Democrático y Equitativo, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, "también conocido coloquialmente

Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (1975), la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) y la Declaración con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas (1995), entre otros.

126 Art. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, artículo 1; art. 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966, aprobado mediante Ley 74 de 1968: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".

como derecho a decidir, es un derecho fundamental protegido al más alto nivel por el ordenamiento jurídico internacional" y que "consiste en la capacidad de los pueblos para decidir de su destino político", lo cual "incluye el ejercicio externo del derecho de autodeterminación (decidir sobre secesión o unificación) y el ejercicio interno del mismo (decidir sobre el grado de integración en un Estado)".[127] Además, el experto señala que este derecho es considerado *jus cogens*, es decir, norma imperativa de posición jerárquica superior que se impone sobre cualquier norma contraria de derecho dispositivo.[128]

Los titulares de este derecho son "todos los pueblos", lo cual ha suscitado discusiones sobre su alcance subjetivo. No obstante, una definición integral del concepto reconoce como pueblo a todo grupo de personas con una tradición histórica común, una identidad étnica o racial, homogeneidad cultural, unidad lingüística, afinidad religiosa o ideológica, conexión territorial o una vida económica común, a lo que se añade un elemento subjetivo: la conciencia de ser un pueblo y la voluntad de ser reconocido como tal. Siendo así, la definición se basa en los rasgos intrínsecos del grupo y no en su encaje administrativo en relación con una entidad estatal en un momento histórico concreto.[129]

De este modo, la dimensión interna del derecho a la autodeterminación posee una relevancia directa para el *derecho a decir no*, pues permite sostener que las comunidades que habitan un territorio determinado tienen derecho a decidir respecto a las discusiones sobre el modelo de desarrollo que se implementará en él. En ese sentido, el garante del derecho

127 Alfred de Zayas, "Aplicación Recomendada de Los 'Apuntes Prácticos Para La Apreciación de Actividades y Alegaciones Relativas al Ejercicio Pacífico y Democrático Del Derecho de Libre Determinación de Los Pueblos.'", *Alfred de Zayas' Human Rights Corner*, el 25 de febrero de 2018, https://dezayasalfred.wordpress.com/2018/02/25/aplicacion-recomendada-de-los-apuntes-practicos-para-la-apreciacion-de-actividades-y-alegaciones-relativas-al-ejercicio-pacifico-y-democratico-del-derecho-de-libre-determinacion-de-los-pu/.

128 de Zayas, "Aplicación Recomendada de los".

129 de Zayas, "Aplicación Recomendada de los".

de autodeterminación es todo Estado, cuyas instituciones deben no solo respetar su ejercicio y abstenerse de injerencias externas, sino además facilitarlo activamente. Esto implica, por ejemplo, que los Estados promuevan el debate, la manifestación, el derecho de asociación o la libertad de expresión, así como consultas en el seno del pueblo mediante mecanismos democráticos y que *"como resultado de tales consultas internas se deben también facilitar mecanismos de diálogo y negociación entre los representantes legítimos de los Estados y de los pueblos, en condiciones de igualdad, permitiendo que las partes puedan ajustar y reajustar sus relaciones en un diálogo permanente en beneficio mutuo"*.[130]

La Corte IDH ha articulado esta perspectiva con los derechos de los pueblos indígenas. En el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, el tribunal refirió cómo el Comité DESC, como intérprete y supervisor oficial del PIDESC, "ha interpretado el artículo 1 en común de dichos pactos como aplicable a los pueblos indígenas" y que, en virtud de la autodeterminación, los pueblos podrán "proveer a su desarrollo económico, social y cultural" y pueden "disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales" para que no se los prive de "sus propios medios de subsistencia".[131] Igualmente, en el ámbito colombiano, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado esta articulación al reconocer que los pueblos étnicos tienen "derecho a tomar decisiones relativas a su desarrollo económico, social y cultural y a disponer de sus riquezas y recursos naturales en sus territorios, conforme a sus usos y costumbres, dentro de los límites constitucionales y el respeto a la integridad territorial de los Estados".[132]

Más recientemente, la sentencia T-248 de 2024 profundizó esta línea al amparar los derechos a la libre determinación, la autonomía y el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas del

130 de Zayas, "Aplicación Recomendada de los".

131 Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)", 2007, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

132 Corte Constitucional, Sentencia SU-123 de 2018, M.P.: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

Pirá Paraná en Vaupés, en un caso relativo a proyectos REDD+ de bonos de carbono en la Amazonía. Lo más relevante de esta decisión es que la Corte no ordenó una consulta previa, sino que, en reconocimiento directo de la autonomía de los pueblos, invitó a las comunidades a decidir libre y autónomamente, sin interferencia de las empresas interesadas, si aceptaban o no dichos proyectos en su territorio.[133]

Siendo así, resulta claro que el puente conceptual entre la libre determinación y el *derecho a decir no* reside en la negación del monopolio estatal sobre las decisiones para conseguir el "desarrollo". Si los pueblos tienen derecho a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, la imposición unilateral de un proyecto extractivo que contradiga esa visión autónoma constituye una vulneración del principio de autodeterminación, independientemente de que las comunidades afectadas encajen o no en categorías étnicas formalmente reconocidas.

El hecho de que el desarrollo normativo y jurisprudencial de la libre determinación haya transitado históricamente por la vía de los pueblos étnicos no significa que el principio se agote en ese sujeto. El argumento no descansa sobre esa jurisprudencia como su única fuente, sino que cuenta con fundamentos propios: la UNDROP reconoce a las comunidades campesinas como sujetos colectivos con derechos específicos sobre la tierra y los recursos naturales, con lo que les otorga una base normativa autónoma que no pasa por la mediación de la identidad étnica. A ello se suma que la definición amplia de "pueblo" —anclada en la tradición histórica común, la conexión territorial, la vida económica compartida y la conciencia colectiva de serlo— permite perfectamente que comunidades campesinas con arraigo territorial sostenido sean reconocidas como titulares plenas de este derecho.

El ejercicio de movilización y organización popular de comunidades campesinas alrededor de instrumentos como las consultas populares es

133 Corte Constitucional, Sentencia T-248 de 2024, M.P.: Juan Carlos Cortés González. Esta sentencia se ha reconocido como el caso de los bonos de carbono en la Amazonía.

la manifestación más nítida de ello en el contexto colombiano. En dichos casos, poblaciones rurales sin reconocimiento étnico formal ejercieron materialmente su autodeterminación al decidir, mediante mecanismos democráticos, que el extractivismo no era el modelo de desarrollo que querían para su territorio. El hecho de que esas decisiones hayan sido jurídicamente controvertidas —y en algunos casos desconocidas— no niega su contenido sustantivo, sino que revela, más bien, la tensión estructural entre el ejercicio real de la autodeterminación campesina y un ordenamiento que aún no ha terminado de reconocerla con todas sus consecuencias. De este modo, la cuestión determinante no es la etiqueta identitaria del sujeto, sino la existencia de un vínculo constitutivo entre la comunidad (sea cual sea su naturaleza) y el territorio amenazado, así como la conciencia de ser un pueblo con la voluntad de decidir sobre su futuro.

Aporte al derecho a decir no:

La libre determinación aporta la titularidad colectiva del derecho a decir no. Su dimensión interna —el derecho de los pueblos a definir su propio modelo de desarrollo económico, social y cultural— niega de raíz el monopolio estatal sobre las decisiones territoriales. Esa negación no opera únicamente en favor de los pueblos étnicamente reconocidos: la condición determinante no es la etiqueta identitaria sino la existencia de un vínculo constitutivo entre una comunidad y su territorio, junto con la conciencia de querer decidir sobre su futuro. Toda comunidad que reúna esas condiciones tiene, en virtud de este principio, la potestad de rechazar intervenciones que contradigan su visión autónoma de lo que significa vivir bien en ese territorio.

c. Multiculturalismo

La Constitución de 1991 reconoció a Colombia como una nación "pluralista" con "diversidad étnica y cultural", y estableció la obligación del Estado de proteger esa diversidad.[134] El multiculturalismo, entendido como el marco normativo que reconoce la coexistencia de múltiples cosmovisiones dentro de un mismo orden político, ha sido la base sobre la cual se han construido derechos específicos para los pueblos que se consideran expresión del carácter pluricultural del Estado. Los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y la comunidad rom han obtenido, al amparo de este principio, garantías diferenciadas como el derecho a la consulta previa[135] y el consentimiento libre, previo e informado, cuya titularidad se define a partir de su pertenencia a grupos étnicos reconocidos.[136]

La consulta previa ha permitido que los pueblos étnicos intervengan en procesos que amenazan sus territorios y formas de vida, y la jurisprudencia constitucional ha desarrollado criterios rigurosos para determinar su procedencia. La Corte Constitucional ha definido la afectación directa como el "impacto positivo o negativo de una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica"[137] y ha establecido que la consulta procederá cuando exista "evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo

134 Art. 7 de la Constitución Política de 1991: "El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana".

135 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991. Véanse también las leyes 70 y 99 de 1993 que consagran el deber de consultar a las comunidades en ciertos eventos, y el Decreto 1320 de 1998 que lo regula en los casos de explotación de recursos naturales.

136 Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas", 2007, https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

137 Corte Constitucional, Sentencia T - 011 de 2019, M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

indígena o a una comunidad afrodescendiente" de forma directa, actual y diferenciada.[138] La propia OIT ha precisado que "el derecho a la consulta no debe confundirse con el derecho a la participación ciudadana que corresponde a todas las personas (titularidad individual) y no tiene como finalidad llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento".[139]

La evolución jurisprudencial ha permitido, además, diferenciar niveles de protección en función de la intensidad de la afectación. La Corte Constitucional ha desarrollado un test específico conforme al cual la afectación directa intensa requiere el consentimiento previo, libre e informado; la afectación directa implica el nivel de participación de consulta previa; y la afectación indirecta leve conlleva la simple participación.[140] Las sentencias que han declarado la inexequibilidad de leyes por omisión de la consulta previa (la Ley General Forestal, el Estatuto de Desarrollo Rural, la reforma al Código de Minas, entre otras) evidencian la robustez de esta protección.[141] Sin embargo, pese a estos avances, la jurisprudencia ha sostenido de manera reiterada que "ni los pueblos indígenas tienen un derecho de veto que les permita bloquear decisiones estatales, ni el Estado puede imponerles caprichosamente cualquier decisión".[142] No obstante, la fundamentación exclusivamente multicultural del derecho a la consulta

138 Corte Constitucional, Sentencia SU - 123 de 2018, M.P.: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

139 Convenio 169 de la OIT.

140 Corte Constitucional, Sentencia SU-121 de 2022, M.P.: José Fernando Reyes. Línea jurisprudencial iniciada en la Sentencia T-129 de 2011. La Corte ha desarrollado una gradación: (i) la afectación directa intensa requiere el consentimiento previo, libre e informado; (ii) la afectación directa implica consulta previa; y (iii) la afectación indirecta leve conlleva la simple participación.

141 Hay más de 100 sentencias proferidas sobre la consulta previa hasta la fecha. Véanse las sentencias C - 030 del 2008, C - 175 del 2009, C - 366 del 2011 y C - 054 del 2023 en las que se declararon inexequibles respectivamente: la Ley General Forestal (Ley 1021 de 2006), el Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007), la reforma al Código de Minas (Ley 1382 de 2010) y los artículos 6 y 151 de la ley sobre departamentos (Ley 2200 de 2022).

142 Corte Constitucional, Sentencia T - 375 de 2023, M.P.: Paola Andrea Meneses.

ha generado dos limitaciones problemáticas que además se relacionan con la necesidad de fundamentar un derecho a decir no.

La primera afecta a las comunidades campesinas, cuya exclusión de los mecanismos de consulta y consentimiento previo constituye precisamente una de las razones centrales para fundamentar un derecho a decir no de alcance general. Pese a que el campesinado colombiano mantiene vínculos profundos con la tierra, una identidad colectiva arraigada en el territorio y proyectos de vida que trascienden la dimensión económica de la producción agraria, su exclusión de la categoría "grupo étnico" lo ha dejado al margen de las garantías de consulta y consentimiento previo. Las comunidades campesinas (que ya se reconocen como un sujeto colectivo según el artículo 64 de la Constitución) han respondido a esta exclusión colocando el debate en clave identitaria y han obtenido reconocimientos significativos. Por ejemplo, la UNDROP,[143] le reconoce un derecho específico a la participación reforzada en decisiones sobre tierra, territorio y recursos naturales. Este logro ha sido ampliamente estudiado por la academia especializada, que lo describe como una dinámica donde los derechos humanos, en su "forma pre-codificada", transitan desde los reclamos de las bases hasta convertirse en normas globales reconocidas sin necesidad de limitarse a la identificación étnica.[144]

La segunda limitación es de orden conceptual y concierne a los propios límites del multiculturalismo como categoría fundante de derechos de participación territorial. Al vincular la titularidad de estos derechos a la pertenencia étnica o identitaria, el marco multicultural parece sugerir que los únicos sujetos que poseen una visión diferente del "desarrollo" (y que, por tanto, merecen ser consultados) son los grupos étnicamente diferenciados. Esta lógica invisibiliza la pluralidad política que existe

143 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP).

144 Priscilla Claeys, "The rise of new rights for peasants. From reliance on NGO intermediaries to direct representation", *Transnational Legal Theory* 9, núms. 3–4 (2018): 386–99, https://doi.org/10.1080/20414005.2018.1563444.

al interior de las sociedades y reduce la exigibilidad de la participación decisoria a una cuestión de identidad cultural. Al hacerlo, excluye a las poblaciones urbanas, a las comunidades rurales no étnicas y, en general, a quienes resultan afectados por proyectos extractivos sin encajar en las categorías del reconocimiento multicultural. Todos estos grupos pueden tener visiones diversas sobre lo que significa e implica el discurso del desarrollo, sin embargo, no pueden expresarlas adecuadamente al no identificarse dentro de un grupo étnico particular.

En ese sentido, la interpelación que los pueblos indígenas han formulado al modelo neoliberal, al cuestionar la división naturaleza-cultura y la distinción entre seres humanos y no humanos, constituye un aporte que trasciende lo étnico y enriquece la comprensión colectiva del territorio.[145] Del mismo modo, las formas de relacionamiento que las comunidades campesinas han construido históricamente con sus territorios desafían, en los hechos, la misma separación que el extractivismo presupone: la de un suelo inerte disponible para la explotación frente a una comunidad externa que lo habita instrumentalmente. Ese cuestionamiento pone en evidencia que la forma en que el derecho moderno ha organizado el mundo (separando lo humano de lo no humano, al sujeto de su entorno) no es una verdad neutral sino una opción histórica y culturalmente situada. Sin embargo, el derecho ha recibido esa crítica y en lugar de dejar que la interpelación indígena transformara las categorías con las que opera, el multiculturalismo jurídico la encapsuló al confinarla dentro de una identidad definida sin permitir que sus implicaciones se extendieran más allá.

Con todo, esa interpelación no ha provenido exclusivamente de los pueblos indígenas. Las comunidades campesinas también han cuestionado, desde su propia experiencia territorial, la premisa de que el

145 Cfr. Paulo Ilich Bacca y Mariana Camacho Muñoz, eds., *Ontologías Indígenas en el Derecho Internacional. Reconocimiento, Cosmologías Territoriales y Feminismos Comunitarios en América Latina.* (Dejusticia, 2023), https://www.dejusticia.org/publication/ontologias-indigenas-en-el-derecho-internacional-reconocimiento-cosmologias-territoriales-y-feminismos-comunitarios-en-america-latina/.

desarrollo equivale a la explotación intensiva de los recursos naturales. Las consultas populares contra la minería, impulsadas mayoritariamente por poblaciones campesinas y urbano-rurales, demostraron que la voluntad de decidir sobre el destino del territorio no depende de una identidad étnica formalmente reconocida sino de la existencia de un vínculo vital con la tierra y de una conciencia colectiva sobre el modelo de vida que se quiere preservar.

Tomar en serio ese aporte implica, entonces, utilizarlo para superar el encasillamiento que el propio reconocimiento multicultural ha producido. El criterio que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado para determinar la procedencia de la consulta previa, es decir la existencia de un impacto directo sobre las condiciones de vida de una comunidad, ya apunta en esa dirección, aunque sin extraer sus consecuencias más amplias. Si lo que justifica la participación reforzada es la gravedad de la afectación y no exclusivamente la identidad del sujeto afectado, entonces toda comunidad que enfrente impactos significativos sobre su territorio o su proyecto de vida colectivo debería tener acceso a mecanismos de participación con efectos vinculantes. Las epistemologías indígenas no reclaman ese alcance solo para sí mismas, sino que lo ofrecen como una forma distinta de entender la relación entre comunidades y territorios, con capacidad de reformular el derecho a decir no como una garantía de alcance general.

Aporte al derecho a decir no:

El multiculturalismo aporta una experiencia institucional que el derecho a decir no puede heredar y, a la vez, desbordar: demuestra que el ordenamiento colombiano ya admite formas de participación con efectos vinculantes cuando la afectación sobre una comunidad es grave, pero ata esa garantía a la pertenencia étnica. El campesinado, cuya identidad se funda también en el apego a la tierra, la ancestralidad y proyectos de vida que la producción agraria no agota, ha respondido a esa exclusión en la misma clave identitaria y ha obtenido de instrumentos como la UNDROP un derecho a la participación reforzada, lo que confirma que la titularidad de la participación vinculante no es un atributo exclusivo de lo étnico.

Ampliar el catálogo de sujetos reconocidos, sin embargo, no resuelve el problema de fondo: si lo que activa la protección es la existencia de un impacto directo sobre las condiciones de vida de una comunidad, y no la identidad de quien lo padece, entonces es la afectación —no la pertenencia étnica ni la campesina— el criterio que debe generalizarse. El derecho a decir no retoma esa lógica y la libera de su anclaje identitario: toda persona o colectivo directamente afectado por una medida, un proyecto o una decisión sobre su territorio tiene derecho a participar con incidencia real, sea o no indígena, sea o no campesino, viva en el campo o en la ciudad.

d. Derecho a la tierra y al territorio

El vínculo entre la tierra y la vida de las comunidades que la habitan no se agota en la dimensión patrimonial de la propiedad privada. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo reconoció en su Observación General No. 26 de 2022, al establecer que la tierra constituye un

fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales cuya protección supera la visión de la tierra como mero recurso para la producción de alimentos o la generación de ingresos.[146] Igualmente, la Observación reconoce que la tierra también constituye la base de prácticas sociales, religiosas y culturales particularmente en el caso de pueblos indígenas, campesinos y otras comunidades locales, así como para las mujeres.[147]

Esta Observación General vincula a los Estados partes del PIDESC, incluida Colombia, y reconoce el deber estatal de realizar "una planificación regional a largo plazo para mantener las funciones ambientales de la tierra" y de "priorizar y apoyar los usos de la tierra que adopten un enfoque basado en los derechos humanos respecto de la conservación, la biodiversidad y el uso sostenible de la tierra y otros recursos naturales".[148] La relevancia de este estándar para el *derecho a decir no* es directa: si la tierra es la base de prácticas constitutivas de la identidad y los derechos de las comunidades, la decisión de destinarla a la explotación extractiva no puede adoptarse sin el consentimiento de quienes dependen de ella para el ejercicio de esos derechos.

En este sentido, la distinción entre el derecho a la propiedad y el derecho a la tierra y al territorio resulta fundamental. El primero se circunscribe a la relación jurídica de dominio sobre un bien, mientras que el segundo abarca una relación colectiva y multidimensional con el espacio habitado, que incluye componentes culturales, ancestrales, espirituales y ecológicos. La Corte Constitucional ha reconocido esta distinción al precisar que la noción de territorio no se limita a un espacio físico formalmente delimitado, como un resguardo, sino que se vincula a elementos

146 Ver Observación general núm. 26 de 2022 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

147 El Comité DESC reconoce que la tierra no es solo un recurso para producir alimentos, generar ingresos y crear viviendas, sino que también constituye la base de prácticas sociales, religiosas y culturales particularmente en el caso de pueblos indígenas, campesinos y otras comunidades locales, así como para las mujeres. Véase la Observación general núm. 26, párrs. 1-4.

148 Observación general núm. 26 del Comité DESC, párr. 38.

culturales, ancestrales y espirituales, todo lo cual se explica por la relación simbiótica que las comunidades mantienen con su entorno.[149]

Por su parte, la UNDROP ha contribuido a superar esta brecha al reconocer el derecho de las comunidades campesinas a participar de manera reforzada en las decisiones sobre su territorio, lo cual incluye un derecho específico a ser consultadas sobre los proyectos y medidas que puedan afectar sus tierras y recursos naturales.[150] Este reconocimiento, sumado a los desarrollos del Comité DESC, permite sostener que el derecho a la tierra y al territorio no es una prerrogativa exclusiva de los pueblos étnicos sino una garantía que abarca a todas las comunidades rurales y a quienes mantienen una relación constitutiva con el espacio habitado.

Siendo así, el argumento que conecta el derecho a la tierra y al territorio con el *derecho a decir no* es sencillo. Si existe un derecho reconocido a la tierra y al territorio, debe existir también un derecho a protegerlo frente a intervenciones que amenacen su integridad. Reconocer el derecho sin reconocer el instrumento para su defensa equivale a vaciarlo de contenido. Las comunidades que habitan los territorios afectados por proyectos extractivos no reclaman la propiedad del subsuelo; reclaman la potestad de decidir sobre el destino del espacio que constituye la base material de su existencia colectiva. La territorialidad no es un accesorio del derecho a la propiedad sino la condición de posibilidad de otros derechos fundamentales cuyo ejercicio depende de la preservación del entorno en el que la comunidad ha construido su proyecto de vida.

149 Corte Constitucional, Sentencia SU-123 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

150 Ver el capítulo 2, sección 2.1.2

Aporte al derecho a decir no:

El derecho a la tierra y al territorio aporta la base material del derecho a decir no. Si la tierra constituye el fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales de quienes la habitan —y no solo un recurso productivo con valor patrimonial—, la decisión de destinarla a la explotación extractiva afecta directamente el sustrato sobre el cual esas comunidades ejercen sus derechos. Un ordenamiento que reconoce el vínculo constitutivo entre una comunidad y su territorio, pero se niega a dotarla de instrumentos para defenderlo, se contradice a sí mismo: la territorialidad no es un accesorio de la propiedad sino la condición de posibilidad de los demás derechos fundamentales, y la potestad de decir no es la consecuencia jurídica necesaria de tomársela en serio.

e. Protección ambiental y climática

La Constitución Política de 1991 consagró el derecho al ambiente sano y la obligación del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.[151] Estas disposiciones, leídas durante tres décadas en clave de protección general, adquieren hoy una densidad normativa distinta a la luz de la emergencia climática. Ya no es posible hablar del ambiente en abstracto ni tratar la protección ambiental como un objetivo programático diferido a la voluntad política del legislador, pues la crisis climática no es un fenómeno local que afecte a unos territorios más que a otros en su origen, sino una alteración del ciclo natural que sostiene la vida en su conjunto. La degradación ecológica compromete de manera directa la vida, la salud, la alimentación y la integridad cultural de las comunidades más vulnerables, pero lo hace precisamente porque

151 Arts. 79 y 80 de la Constitución Política de 1991.

antes ha comprometido algo más amplio: el equilibrio climático del que depende, sin distinción de fronteras ni titulares, toda forma de vida presente y futura.

Frente a este aspecto, la jurisprudencia colombiana ha sido pionera en el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos. La sentencia T-622 de 2016, que declaró al río Atrato como sujeto de derechos, marcó un giro paradigmático al reconocer que la protección del ambiente no se justifica únicamente por su utilidad para los seres humanos, sino por su valor intrínseco como entidad viviente.[152] Este reconocimiento tiene implicaciones profundas para el *derecho a decir no*, puesto que si el ambiente posee derechos propios y si las comunidades que habitan un territorio actúan como custodias de esa integridad ecológica, su facultad de oponerse a intervenciones extractivas se fundamenta tanto en la protección de derechos humanos como en la defensa de los derechos de la naturaleza. Es decir, una defensa que, por su propio objeto, desborda el interés de quien la ejerce.

Igualmente, la Corte IDH ha consolidado esta visión en su jurisprudencia consultiva. En la Opinión Consultiva OC-23/17, el tribunal estableció que el derecho al medio ambiente sano constituye un derecho autónomo que protege los componentes del medio ambiente como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales, y reconoció la relación de interdependencia entre los derechos humanos y la protección ambiental.[153] Más recientemente, la Opinión Consultiva OC-32/25 amplió este marco al abordar las obligaciones estatales en el contexto de la emergencia climática y al reconocer el derecho de las comunidades a participar de manera efectiva en las decisiones que afectan su entorno, con especial atención a los saberes locales y al conocimiento tradicional.[154]

152 Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. En esta sentencia se reconoció al río Atrato como sujeto de derechos.

153 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, párrs. 59-66.

154 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-32/25.

El contexto de emergencia climática aporta al *derecho a decir no* una dimensión que supera la defensa del interés particular de una comunidad frente a un proyecto específico. La continuación de la explotación de recursos naturales no renovables (sea de combustibles fósiles o de los minerales críticos) se inscribe en un modelo que amenaza la estabilidad climática global y compromete los derechos de las generaciones futuras: pues no se trata ya del impacto de un proyecto sobre un ecosistema determinado, sino de la contribución de cada proyecto a una alteración del sistema climático que no reconoce límites territoriales. La Constitución colombiana reconoce el derecho de la comunidad a participar en las decisiones que puedan afectar el ambiente[155] y, en un escenario donde la ciencia ha documentado que cada nuevo proyecto extractivo agrava la crisis ecológica, , la legitimidad del reclamo comunitario de oponerse a esas intervenciones se refuerza tanto por lo que protege en el territorio como por lo que evita a escala planetaria.

Siendo así, la conexión entre la protección ambiental y climática, y el *derecho a decir no* opera, además, como una forma de justicia ambiental. Las comunidades que soportan los costos ambientales del extractivismo como la contaminación del agua, degradación del suelo, pérdida de biodiversidad, afectaciones a la salud son, por regla general, las mismas que carecen de poder político y económico para influir en las decisiones que autorizan esos proyectos.[156] El *derecho a decir no* corrige esa asimetría al otorgar a las comunidades afectadas una herramienta jurídica con la que pueden impedir que la lógica del beneficio económico prevalezca sobre la protección de la vida y el entorno. En un contexto donde la emergencia climática exige replantear los modelos de producción y consumo, reconocer a las comunidades la facultad de decir no a proyectos extractivos

155 Inciso segundo del art. 79 de la Constitución Política de 1991.

156 Roa y Murcia advierten que las autoridades e instituciones nacionales e internacionales promueven mecanismos participativos que se agotan en la recepción de opiniones, sin ofrecer posibilidades reales de incidencia. Citados en el capítulo 1 del presente texto.

es coherente con las obligaciones internacionales del Estado colombiano y con el mandato constitucional de proteger el ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Aporte al derecho a decir no:

La protección ambiental y climática aporta al derecho a decir no una dimensión que trasciende la defensa del interés particular de una comunidad frente a un proyecto concreto. En el contexto de la emergencia climática, cada nueva autorización extractiva agrava una crisis cuyas consecuencias recaen de manera desproporcionada sobre las comunidades más vulnerables —aquellas que soportan los costos ambientales del modelo sin haber participado en las decisiones que lo sostienen—, pero el argumento no se agota en esa asimetría: lo que está en juego no es solo el equilibrio ecológico de un territorio específico, sino la estabilidad del ciclo climático global del que depende, sin distinción, toda forma de vida presente y futura. El derecho a decir no protege así dos órdenes de interés a la vez: corrige la asimetría que recae sobre comunidades concretas y salvaguarda un sistema climático que excede lo comunitario en coherencia con las obligaciones internacionales del Estado colombiano y con el mandato constitucional de proteger el ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Funcionamiento del *derecho a decir no*

La tesis que constituye el núcleo del *derecho a decir no* —a mayor afectación territorial, mayor debe ser la incidencia de la comunidad sobre la decisión— requiere ahora traducirse en operaciones jurídicas concretas. Postularla como principio es insuficiente si no se le asigna un mecanismo

que permita determinar, caso a caso, qué nivel de participación activa y qué efecto jurídico produce la voluntad comunitaria en cada supuesto. Sin ese instrumento, la propuesta corre el riesgo de reproducir el mismo déficit que se le critica a los marcos existentes: reconocer la participación en abstracto sin dotarla de consecuencias verificables frente a proyectos concretos.

Siendo así, para dotar de operatividad a esta propuesta, se introduce una escala de seis niveles —información verificable, incidencia dialógica, co-determinación condicionada, poder de veto sustantivo, *derecho a decir no* y, en el umbral previo a este último, una franja de transición entre el veto parcial y el rechazo integral— que correlaciona la intensidad de la afectación territorial con el grado de vinculatoriedad que debe reconocerse a la voluntad de la comunidad afectada. Cada nivel no constituye una categoría rígida sino un punto de referencia dentro de un continuo; los criterios de graduación que se desarrollan en la sección siguiente permiten determinar en qué tramo de la escala se ubica un caso concreto. La siguiente tabla sintetiza la propuesta:

Tabla 3. Nivel de participación por intensidad de la afectación.

Nivel	Denominación	Escenario típico	Efecto jurídico	Nivel de Vinculatoriedad
1	Información Verificable	Proyecto con impacto difuso sobre el territorio. La autoridad tiene el deber de suministrar información completa, oportuna y culturalmente adecuada, con mecanismos de trazabilidad que permitan verificar que la comunidad efectivamente recibió y comprendió los datos.	Deber de informar con trazabilidad. La decisión no requiere consentimiento, pero su legitimidad depende de que la información haya sido efectivamente suministrada.	Informativa

2	Incidencia Dialógica	Proyecto con afectación moderada identificable. La comunidad participa en espacios deliberativos donde formula observaciones sustantivas. La autoridad está obligada a responder cada observación de manera motivada y a explicar las razones por las que acoge o descarta cada planteamiento.	Obligación de respuesta motivada. El silencio o la respuesta genérica frente a las observaciones comunitarias vician la decisión.	Deliberativa
3	Co-determinación Condicionada	Proyecto con afectación significativa sobre componentes específicos del territorio (fuentes hídricas, suelos productivos, corredores ecológicos). La comunidad y la autoridad construyen conjuntamente las condiciones bajo las cuales el proyecto puede proceder, lo que incluye medidas de mitigación, compensación y monitoreo comunitario.	Acuerdos parcialmente vinculantes. Las condiciones pactadas son de obligatorio cumplimiento; su incumplimiento suspende la ejecución del componente afectado.	Vinculante parcial
4	Poder de Veto Sustantivo	Proyecto con afectación grave sobre elementos esenciales de la vida comunitaria. La comunidad puede bloquear componentes específicos del proyecto —no necesariamente su totalidad— cuando demuestra que dichos componentes amenazan de forma directa e irreversible bienes territoriales fundamentales.	Capacidad de bloquear componentes específicos. El veto opera sobre la parte del proyecto que genera la afectación grave, obligando a su rediseño o eliminación.	Vinculante calificada

5	Derecho a decir no	Proyecto cuya ejecución implica una transformación radical, integral e irreversible del territorio, la identidad cultural o las condiciones de existencia de la comunidad. Umbral máximo de la escala: la comunidad puede rechazar el proyecto en su totalidad.	Rechazo integral del proyecto. La decisión comunitaria es definitiva y no puede ser desconocida por la autoridad administrativa.	Vinculante absoluta

La escala propuesta se diferencia de los mecanismos existentes en el ordenamiento colombiano en que no se estructura a partir de la pertenencia étnica del sujeto colectivo ni de la naturaleza formal del procedimiento, sino de la intensidad material de la afectación territorial. Además, la lógica del modelo es acumulativa: cada nivel incorpora las garantías del anterior y añade una capa adicional de incidencia. No es posible activar la co-determinación condicionada sin haber satisfecho primero los estándares de información verificable e incidencia dialógica. Esta estructura escalonada impide que la participación se reduzca a un salto binario entre la no participación y el veto total, y en cambio ofrece un repertorio graduado de respuestas jurídicas proporcionales a la afectación concreta.

No obstante, determinar en cuál de esos niveles se ubica un caso concreto no resulta de la verificación mecánica de una lista, sino de la valoración ponderada de criterios cuya confluencia —o cuya expresión singular e intensa— señala el tramo al que corresponde situarlo. Un solo criterio en su manifestación más aguda puede ser suficiente para activar el nivel más alto; de manera análoga, varios criterios presentes en intensidad moderada pueden producir el mismo resultado por efecto acumulativo. Lo que el espectro exige, entonces, no es contar condiciones sino medir su peso relativo sobre la comunidad y su territorio.

La Corte Constitucional ya ofrece un precedente relevante al definir la afectación directa, en el contexto de la consulta previa, como el "impacto positivo o negativo de una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la

cohesión social de una determinada comunidad". Los criterios que aquí se proponen retoman esa lógica, la depuran y la extienden a un marco que ya no se circunscribe a las comunidades étnicas.

Ese concepto, sin embargo, no nació atado a la pertenencia étnica del sujeto colectivo, ni siquiera con el vocabulario técnico que hoy lo define: fue la Sentencia T-135 de 2013, sobre la hidroeléctrica El Quimbo, la que primero rompió esa barrera.[157] Los accionantes en ese proceso no eran indígenas ni afrodescendientes, sino pescadores artesanales, paleros, areneros, transportadores informales y maestros de obra del Huila, excluidos del censo de población afectada que elaboró EMGESA S.A. para el proyecto. La Corte precisó que la obligación de garantizar espacios de participación, información y concertación no se limita a las comunidades indígenas o afrodescendientes, sino que opera igualmente cuando se trata de una comunidad que, pese a no encajar en esas categorías, depende para su subsistencia del recurso natural que se pretende intervenir.[158]

Al respecto, la Sentencia SU-217 de 2017, sobre la comunidad Jaraguay, distingue nítidamente la afectación directa del área de influencia directa de un proyecto, la misma distinción que, sin nombrarla así, ya operaba implícitamente en El Quimbo al proteger a un pescador ubicado fuera de esa área. La primera es un concepto de relevancia constitucional, de naturaleza iusfundamental, cuya interpretación exige un acercamiento a la diversidad cultural concernida y una disposición al diálogo intercultural; la segunda es un criterio técnico-administrativo, de origen legal y reglamentario, que sirve a los expertos para evaluar impactos sociales, ambientales y económicos desde una perspectiva distinta a la de los derechos fundamentales. La Corte fue enfática en que resulta "erróneo suponer que el concepto de área de influencia directa define y determina la existencia o no de afectación directa",[159] de modo que el área de influencia

157 Corte Constitucional, Sentencia T-135 de 2013, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

158 Corte Constitucional, Sentencia T-135 de 2013, consideración 3, con cita de la Sentencia T-348 de 2012.

159 Corte Constitucional, Sentencia SU-217 de 2017, M.P.: María Victoria Calle Correa, párr. 174.

técnica es solo "un criterio de gran importancia para evaluar si existe una afectación directa, pero no es una condición definitiva, ni el único elemento de juicio para los operadores jurídicos"[160].

Finalmente, la Sentencia T-012 de 2025 aporta una última precisión, especialmente pertinente para la operatividad de la escala propuesta: la afectación directa se evalúa siempre ex ante. No se exige acreditar que el impacto ya se produjo, sino que —a partir de la evidencia disponible— sea altamente probable que se produzca como consecuencia de la ejecución del proyecto; exigir verificación ex post desvirtuaría el carácter previo de la consulta y la función del mecanismo como diálogo intercultural orientado a la toma de decisiones, no a la reparación posterior.[161] De ahí que los criterios de graduación que se desarrollan en la sección siguiente deban leerse como un ejercicio de valoración prospectiva y probabilística —no de daño consumado— sobre el peso relativo de la afectación, en la misma línea en que la ubicación de un caso en el espectro no resulta de la verificación mecánica de una lista, sino de la valoración ponderada de criterios.

Retomando y depurando esa lógica jurisprudencial, la Tabla 4 propone un marco de criterios ya no circunscrito a las comunidades étnicas:

Tabla 4. Criterios de graduación de la afectación y sus indicadores

Criterio de graduación	Indicadores de menor afectación	Indicadores de mayor afectación
Extensión territorial del impacto	Impacto circunscrito al polígono del proyecto, sin efectos sobre cuencas hídricas ni suelos adyacentes.	Impacto que desborda el área de explotación y alcanza cuencas, corredores ecológicos, zonas de cultivo o asentamientos aguas abajo.

160 Corte Constitucional, Sentencia SU-217 de 2017, párrs. 168–169.

161 Corte Constitucional, Sentencia T-012 de 2025, M.P.: Diana Fajardo Rivera, párr. 101.

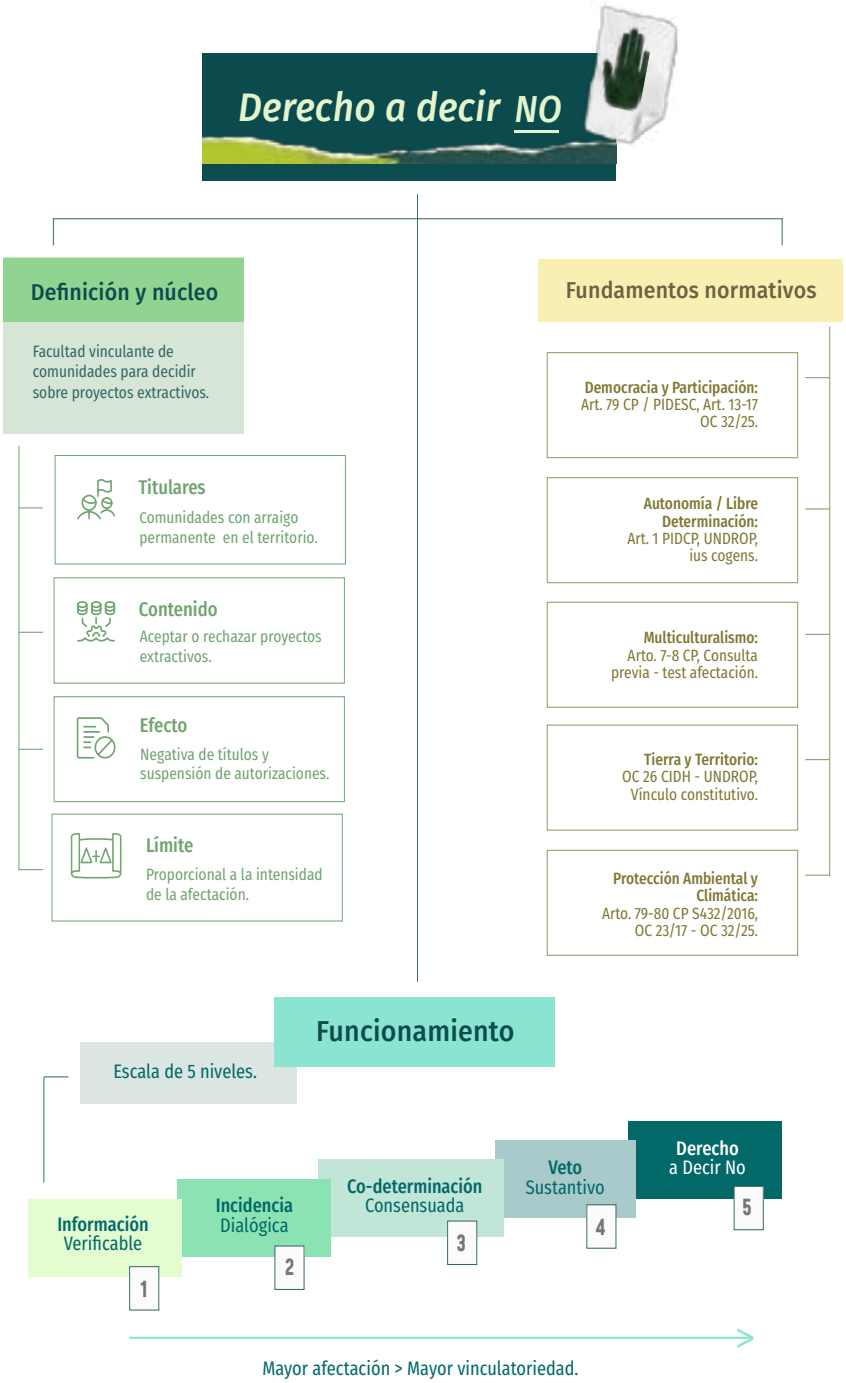
Irreversibilidad del daño	Daños temporales y recuperables mediante medidas de mitigación verificables a corto plazo.	Transformaciones permanentes del paisaje, pérdida de biodiversidad no restaurable o contaminación de acuíferos de largo plazo.
Dependencia de la comunidad respecto del entorno	La comunidad obtiene sus medios de subsistencia de fuentes diversificadas, sin vínculo económico directo con el suelo o agua afectados.	La comunidad depende del suelo, el agua o los ecosistemas impactados para su alimentación, ingresos, salud o estabilidad residencial.
Afectación del tejido social y comunitario	Zona con baja densidad poblacional, sin redes comunitarias consolidadas ni economías locales interdependientes.	Comunidad con redes de cuidado, cooperación productiva y vínculos de vecindad que el proyecto puede erosionar o fragmentar.
Riesgo de desplazamiento o reasentamiento	No existe riesgo de desplazamiento ni presión inmobiliaria derivada del proyecto.	El proyecto genera presión para el reasentamiento, desvalorización de la vivienda o desplazamiento gradual de la población.
Acumulación de impactos previos	El territorio no ha sido objeto de intervenciones extractivas anteriores ni presenta pasivos ambientales significativos.	El territorio acumula pasivos ambientales de proyectos previos que agravan la vulnerabilidad de la comunidad ante nuevas intervenciones.
Incertidumbre científica sobre los riesgos	Los riesgos del proyecto han sido evaluados con metodologías contrastadas y existe consenso técnico sobre su controlabilidad.	Persisten incertidumbres científicas sobre los impactos potenciales, especialmente en materia de contaminación hídrica, salud pública o estabilidad climática.

Afectación de prácticas, saberes y vínculos identitarios con el territorio	El territorio intervenido no constituye un referente simbólico, ritual ni productivo para la comunidad, y las prácticas culturales del grupo no guardan dependencia directa con los ecosistemas o espacios afectados por el proyecto.	El proyecto interviene sobre lugares, ciclos naturales o recursos que sostienen prácticas tradicionales, saberes ecológicos transmitidos intergeneracionalmente o expresiones identitarias colectivas cuya continuidad depende de la integridad del entorno afectado.

La aplicación de estos criterios exige una evaluación integral que atienda a las condiciones reales del territorio y de la comunidad, no a modelos abstractos de impacto. El concepto técnico de "área de influencia", tal como lo emplean los marcos regulatorios vigentes, resulta insuficiente como parámetro exclusivo. Su delimitación suele basarse en modelos de corto plazo y en variables cuantificables que tienden a subestimar efectos acumulativos, riesgos de largo plazo o impactos sociales difíciles de medir. Las comunidades de los municipios donde se celebraron consultas populares lo experimentaron en carne propia: los estudios de impacto ambiental de los proyectos que enfrentaron no reflejaban la extensión real de los riesgos percibidos, y en muchos casos padecidos, por la población.

El estándar del *derecho a decir no* se orienta, en cambio, por una idea de área de afectación, definida por el alcance probable de la contaminación, la extensión de los cambios en los usos del suelo y las economías locales, y los lugares donde existe riesgo de reasentamiento, presión inmobiliaria o alteración de la cohesión social. Bajo esta lectura, el espacio relevante puede extenderse más allá del sitio de explotación e incluir comunidades aguas abajo, poblaciones cercanas a vías de transporte o asentamientos expuestos de forma continua a polvo, ruido o vibraciones. El criterio territorial sigue la lógica de la afectación, no la del catastro ni la del registro de propiedad.

Gráfico 2. Propuesta de un derecho a decir no



Un derecho que ya estaba ahí

El derecho a decir no no es una creación del todo nueva, sino la consecuencia lógica de premisas que el ordenamiento colombiano ya contiene pero no había llevado hasta sus últimas implicaciones. Los cinco fundamentos examinados —democracia y participación, libre determinación, multiculturalismo, derecho a la tierra y al territorio, y protección ambiental y climática— operan como dimensiones de un mismo mandato que el sistema jurídico ya reconoce: cuando la afectación sobre una comunidad y su territorio alcanza cierta intensidad, la participación meramente consultiva resulta constitucionalmente insuficiente. En ese sentido, lo que este capítulo demuestra es que el problema no es la ausencia de "materia prima normativa" que permita sostener la existencia de este derecho, sino la falta de un instrumento que tradujera esas disposiciones en un instrumento realmente exigible. De este modo, el derecho a decir no deja de ser una aspiración de los movimientos territoriales y se convierte en una garantía jurídica con estructura, contenido y consecuencias propias.



CONCLUSIONES GENERALES

Hay una pregunta que ninguno de los capítulos anteriores responde de frente, aunque todos la rodean: ¿qué significa que un Estado democrático haya construido durante más de tres décadas un sofisticado aparato de participación ambiental que, en la práctica, no transfiere ningún poder decisorio a las comunidades que más lo necesitan? Se trata de una contradicción constitutiva del modelo de 1991, un sistema que proclama la soberanía popular como su fundamento y al mismo tiempo diseña los mecanismos de participación de modo que esa soberanía nunca llegue a operar sobre las decisiones que más transforman el territorio. En ese sentido, identificar esa contradicción es, quizá, la lectura más honesta de sus propias promesas incumplidas.

La experiencia colombiana con las consultas populares contra proyectos extractivos confirma esta lectura. Entre 2013 y 2018, comunidades campesinas y rurales demostraron que los mecanismos de participación existentes podían ser apropiados para canalizar la voluntad territorial frente al extractivismo. La contundencia de los resultados electorales en Piedras, Cajamarca, Cumaral y los demás municipios que dijeron **NO** deja poco margen para la ambigüedad: el pueblo se siente listo para definir su propio destino. La reacción institucional que siguió, desde las restricciones administrativas del Gobierno nacional hasta la Sentencia SU-095 de 2018 de la Corte Constitucional, no invalidó la legitimidad de esa demanda; al contrario, la radicalizó. Las consultas autónomas y el Proyecto de Ley de Democracia Ambiental surgieron como respuestas directas a un cierre institucional que pretendió clausurar el debate sin resolver el problema de fondo.

Del análisis de los estándares internacionales, regionales y nacionales sobre participación ambiental se desprende una paradoja que este análisis identifica con claridad. Si bien el derecho a la participación goza de un reconocimiento normativo amplio en instrumentos nacionales, regionales y globales, ese reconocimiento se ha desarrollado predominantemente en clave consultiva. Los mecanismos existentes permiten que las comunidades opinen, pero no que decidan. El tránsito de la consulta a la decisión vinculante sigue siendo el punto ciego del marco normativo vigente, y es precisamente ese vacío el que el *derecho a decir no* aspira a colmar. No obstante, como se mostró en este documento, los fundamentos para sostener la existencia de ese derecho no requieren una ruptura con el ordenamiento vigente.

En ese sentido, el *derecho a decir no* no es una concesión del Estado ni un obstáculo caprichoso al desarrollo. Al contrario, se trata de una expresión jurídica de la exigencia democrática elemental: que quienes soportan las consecuencias de una decisión tengan la posibilidad real de determinar si esa decisión se adopta. Mientras el ordenamiento colombiano siga tratando la participación ambiental como un requisito formal que las comunidades deben cumplir y las autoridades pueden ignorar, la promesa constitucional de una democracia participativa seguirá siendo eso, una promesa. Este documento ha intentado demostrar que el camino para hacerla efectiva ya existe y que recorrerlo es posible.

BIBLIOGRAFÍA:

Doctrina:

Amparo Rodríguez, Gloria. *Yo participo, tu participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) y Foro Nacional Ambiental, 2021. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/17450.pdf.

Arrieta, Aquiles. "Vicisitudes reformistas: aportes republicanos al caso colombiano". En *Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*, editado por Andrés Hernández Quiñones. Siglo del Hombre editores / Universidad de los Andes CIDER, 2002.

Asociación de Profesionales del Sector Minero de Colombia (AIMC). "Observaciones Proyecto de Ley 202". 2022. https://doi.org/https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/proyectos-ley/publicaciones/proyecto-30237/2022_12_03_AIMC_Observaciones%20PL%20202.pdf.

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA). "El ABC de los minerales 'críticos' o para la transición y de su rol en la producción de energía". Consultado el 7 de mayo de 2026. https://aida-americas.org/es/blog/el-abc-de-los-minerales-criticos-o-para-la-transicion-y-de-su-rol-en-la-produccion-de-energia.

Bertinat, Pablo, y Jorge Chemes. "Transición energética y disputa de sentidos". En *Informe Ambiental 2022. Abordar una transición socioecológica integral: el desafío de nuestro tiempo.* Fundación Ambiente y Recursos Naturales - FARN, 2022. https://bicyt.conicet.gov.ar/fichas/produccion/en/12078059.

Birn, Anne-Emanuelle, Mariajosé Aguilera, Nikisha S. Khare, y Ted Schrecker. "Canada Kills, Inc.: A Critical Political Economy of Health Analysis of Canadian Mining in Latin America and the Caribbean". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* (Kingston) 48, núm. 2 (2023): 301–27. https://doi.org/10.1080/08263663.2023.2193045.

Cardona Arango, Alonso. "De señores de la tierra a señores de las minas". Revista Controversia. *Revista Controversia*, núm. 199 (2012): 21–45. https://revistacontroversia.cinep.org.co/index.php/controversia/article/view/85

Centro Sociojurídico para la defensa Territorial Siembra. "¿Es el proyecto de Ley Minera la respuesta a los problemas históricos del sector?: comentarios al

Proyecto de Ley para la Transición Energética Justa, la Reindustralización Nacional y la Minería para la Vida". 2024. https://www.centrosiembra.org/2024/04/17/es-el-proyecto-de-ley-minera-la-respuesta-a-los-problemas-historicos-del-sector/.

Centro Sociojurídico para la defensa Territorial Siembra. "¡Participación que cuente! 10 años de consultas populares y democracia ambiental". *Siembra*, el 13 de julio de 2023. https://www.centrosiembra.org/2023/07/13/participacion-que-cuente-10-anos-de-consultas-populares-y-democracia-ambiental/.

CIDSE. "Comunidad Xolobeni y la lucha por el consentimiento". CIDSE, el 22 de noviembre de 2012. https://www.cidse.org/es/2017/11/27/xolobeni-community-and-the-struggle-for-consent/.

Claeys, Priscilla. "The rise of new rights for peasants. From reliance on NGO intermediaries to direct representation". *Transnational Legal Theory* 9, núms. 3–4 (2018): 386–99. https://doi.org/10.1080/20414005.2018.1563444.

Colombia Plural. "Las mineras no quieren ni consultas, ni Corte Constitucional". *Colombia Plural*, el 12 de mayo de 2017. https://colombiaplural.com/las-mineras-no-quieren-consultas-corte-constitucional/.

Colomna, Isabel. "Comisión Accidental minera del Congreso presentó bases para una nueva Ley Minera que mejore el sector". Senado de la República, el 25 de abril de 2023. https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/13-senadores/4487-comision-accidental-sobre-mineria-del-congreso-presento-bases-para-una-nueva-ley-minera-que-mejore-el-sector.

Cortés Mejía, Nicolás. "El año arranca con 54 consultas pendientes contra minas y energía". El Tiempo, el 17 de enero de 2018. https://www.eltiempo.com/economia/sectores/consultas-mineras-pendientes-contra-minas-y-energia-172302.

Chacón González, Jairo. "La piñata de los títulos mineros". *El Espectador*, 2011. https://www.elespectador.com/economia/la-pinata-de-los-titulos-mineros-article-273872/.

Defensoría Delegada para la Prevención y Transformación de la Conflictividad Social. *Conflictividad social en el sector minero-energético en Colombia: Resumen Ejecutivo*. Bogotá D.C, 2024. https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/2709772/INF+EJECUTIVO+10-05-2024.pdf/e2863c3d-7f26-1675-0c3d-35470f381d87?t=1715702685435.

Dietz, Kristina. "Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa". *Colombia Internacional*, núm. 93 (2018): 93–117. https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.04.

Dietz, Kristina. "¿Transición energética en Europa, extractivismo verde en América Latina?" Tema Central. *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina*, 2023.

Duarte, Carlos, Carlos Quesada, Sara Sofía Moreno, y Manuel Castro. "Derechos políticos del campesinado: Consulta y participación reforzada". 2025. https://www.javerianacali.edu.co/sites/default/files/2025-06/Derechos%20del%20campesinado.pdf.

El Espectador. "Comunidades del Macizo Colombiano le dicen No a la extracción minera". El Espectador, el 20 de diciembre de 2021. https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/comunidades-del-macizo-colombiano-le-dicen-no-a-la-extraccion-minera/.

El Espectador. "Consulta popular que prohibió la megaminería en Cajamarca sigue vigente". El Espectador, 2024. https://www.elespectador.com/ambiente/consulta-popular-que-prohibio-la-megamineria-en-cajamarca-sigue-vigente/.

European Enviromental Bureau (EEB). "The Right To Say No: A legal toolbox for communities affected by mining in the EU". 2023. https://eeb.org/wp-content/uploads/2023/03/EEB_brochure_Right-to-say-no-3.pdf.

García Segura, Hugo, Élber Gutiérrez Roa, y Natalia Herrera Durán. "'Se puede ganar en primera vuelta': Santos". El Espectador, 2013. https://www.elespectador.com/politica/se-puede-ganar-en-primera-vuelta-santos-article-465498/.

García-Herreros, Nicolás Figueroa. "Las consultas populares en Colombia: empoderamiento, reacción y resistencia". *Colombia Internacional*, núm. 114 (marzo de 2023): 114. https://doi.org/10.7440/colombiaint114.2023.02.

Giraldo, Andrea Montoya, y Johan Mauricio Villegas Murillo. "Consultas populares: barreras institucionales y tensiones por la participación local". *Opinión Jurídica* 20, núm. 41 (2021): 101–26. https://doi.org/10.22395/ojum.v20n41a3.

Heinrich Böll Stiftung. "Movimiento Nacional Ambiental". Heinrich Böll Stiftung. Consultado el 8 de mayo de 2026. https://co.boell.org/es/2019/01/25/movimiento-nacional-ambiental.

La FM. "Le piden a tres magistrados apartarse de decidir sobre consultas populares". La FM, el 2 de octubre de 2018. https://www.lafm.com.co/actualidad/le-piden-a-tres-magistrados-apartarse-de-decidir-sobre-consultas-populares-123963.

Ilich Bacca, Paulo, y Mariana Camacho Muñoz, eds. *Ontologías Indígenas en el Derecho Internacional. Reconocimiento, Cosmologías Territoriales y Feminismos Comunitarios en América Latina.* Dejusticia, 2023. https://www.dejusticia.org/publication/ontologias-indigenas-en-el-derecho-internacional-reconocimiento-cosmologias-territoriales-y-feminismos-comunitarios-en-america-latina/.

Jáuregui Sarmiento, David. "¿Por qué Colombia es la democracia más antigua de América Latina?" Señal Colombia, 2022. http://www.senalcolombia.tv/cultura/colombia-democracia-antigua.

Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. "Repertorios de acción colectiva frente al extractivismo minero en América Latina". *Andamios* 15, núm. 37 (2018): 43–73.

Mazorra Correa, Diego Armando, y Hernando Rojas. *Cultura política y desconsolidación democrática en Colombia: un balance del primer cuarto del siglo XXI*. No. 3. Colombia, entre aperturas y cierres democráticos: balance a la democracia en el primer cuarto del siglo XXI. University of Wisconsin-Madison, 2025. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2025/06/Cultura-politica-y-desconsolidacion-democratica-en-Colombia-1.pdf.

Méndez, Paula. "Las consultas populares pasan factura a la inversión minera". Portafolio.co, el 7 de mayo de 2018. https://www.portafolio.co/economia/las-consultas-populares-pasan-factura-a-la-inversion-minera-516908.

Ministerio de Minas y Energía. "Ministerio de Minas y Energía Informa Que La Nueva Ley Minera Elaborada Por El Gobierno Nacional Sigue Su Curso y Se Acerca a La Finalización de La Consulta Previa". Minenergia, 2025. https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/ministerio-de-minas-y-energia-informa-que-la-nueva-ley-minera-elaborada-por-el-gobierno-nacional-sigue-su-curso-y-se-acerca-a-la-finalizacion-de-la-consulta-previa/.

Ministerio de Minas y Energía. "Gobierno nacional radica proyecto de Ley Minera para modernizar el sector". Ministerio de Minas y Energía, 2026. https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/gobierno-nacional-radica-proyecto-de-ley-minera-para-modernizar-el-sector/.

Naciones Unidas. "La descarbonización no puede esperar". La descarbonización no puede esperar, 2022. https://unfccc.int/es/news/la-descarbonizacion-no-puede-esperar.

Nassim Nicholas Taleb. *Skin in the Game*. Penguin Random House, 2018.

Negrete Montes, Rodrigo. "Competencia municipal para la prohibición de actividades mineras y de hidrocarburos". *Ideas Verdes*, 2017.

Niño, Juliana Peña, y Mario Freddy Martínez. *Los efectos del boom de las industrias extractivas en los Indicadores Sociales - Colombia*. Natural Resource Governance Institute, 2016. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/los-efectos-del-boom-de-las-industrias-extractivas-en-los-indicadores-sociales-colombia.pdf.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. "El PNUD presenta 'Caminos para fortalecer la democracia'". PNUD, 2024. https://www.undp.org/es/colombia/noticias/pnud-presenta-caminos-fortalecer-democracia.

Red Muqui. "A 20 años de la primera consulta popular en América Latina que le dijo NO a un proyecto minero en Tambogrande – Piura". Red Muqui, 2022. https://muqui.org/a-20-anos-de-la-primera-consulta-popular-en-america-latina-que-le-dijo-no-a-un-proyecto-minero-en-tambogrande-piura/12761.

Registraduría Nacional del Estado Civil. "Histórico de consultas populares". Registraduría Nacional del Estado Civil, 2025. https://www.registraduria.gov.co/Historico-de-consultas-populares.html.

Roa-García, María Cecilia, y Diana Milena Murcia-Riaño. "El Acuerdo de Escazú, la democracia ambiental y la ecologización de los derechos humanos". *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, núm. 1 (2021): 43–85. https://doi.org/10.53010/nys1.02.

Roa-García, María Cecilia, y Diana Milena Murcia-Riaño. "El Acuerdo de Escazú, la democracia ambiental y la ecologización de los derechos humanos". *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, núm. 1 (diciembre de 2021): 43–85. https://doi.org/10.53010/nys1.02.

Rojas, Juan Carlos. "Semana clave para relevo en la Corte Constitucional". El Tiempo, el 3 de abril de 2017. https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/candidatos-a-magistrado-de-la-corte-constitucional-74220.

Soler, Ricardo, Sara Sofía Moreno, y Viviana Tacha. "Resistencias campesinas frente al extractivismo: 14 años de lucha del campesinado de Cajamarca contra el proyecto minero La Colosa". Editado por Viviana Tacha Gutiérrez. Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial SIEMBRA, 2021. https://www.centrosiembra.org/wp-content/uploads/2021/10/Resistencias-campesinas-frente-al-extractivismo.pdf.

Suárez Durán, Alberto. "Claves del fallo de la Corte sobre explotación minera y de petróleo". El Tiempo, el 12 de octubre de 2018. https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/que-pasara-tras-fallo-que-tumbo-consultas-populares-contra-mineria-280566.

Tacha, Viviana, Sara Sofia Moreno, y Robinson Mejía. "Proyecto de Ley de Democracia Ambiental". *Revista Semillas* 77/78 (2021). https://semillas.org.co/apc-aa-files/0ccc57454a31b3c038b4b92d620f7f60/revista-semillas-77-78-web-color-1.pdf.

Universidad Nacional Autónoma de México, Juan Carlos Moreno Brid, Alicia Puyana Mutis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Stefanie Garry, y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). "América Latina y su extractivismo: desafíos para un desarrollo sustentable e incluyente". *Estudios Críticos del Desarrollo* 12, núm. 22 (2022): 27–46. https://doi.org/10.35533/ecd.1222.jcmb.apm.sg.

Velásquez, Fabio. "Condiciones para el ejercicio de la participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia". Transparencia por Colombia - Foro Nacional por Colombia, 2021. https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/condiciones-para-la-participacion-ciudadana-en-el-sector-extractivo-en-colombia.pdf.

Womin. "Information Sheet 1: What is the Right to Say NO?" s/f. https://womin.africa/wp-content/uploads/2025/05/Info-sheet-1-What-is-the-Right-to-say-no-final-ENG.pdf.

Yasunidos. "Nuestra historia". *Yasunidos*, s/f. Consultado el 8 de mayo de 2026. https://www.yasunidos.org/nuestra-historia/.

Zayas, Alfred de. "Aplicación Recomendada de Los 'Apuntes Prácticos Para La Apreciación de Actividades y Alegaciones Relativas al Ejercicio Pacífico y Democrático Del Derecho de Libre Determinación de Los Pueblos'." *Alfred de Zayas' Human Rights Corner*, el 25 de febrero de 2018. https://dezayasalfred.wordpress.com/2018/02/25/aplicacion-recomendada-de-los-apuntes-practicos-para-la-apreciacion-de-actividades-y-alegaciones-relativas-al-ejercicio-pacifico-y-democratico-del-derecho-de-libre-determinacion-de-los-pu/.

Normativa:

"Proyecto de Ley Estatutaria No. 007/2025 'Por medio de la cual se regula el derecho a la participación de la ciudadanía afectada y potencialmente afectada por el desarrollo de proyectos de exploración, explotación o producción de

recursos naturales no renovables, se crean mecanismos de participación para deliberar y decidir sobre la ejecución y desarrollo de esos proyectos y se dictan otras disposiciones.'" 2025. https://www.camara.gov.co/democracia-ambiental-en-proyectos-extractivos-354/.

"Proyecto de Ley Estatutaria No. 053/2023 Cámara - 'Por medio de la cual se regula el derecho a la participación de la ciudadanía afectada y potencialmente afectada por el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, se crean mecanismos de participación para deliberar y decidir sobre la ejecución y desarrollo de esos proyectos y se dictan otras disposiciones.'" 2023. https://www.camara.gov.co/democracia-ambiental-en-proyectos-extractivos-1409/.

"Proyecto de Ley Estatutaria No. 121/2021 Cámara - 'Por medio del cual se regula el derecho a la participación de la ciudadanía afectada y potencialmente afectada por proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables y se crean mecanismos de participación ciudadana para deliberar y decidir sobre la ejecución de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.'" 2021. https://www.camara.gov.co/mecanismos-participacion-extractiva-2245/.

"Proyecto de Ley Estatutaria No. 202/2022 Cámara - 'Por medio de la cual se regula el derecho a la participación de la ciudadanía afectada y potencialmente afectada por el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, se crean mecanismos de participación para deliberar y decidir sobre la ejecución y desarrollo de esos proyectos y se dictan otras disposiciones.'" 2022. https://www.camara.gov.co/mecanismos-de-participacion-en-contextos-extractivos-1685/.

"Proyecto de Ley Estatutaria No.017/2024 Cámara - 'Por medio de la cual se regula el derecho a la participación de la ciudadanía afectada y potencialmente afectada por el desarrollo de proyectos de exploración, explotación o producción de recursos naturales no renovables, se crean mecanismos de participación para deliberar y decidir sobre la ejecución y desarrollo de esos proyectos y se dictan otras disposiciones.'" 2024. https://www.camara.gov.co/democracia-ambiental-en-proyectos-extractivos-988/.

Agencia Nacional de Minería, Resolución 1099 de 2023, "Por medio de la cual se adopta el procedimiento de Audiencia Pública Minera para el otorgamiento de títulos mineros". https://acmineria.com.co/blog/normativa/resolucion-anm-1099-de-2023-audiencia-publica-minera/

Congreso de la República. Ley 1021 de 2006, "Por la cual se expide la Ley General Forestal". https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20126

Congreso de la República. Ley 1152 de 2007, "Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones". https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=149243

Congreso de la República. Ley 134 de 1994, "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana". https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330

Congreso de la República. Ley 136 de 1994, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329

Congreso de la República. Ley 1382 de 2010, "Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas". https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38863

Congreso de la República. Ley 2200 de 2022, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos". https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=177869

Congreso de la República. Ley 2273 de 2022, "Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe", adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018". https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30044823

Congreso de la República. Ley Estatutaria 1757 de 2015, "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática". https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335

Constitución Política de Colombia [C.P] de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Presidencia de la República, Decreto 2811 de 1974, "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente". Diario Oficial No. 34243. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1551

Jurisprudencia:

Corte Constitucional, Sentencia T - 406 de 1992, M.P.: Ciro Angarita Barón. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm

Corte Constitucional, Sentencia T - 235 de 1998, M.P.: Fabio Morón Diaz. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-235-98.htm

Corte Constitucional, Sentencia T - 637 de 2001, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/t-637-01.htm

Corte Constitucional, Sentencia C - 179 de 2002, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-179-02.htm

Corte Constitucional, Sentencia C - 030 del 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-030-08.htm

Corte Constitucional, Sentencia C - 175 del 2009, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-175-09.htm

Corte Constitucional, Sentencia T - 129 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm

Corte Constitucional, Sentencia C - 366 del 2011, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm

Corte Constitucional, Sentencia T - 135 de 2013, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-135-13.htm

Corte Constitucional, Sentencia C - 123 de 2014, M.P.: Alberto Rojas Ríos. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm

Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, M.P.: Mauricio González Cuervo. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-150-15

Corte Constitucional, Sentencia C - 035 de 2016, M.P.: María Victoria Calle Correa. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm

Corte Constitucional, Sentencia C - 273 de 2016, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-273-16.htm

Corte Constitucional, Sentencia C - 389 de 2016, M.P.: María Victoria Calle Correa. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-389-16

Corte Constitucional, Sentencia T - 445 de 2016, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80294

Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16

Corte Constitucional, Sentencia SU - 217 de 2017, M.P.: María Victoria Calle Correa. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU217-17.htm

Corte Constitucional, Sentencia T - 361 de 2017, M.P.: Alberto Rojas Ríos. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-361-17.htm

Corte Constitucional, Sentencia SU – 133 de 2017, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17

Corte Constitucional, Sentencia SU – 095 de 2018, M.P.: Cristina Pardo Schlesinger. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su095-18.htm

Corte Constitucional, Sentencia SU-123 de 2018, M.P.: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su123-18.htm

Corte Constitucional, Sentencia T - 011 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-011-19.htm

Corte Constitucional, Sentencia T - 342 de 2019, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-342-19.htm

Corte Constitucional, Sentencia C - 053 de 2019, M.P.: Cristina Pardo Schlesinger. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-053-19.htm

Corte Constitucional, Sentencia SU - 121 de 2022, M.P.: José Fernando Reyes. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/su121-22.htm

Corte Constitucional, Sentencia T - 375 de 2023, M.P.: Paola Andrea Meneses. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-375-23.htm

Corte Constitucional, Sentencia C - 054 de 2023, M.P.: José Fernando Reyes Cuartas. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-054-23.htm

Corte Constitucional, Sentencia C - 359 de 2024, M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-359-24.htm

Corte Constitucional, Sentencia T - 248 de 2024, M.P.: Juan Carlos Cortés Gonzáles. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-248-24.htm

Corte Constitucional, Sentencia T-012 de 2025, M.P.: Diana Fajardo Rivera. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-012-25.htm

Jurisprudencia Internacional:

Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)". 2007. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Opinión Consultiva OC-23/17". 2017. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Opinión Consultiva OC-32/25". 2025. https://www.tribunalagroambiental.bo/wp-content/uploads/2025/07/corte-idh-emergencia-climtica-y-derechos-humanos-interpretac_es.pdf.

Tratados Internacionales:

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE). "Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente". 1998. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aahrus.pdf.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe". 2018. https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-18&chapter=27&clang=_en.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). "Carta Mundial de la Naturaleza". 1982. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Ultima-Tanda/Medio%20Ambiente/7.%20CartaMundialdelaNaturaleza.pdf.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). "Convenio de La Diversidad Biológica". Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 1992. https://www.cbd.int/convention/text.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). "Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales". 1989. https://consultaprevia.cultura.gob.pe/sites/default/files/pi/archivos/Convenio%20169%20de%20la%20OIT.pdf.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales." 2018. https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A_HRC_RES_39_12-ES.pdf.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). "Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas". 2007. https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). "Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo". 1992. https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). "Declaración Universal de los Derechos Humanos". United Nations, 1948. https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". 1966. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights.

Organización de los Estados Americanos (OEA). "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre". Bogotá, 1948. https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp.

Organización de los Estados Americanos (OEA). "Convención Americana sobre Derechos Humanos". San José de Costa Rica, 1969. https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp.

