TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrada Ponente: **Dra. SUSANA NELLY ACOSTA PRADA**

RADICACION No. 73001-23-33-006-2016-00207-00

Ibagué, veintiocho de julio de dos mil dieciséis

CUESTIÓN PREVIA

Como quiera que en Sala Plena del día jueves 5 de mayo de 2016, por decisión mayoritaria, aprobó que la revisión previa de constitucionalidad del mecanismo de participación ciudadana elevada por el Alcalde Municipal de Ibagué, se profiriera en Sala Plena, y por no haberse aprobado la ponencia presentada por el Magistrado JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO, en sala de decisión del día 15 de julio del presente año, corresponde a la suscrita elaborar nueva ponencia sobre la constitucionalidad del texto que será sometido a consulta popular del Municipio de Ibagué, y someterla a consideración de la Sala plena.

ANTECEDENTES

El 15 de marzo de 2016 el Tribunal avocó conocimiento de la presente actuación y ordenó fijar en lista el asunto por el término de 10 días.

Vencido el traslado el 13 de abril de 2016, entró al Despacho del Magistrado JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO para decidir, registrando proyecto el 26 del mismo mes y año.

En Sala de Decisión del 28 de abril de 2016, no aprobó el proyecto presentado por el por el Magistrado JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO.

En Sala Plena del día 5 de mayo del presente año, por decisión mayoritaria, aprobó que la revisión previa de constitucionalidad del mecanismo de participación ciudadana elevada por el Alcalde Municipal de Ibagué, se profiriera en Sala Plena.

Previamente a someter a consideración de la Sala Plena el proyecto, fueron decididos los impedimentos formulados.

Una vez conocido y discutido el proyecto presentado por el Magistrado Ponente Doctor José Aleth Ruíz Castro,

no fue aprobado en sala de Decisión del día 15 de julio de 2016, y de conformidad con las normas vigentes pasa a quien sigue en el turno para elaborar nueva ponencia.

LA PETICIÓN DE REVISIÓN

Mediante oficio No. 1000-009465 del 9 de marzo de 2016, el señor Alcalde Municipal de Ibagué, Doctor GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ, remitió a esta Corporación para la revisión previa de constitucionalidad la consulta popular, en la que se les preguntará a los ciudadanos de Ibagué, lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo si o no que en el Municipio de Ibagué se ejecuten proyectos y actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio?

Con la petición de revisión se allegó copia de la convocatoria de la iniciativa del señor Alcalde Municipal de Ibagué suscrita por los secretarios de despacho (fls.15-16) y concepto favorable emitido por el Concejo Municipal de Ibagué respecto a su conveniencia (fls. 4-14).

Con la solicitud sobre concepto de la consulta popular dirigida por el Alcalde de Ibagué al Concejo Municipal fue acompañada con un escrito de justificación, en el que se manifiesta que la motivación del mecanismo de participación ciudadana es que actualmente en el Departamento del Tolima existen a la fecha 98 títulos mineros vigentes para la exploración y explotación minera, de los cuales 67 pertenecen a la jurisdicción de Ibagué, según el listado entregado por el Par- Agencia Nacional Minera.

Afirma que se otorgaron títulos mineros para la exploración y explotación **sobre la cuenca Cañón del río Combeima, y del Cañón del Rio Cocora que hacen parte de la cuenca mayor del Rio Coello, fuente hídrica que abastece el agua al 60% de la población del Departamento del Tolima.**

Resalta que mediante Resolución NO. 1765 del 20 de abril de 2011, la Corporación Regional del Tolima, declaró el agotamiento del recurso hídrico superficial de la Cuenca del Rio Coello.

INTERVENCIONES

A FAVOR DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR

Dentro de la presente actuación solicitaron la constitucionalidad de la consulta popular los siguientes ciudadanos, organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales:

RAFAEL AGUJA SANABRIA[1], CESAR RODRÍGUEZ GARAVITO, DIANA RODRÍGUEZ FRANCO y HELENA DURÁN CRANE, Director e investigadoras del Centro de Estudio en Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia[2], la Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos REINICIAR regional Tolima[3], JAIME AREVALO[4], Presidente de la Junta de Vivienda Comunitaria del Barrio Galán de esta ciudad, la Junta de acción comunal de la vereda Chucuní de esta capital[5], CARLOS SALGADO ARAMÉNDEZ, Director de la Corporación Derechos para la Paz – CDPAZ[6], JUAN PABLO SOLER Coordinador del Movimiento "Ríos Vivos"[7], las ciudadanas LINA MARCELA ALVAREZ CAMARGO y GRACE MELISSA QUIROGA SILVA, integrantes de la Organización Social Proyecto Gramalote del Departamento del Meta[8].

TATIANA ROA AVENDAÑO, Coordinadora General de la organización ambientalista CENSAT Agua Vía – Amigos de la Tierra Colombia[9], la organización Cinturón Occidental Ambiental - COA[10], JUAN CAMILO MANTILLA CASTAÑO, Representante Legal de la Organización Ambiental Chinampa de Pereira[11], MARCO AURELIO SANDOVAL TIQUE[12], ALONSO TOBON TOBON, Presidente del Partido Alianza Social Independiente – ASI[13], el representante legal de la IGLESIA IPUIC, la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos[14], la organización Congreso de los Pueblos[15], la Asociación Campesina por la Dignidad y los Derechos Agrarios[16].

Los senadores de la República por el Partido Polo Democrático Alternativo ALBERTO CASTILLA SALAZAR e IVÁN CEPEDA CASTRO[17], MAYERLY ASTRID GARZÓN MORA y LUIS

---

[1] Fls. 39 a 42.
[2] Fls. 43 a 53.
[3] Fls. 54 a 55
[4] Fl. 56
[5] Fl. 57 a 58.
[6] Fl. 71
[7] Fl. 72
[8] Fls. 73 y 74
[9] Fl. 75
[10] Fls. 76 a 77 y 113 - 115.
[11] Fls. 79 a 80.
[12] Fls. 81 a 100.
[13] Fls. 116 a 117.
[14] Fls. 121 a 122.
[15] Fls. 123 a 124.
[16] Fls. 125 a 126.
[17] Fls. 127 - 146.

ENRIQUE ORDUZ VALENCIA en representación de la Coordinadora Nacional Minero Energética – CNME[18], la senadora CLAUDIA LOPÉZ HERNÁNDEZ, senadora de la República por el Partido Alianza Verde[19], GONZALO ARTURO REYES RODRÍGUEZ, Representante del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Ibagué – Delegado Ambiental[20], DIEGO ALEJANDRO GARCÍA PEDRAZA, de la Corporación S.O.S AMBIENTAL[21], CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE COLOMBIA – CUT – SUBDIRECTIVA TOLIMA[22].

MAYERLY ASTRID GARZÓN MORA y LUIS ENRIQUE ORDUZ VALENCIA, en nombre propio y en representación de la COORDINADORA NACIONAL MINERO ENERGÉTICA – CNME[23], ECOSOC, TI TLANIZKE[24], MARCO AURELIO SANDOVAL TIQUE[25], Presidente de la junta de acción comunal del Barrio el Refugio, segunda etapa[26], HERMELINDA JIMENEZ RUIZ en representación de varios colectivos y asociaciones sociales ambientales, Rodrigo Elías montes, Renzo Alexander García Parra en representación del Comité Ambiental en Defensa de la Vida[27], Pedro José Gallego Tejada como decano de la facultad de ciencias de la Universidad del Tolima, Gonzalo Arturo Yepes en representación de la Fundación Germán Uribe, Jaime Andrés Tocora lozano en representación del colectivo alternativa y Luis Fernando García Céspedes en representación de la Fundación para la investigación interdisciplinaria y el desarrollo.

La Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de los ríos Coello y Cucuana "USOCOELLO"[28], Sindicato Nacional de Empleados Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales "SINEDIAN", grupo de caminantes "ECOANDARES"[29], Asociación de Biólogos de la UNIVERSIDAD DE TOLIMA, THE UNIVERSITY OF NORTH CAROLINA AT CHAPELL HILL[30], Centro de Estudios y Documentación Latinoamericana "CEDLA"[31], NORWEGIAN UNIVERSITY O LIFE SCIENCES[32], SYRACUSE UNIVERSITY[33], WAGENINGEN UNIVERSITY "JUSTICE WATER"[34], UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL[35], THE UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA[36],

[18] Fls. 147-- 156.
[19] Fls. 157 -168.
[20] Fls. 169 - 170.
[21] Fls. 171 - 178.
[22] Fls. 179 - 193.
[23] Fls. 147-156
[24] Fl. 647
[25] Fls. 648-653
[26] Fls. 425-431
[27] Fls. 432-443
[28] Fls. 208-210
[29] Fls. 299-300
[30] Fl. 353
[31] Fls. 354
[32] Fl. 355
[33] Fl. 356
[34] Fl. 357
[35] Fl. 358
[36] Fl. 359

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA[37], ORGANIZACIÓN CATAPA – HOLANDA[38].

Quienes coincidieron en apoyar la consulta popular, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

De conformidad con los artículos 3, 8, 40, 79, 311, 313 de la Constitución Política de Colombia los municipios tienen competencia para reglamentar los usos del suelo, ordenar el desarrollo de su territorio y defender su patrimonio ecológico, teniendo en cuenta que la soberanía reside en el pueblo, la consulta popular es un mecanismo de participación democrática que desarrolla, es deber del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en aras de garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano.

Indican que los postulados de la Consulta Popular se ajustan a los parámetros de la Carta Política, citan la sentencia C-123 de 2014 que dentro de su contenido y en uno de sus apartes indica ***"...en este sentido una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población así como, del desarrollo económico, social y cultural de las comunidades..."*** (Subrayas y resaltado del texto).

Por lo tanto, consideran que se justifica la iniciativa, y la consulta popular se amolda a los presupuestos tanto legales como constitucionales, pues no se vulnera ninguna norma, ni de carácter constitucional ni legal. La situación concreta en tema minero, permite a las autoridades del nivel nacional acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural, de sus comunidades y la salubridad de la población en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

Respecto de la viabilidad de la pregunta aprobada por el Concejo Municipal de Ibagué, consideran los intervinientes que esta cumple con los requisitos exigidos en el artículo 8 de la Ley 134 de 1994, toda vez que es de carácter general, trata un asunto de trascendencia municipal como lo es la regulación y reglamentación de los usos del suelo y ordenar el desarrollo de su territorio, no hace referencia a proyectos mineros específicos ni a situaciones particulares, es clara, porque no utiliza términos que un ciudadano del común no pueda comprender y puede responderse con un "si" o "no".

[37] Fl. 360
[38] Fl. 361

Se prevé afectación de manera significativa a los usos del suelo, la forma en cómo se ordena el territorio y la vocación tradicional agrícola y turística del municipio, debido al número de títulos mineros que existen en el municipio y los que se encuentran en estudio de aprobación, por tal razón, los municipios están habilitados para realizar consultas populares sobre asuntos mineros, según el artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

Refirieron que en los proyectos de explotación minera a cielo abierto se requiere la utilización de cantidades de agua desmedidas, en diversas fases del proyecto, además de la manutención de campamentos mineros, utilización riego de caminos y carreteras para disminuir el material particulado, el uso en plantas procesadoras, entre otros. Así mismo, una parte importante del agua que se utiliza en la separación del mineral pasa a formar parte de los desechos o relaves, colas, jales, entre otros.

Bajo el marco normativo de la Ley 99 de 1993 y los principios generales del medio ambiente[39], destacó que sobre el canal de Gualanday de la infraestructura del distrito de riego de USOCOELLO, se surten de agua las poblaciones de los municipios El Espinal, Chicoral y Coello, los cuales resultan afectados, por la explotación minera por el uso de elementos químicos como cianuro, mercurio y otros. Del mismo modo, la degradación de la cuenca media y baja del rio Coello, generará impacto negativo en 25.600 hectáreas de cultivos de arroz, sorgo, maíz, algodón y otros, lo cual implica deterioro en la calidad de vida de los ciudadanos del sector.

Por lo anterior el equilibrio constitucional y los derechos al acceso, disponibilidad y potabilidad del agua, la salud e incluso la vida se ven doblegados por derechos personales como la libertad de empresa y la propiedad privada.

Indican que existe un desconocimiento de derechos y principios de rango constitucional al considerar que el mecanismo de la consulta no puede convertirse en instrumento para adoptar decisiones que contravengan el ordenamiento legal o constitucional, y que, las operaciones de exploración, explotación, beneficio y transformación de minerales realizadas al amparo de los contratos, autorizaciones, licencias o permisos proferidos por las autoridades competentes, materialización de la actividad amparada por el principio constitucional de la libre iniciativa privada.

Aducen que como el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante providencia del 26 de junio de 2013, declaró

[39] Los nacimientos de agua y las zonas de recarga acuíferas, serán objeto de especial protección. - La utilidad de los recursos hídricos el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.

ajustada a la Constitución la pregunta formulada en su momento por el Alcalde de Piedras – Tolima, será procedente declarar la constitucionalidad de la convocatoria a la comunidad ibaguereña, al ser la consulta objeto de revisión, propuesta en los mismos términos y bajo los mismos argumentos.

EN CONTRA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR

Por su parte, los siguientes ciudadanos, organizaciones, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, impugnaron la constitucionalidad de la consulta popular:

Transportadores de materiales y contratistas que prestan servicios asociados a proyectos y actividades mineras[40], Sociedad Feldespatos El Vergel y CIA Limitada[41], WILSON ALEXEY VALLEJO FRANCO[42], CRISTALERÍA PELDAR[43], CAMACOL[44], DIANA CAROLINA MONTES REINA, JUAN DAVID CHAVARRIAGA GOMEZ, representante legal de SUMICOL, grupos de empleados de las minas y de la Planta Gualanday de beneficio y transformación de minerales SUMICOL S.A.S[45], CARLOS FERNANDO FORERO BONELL, representante legal de la ASOCIACION COLOMBIANA DE PRODUCTORES DE AGREGADOS PETREOS[46], JUAN CARLOS VANEGAS MEJIA, representante legal de la ASOCIACION MINERA E HIDROCARBUROS DEL TOLIMA[47], JOSE GREGORIO FLOREZ FERNANDEZ apoderado general de ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A[48]

Nación – Ministerio de Minas y Energía[49], Abogada ADRIANA MARTÍNEZ VILLEGAS[50], AGROMIL[51], Asociación Colombiana de Productores de Concreto "ASOCRETO"[52], JOSÉ VIRGILIO BAUTISTA[53], ING. AMBIENTAL ANDRÉS FELIPE GHENDLER OCHOA[54], ING. DE MINAS JULIAN WIEST GOYENECHE[55], Asociación Nacional de Empresarios de Colombia

[40] Fls. 504-510
[41] Fls. 511-514
[42] Fls. 515-525
[43] Fls. 629-631
[44] Fls. 632-645
[45] Fls. 373-392
[46] Fls. 396-409
[47] Fls. 410-419
[48] Fls. 476-498
[49] Fls. 195-207
[50] Fls. 211-228
[51] Fls. 245-247
[52] Fls. 249-251
[53] Fls. 264-265
[54] Fls. 266-269
[55] Fls. 271-276

"ANDI"[56], Asociación Colombiana de Minería, Empleados SUMICOL S.A.S[57], Procuraduría General de la Nación[58].

Quienes concordaron en los argumentos para rechazar la constitucionalidad de la presente consulta, en los siguientes términos:

La actividad minera se constituyó de utilidad pública e interés nacional, por el artículo 13 de la Ley 685 de 2001, en desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, lo cual significa que la ejecución de actividades de utilidad pública, suponen la aplicación de un régimen jurídico que otorga prerrogativas para su desarrollo, en atención al beneficio que reporta dicha actividad a los ciudadanos de manera general, al respecto la Corte Constitucional se pronunció extensivamente en sentencia C - 619 de 30 de septiembre de 2015, Magistrada Ponente, Gloria Stella Ortiz Delgado.

En consecuencia, al clasificarse la minería en los conceptos antes mencionados y al facultar al legislativo y al gobierno nacional para su reglamentación, no se usurpan facultades a los municipios, máxime cuando los recursos del subsuelo son del Estado.

Sin embargo, señalaron que la potestad del Estado no es absoluta, conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 para sustentar la participación de los entes territoriales en el proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera.

De tal manera que la toma de una decisión trascendental que afecte aspectos principales de la vida local deberá incluir la participación activa y eficaz de los municipios y distritos afectados, sobre todo cuando está de por medio la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

Manifestaron que las entidades no podrán prohibir la actividad minera en su jurisdicción, no obstante el Gobierno Nacional deberá articularse con el Gobierno Local, en pro de establecer las medidas de protección que consideren pertinentes para efectos de materializar la ejecución de la minería. En ese sentido, la Agencia Nacional Minera considera que los fines que persigue el municipio de Ibagué con una consulta popular, se resuelve con el establecimiento de mecanismos de protección ambiental, salubre, cultural y socioeconómica en los procesos de otorgamiento de los contratos de concesión.

---

[56] Fls. 277-294
[57] Fls. 321-323
[58] Fls. 252-264

Indicaron que resulta imperativo señalar que si bien es cierto existe la opción facultativa en cabeza de los Alcaldes otorgada por el artículo 51 de la Ley Estatutaria 134/94, para convocar Consultas Populares, también lo es que la norma condiciona su ejercicio ***para asuntos departamentales, municipales, distritales o locales,*** es decir que, en una interpretación sistemática y armónica tales asuntos deben ser del ámbito de sus competencias. (Negrillas del texto)

Afirmaron que de declararse la constitucionalidad de la consulta popular el municipio de Ibagué, no se aplicaría de facto lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia y el Código de Minas, pese a la territorialidad aducida, las consecuencias de este proyecto no se superponen exclusivamente al municipio de Ibagué.

De otro lado, aseguraron que la pregunta formulada predispone al votante con la actividad minera al asociar que esta actividad involucra necesariamente la contaminación de aguas y la afectación agropecuaria y turística del territorio ibaguereño, lo cual limita la libertad del sufragante, en desmedro de la aplicación de los principios de lealtad y claridad de la redacción para lograr una respuesta negativa.

Adicionalmente, señalaron que entre las competencias constitucionales y legales del Alcalde, existe evidentemente tensión jurídica entre los postulados y principios constitucionales los cuales fueron objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional en la sentencia C - 123 de marzo 5 de 2014, decisión judicial que en criterio del Ministerio Público debe ser aplicada por el Tribunal en éste trámite de constitucionalidad, dado que sin duda alguna, la pregunta formulada por el Alcalde y avalada por el Concejo es inequívoca en pretender restringir totalmente en el área del territorio municipal la explotación minera; actuación administrativa que infringe la expresa prohibición legal vigente al respecto contenida en los artículos 37 y 38 de la Ley 685/01 o Código de Minas, por haberse desarrollado la actuación administrativa sin competencia, siendo éste uno de los requisitos fundamentales de toda actuación de los servidores públicos.

Todos los proyectos de los que se genere el ejercicio de una actividad económica impactan ambientalmente, dichos impactos deben ser identificados, corregidos y mitigados, en aras de lograr un desarrollo sostenible que logre un equilibrio con la conservación del medio ambiente y el desarrollo económico.

Este tema fue debatido en la Declaración de Johannesburgo, de la cual se puede sintetizar que la sostenibilidad, se entiende como una estrategia de crecimiento que integra principios

ambientales, sociales y económicos. Lo anterior, se puede aterrizar en las Licencias Ambientales reglamentada en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, ésta se constituye en un instrumento previo de control mediante el cual se determina si un proyecto puede ejecutarse o no y busca implementar los mecanismos necesarios para hacer efectivo el postulado de desarrollo sostenible.

Por otra parte, es un total contrasentido prohibir en todo el territorio de Ibagué una actividad indispensable para el desarrollo económico y social del país, cuando la ley solo permite restringir la actividad extractiva si se dan las condiciones de los artículos 34 y 35 de la Ley 685 de 2001. Así mismo, adujeron que es delicado el falso dilema en el que han encajado la minería, cuando en la práctica, se hace con responsabilidad ambiental incluso sin hacer uso de agua.

CONSIDERACIONES

Esta Corporación es competente para decidir la constitucionalidad del texto que se someterá a la decisión de los habitantes del Municipio de Ibagué, conforme con los artículos 53 de la Ley 134 de 1994 y 21 de la Ley 1757 de 2015.

Por lo tanto, corresponde en primer lugar determinar el cumplimiento de los requisitos formales del mecanismo de participación ciudadana y posteriormente determinar si el texto que se somete a la consulta popular se ajusta a la constitución y la ley.

I. Cumplimiento de los Requisitos Formales.

La ley 134 de 1994 y ley 1757 de 2015, establece el procedimiento para tramitar consulta populares por iniciativa de los alcaldes municipales, determinando que previo al estudio de constitucionalidad por el Tribunal Administrativo, deberá existir la convocatoria realizada por el Alcalde Municipal de Ibagué suscrita por los secretarios de despacho y el concepto favorable emitido por el Concejo Municipal de Ibagué respecto a su conveniencia, trámite que se cumplió conforme a los documentos que se anexaron con la petición de revisión.

II. Análisis de Constitucionalidad de la Convocatoria.

La consulta popular, es un mecanismo de participación democrática, establecido en el artículo 103 de la

Constitución Política, por medio de la cual el Presidente con la firma de los Ministros de Despacho y previo concepto favorable del Congreso de la República (artículo 104) podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional, decisión que será obligatoria.

El anterior mecanismo de participación, también podrá ser de iniciativa de alcaldes y gobernadores (artículo 105), previo cumplimiento de los requisitos y formalidades para realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

Normatividad Constitucional desarrollada mediante la Ley 134 de 1994, en el artículo 8 define la consulta popular como: *"la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto"* y en el título V desarrolla el procedimiento, la forma en que formula la pregunta y los efectos de la misma, en los siguientes términos:

*"**Artículo 50°.- Consulta popular nacional**. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política.*

***Artículo 51°.- Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local.** Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.*

***Artículo 52°.- Forma del texto que se someterá a votación**. Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un "SI" o un "NO".*

No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en esta ley.

***Artículo 53°.- Concepto previo para la realización de una consulta popular**. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.*

El gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, el concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si este fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.

Artículo 54º.- Fecha para la realización de la consulta popular. *La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso de las consultas populares celebradas en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades, el término será de dos meses.*

Artículo 55º.- Decisión del pueblo*. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.*

Artículo 56º.- Efectos de consulta*. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el Concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.*

Posteriormente, la ley 1757 de 2015, además de lo establecido por la anterior normatividad, determinó las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular (artículo 18) y el término de fijación en lista por diez días previa a la revisión de constitucionalidad (artículo 21), en los siguientes términos:

"Artículo 18. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular. *Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.*

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

a). Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;

801

b). Presupuestales, fiscales o tributarias;

c). Relaciones internacionales;

d). Concesión de amnistías o indultos;

e). Preservación y restablecimiento del orden público."

"Artículo 21. Revisión previa de constitucionalidad. *No se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales. Para tal efecto:*

a). La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente;

b). Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.

Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática ***deberá permitir un periodo de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.*** *" (subrayas fuera del texto)*

En la Revisión de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 *"por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana"*, sentencia C- 180 de 1994, la Honorable Corte Constitucional, definió la consulta popular en los siguientes términos:

"1.7. La Consulta Popular (Artículo 8o.).

De modo general, puede afirmarse que la consulta popular es la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas.

Es, pues, el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local.

(...)

El derecho de todo ciudadano a participar en las consultas populares, hace parte del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 40 de la Carta Política.

En este sentido, debe concluir la Corte, que la definición que trae el artículo 8o., se ajusta al texto de los artículos constitucionales que regulan

el instrumento de la consulta popular, como ha quedado señalado. Así se declarará."

Más adelante en la misma providencia afirmó:

"5. La Consulta Popular (Título V).

En desarrollo del mandato constitucional -artículos 104 y 105 de la Constitución Política-, los ciudadanos podrán participar democráticamente en consultas populares para expresar su opinión sobre asuntos de trascendencia para la comunidad. Según lo establece el proyecto, la consulta podrá hacerse a nivel nacional, departamental, municipal o distrital.

A manera de presentación general de este mecanismo, debe anotarse que el proyecto visualiza la consulta como una indagación de la opinión ciudadana acerca de una pregunta de carácter general que realiza el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde respectivo, redactada en forma clara, de modo tal que sea respondida por el pueblo con un "SI" o un "NO". El proyecto señala además, las características generales de la consulta popular en cada una de las entidades territoriales, sin perjuicio de los requisitos adicionales que establezca el estatuto general de la organización territorial."

Posteriormente, la Honorable Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria *"Por el cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho de participación democrática"*, sentencia C- 150 de 2015, se refirió a la definición y finalidad de la consulta popular establecida por esa Corporación en la sentencia C. 180 de 1994, reiterándola en los siguientes términos:

"El artículo 8 de la ley 134 de 1994 prevé una definición de la consulta popular que coincide con la comprensión que de tal figura ha tenido la jurisprudencia constitucional. Dicha disposición establece que es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. Prescribe además, que en todos los casos la decisión adoptada por el pueblo resulta obligatoria.

La Corte se ha ocupado de definir la Consulta Popular. Así, en la sentencia C-180 de 1994, señaló su condición de mecanismo de participación ciudadana consistente "en la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión." Esta definición implica que el pueblo no adopta directamente la decisión respecto del asunto consultado sino que, en otra dirección, impone un mandato de actuación al ejecutivo.

Conforme a ello destacó este Tribunal que la Consulta consiste en "la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que posteriormente, la obliga a traducirla en acciones concretas."

Su instrumentación, ha destacado la Corte, tiene como finalidad "definir la realización o buscar el apoyo generalmente de actuaciones administrativas de carácter trascendental en el ámbito nacional, regional o local. La consulta popular, además de concretar el derecho a la participación ciudadana, constituye también una forma de canalizar disputas entre dos órganos del poder público legitimados democráticamente.

Es por ello que la jurisprudencia ha dicho que "permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya enfrentamiento ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones."

Además de la caracterización referida, este Tribunal ha concluido que en tanto la ***consulta popular es un mecanismo de participación y la participación es un derecho fundamental****, es procedente acudir a la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de las reglas que regulan tal mecanismo y, en particular, para exigir el cumplimiento de la decisión adoptada por el pueblo."*

Así mismo, en la sentencia de constitucionalidad C-150 de 2015, señaló las reglas jurisprudenciales en la consulta popular, determinando entre ellas la inexistencia de reserva estatutaria estricta para la regulación de consultas populares territoriales, el carácter facultativo y excepcionalmente obligatorio, competencia del legislador para establecer umbral de participación para la eficacia del pronunciamiento del pueblo, la prohibición de estimular la participación en la consulta popular, la exigencia de realizar consulta popular en procedimientos de conformación de áreas metropolitanas, prohibición de ejercer control judicial previo de la consulta popular orden nacional, prohibición de modificar la constitución o de desconocer derechos constitucionales y las restricciones competenciales del pueblo en la consulta popular.

De las anteriores reglas jurisprudenciales, se destaca, para el estudio del presente asunto, las restricciones de competencia que existe para este mecanismo democrático, teniendo en cuenta que la consulta popular objeto de control por esta jurisdicción es de iniciativa del mandatario local.

En el acápite 5.4.2.7 Restricciones competencias del pueblo en consulta popular, la sentencia en cita, indicó:

"No resulta posible que se sometan al trámite de la consulta popular disposiciones normativas o una decisión respecto de la convocatoria a la asamblea constituyente, salvo que, en este último caso, se proceda de conformidad con lo establecido en el artículo 376 de la Constitución[59]*.*

La Consulta popular, cuya realización se autoriza en los artículos 104 y 105 de la Constitución, ***no puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial****. En esa medida, no será posible que mediante una consulta popular*

[59] Sentencia T-123 de 2009.

municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental. Igualmente no podrá una consulta popular promovida por el Presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial. Ha dicho la Corte:

'**La primera restricción relacionada con la consulta popular, como mecanismo de participación democrática, tiene que ver con la esfera dentro de la cual se desarrolla**. Al respecto, el artículo 104 de la Constitución permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado, consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional.

Por su parte, el artículo 105 de la Carta autoriza a gobernadores y alcaldes a realizar consultas, previo cumplimiento de las exigencias legales, **"para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio".** En la misma dirección, el artículo 51 de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana dispone:

Artículo 51. Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, **los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales'**. (Subraya del texto, negrilla fuera de texto).

*Como se observa, en este último caso el Constituyente, y consecuente con ello el Legislador, **impusieron una expresa restricción a los mandatarios departamentales y municipales o distritales, que sólo les permite llamar a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local**. Así, por ejemplo, un Gobernador no podría consultar a la ciudadanía sobre un asunto fiscal del orden nacional, por ser una cuestión ajena a su competencia; tampoco podría un alcalde hacer una consulta para decidir cuestiones del nivel regional que no sólo involucran a su vecindad, sino que trascienden a la esfera departamental o nacional."*

En aplicación de esta regla, la Corte ha considerado que no es posible someter a una consulta popular territorial, materias que son competencia de determinadas autoridades ambientales tal y como ocurre con las Corporaciones Autónomas Regionales. Sobre ello, la sentencia T-123 de 2009 enunció así la regla:

"Teniendo en cuenta la configuración constitucional y legal del sistema ambiental en Colombia, la Corte considera que el impacto de las decisiones que en esa materia adoptan las CARS trasciende de la esfera estrictamente municipal para imbricarse en un escenario regional con proyección nacional. En esa medida, sus decisiones no pueden estar condicionadas por la voluntad ciudadana expresada en una consulta popular del nivel municipal, pues esta sólo tiene alcance respecto de asuntos de la competencia propias de la administración local.

En síntesis, a juicio de la Corte no se vulnera el derecho fundamental a la participación ciudadana cuando una Corporación Autónoma Regional no atiende una consulta popular del nivel municipal, para efecto de la expedición de una licencia ambiental, pues se trata de esferas competenciales diferentes, conforme a lo previsto en el artículo 105 de la Constitución, la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (art.51) y las normas que regulan el sistema de protección al medio ambiente.'".

Con fundamento en esta indicación, la Corte concluyó que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca no se encontraba vinculada

por los resultados de una consulta popular llevada a cabo en Nemocón y cuyo resultado daba cuenta del desacuerdo de los habitantes del municipio con el otorgamiento de una autorización para la construcción de un relleno sanitario regional. En esa medida, la decisión de dicha entidad consistente en otorgar la licencia ambiental para la ejecución de ese proyecto, no desconoció el derecho de participación "*dado que las decisiones que en materia ambiental debe adoptar la CAR trascienden la esfera estrictamente municipal y se proyectan en un escenario regional de mayor envergadura.*"[60]

En estrecha relación con la regla enunciada, no es posible que mediante una consulta popular territorial se sometan al pueblo decisiones relativas a la permanencia de un alcalde en su cargo en tanto se trata de una de las materias excluidas. Así lo destacó la Corte Constitucional en la sentencia T-470 de 1992 al examinar el reclamo formulado por un alcalde que advertía que en una consulta informal se había incluido una pregunta relativa a su revocatoria. La Corte declaró, además, que el procedimiento era irregular dado que no cumplía las condiciones establecidas en las normas vigentes contenidas en la Ley 42 de 1989[61]."

Según las anteriores disposiciones normativas y los pronunciamientos de la Corte Constitucional al realizar el estudio de constitucionalidad de las leyes que regulan los mecanismos de participación ciudadana, se concluye que la consulta popular, constituye un derecho de carácter superior reglado, legalmente definido, su procedimiento está previamente determinado y existen restricciones de orden constitucional y legal para el ejercicio de la participación ciudadana.

En este orden de ideas, el estudio de constitucionalidad de la presente consulta popular que promueve el alcalde municipal de Ibagué, deberá ceñirse a precisos postulados, los que se concretarán a la competencia para promover la iniciativa, la viabilidad jurídica de la consulta, y le legalidad de la pregunta.

Respecto a la revisión previa del texto de la consulta popular que realiza los Tribunales Administrativos, el Honorable Consejo de Estado afirmó que debe ser realizada en derecho y en los términos descritos por la ley, indicando los siguientes aspectos:

"i) que la convocatoria a consulta popular no responde a la elusión de la responsabilidad política por el mandatario respectivo para trasladarla al pueblo[62], ii) que este mecanismo se utilice exclusivamente para llamar a la comunidad a pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local, iii) que no sea utilizado para modificar la Constitución y iv) en general para salvaguardar la primacía de la Carta y la observancia de las exigencias previstas en la ley que regula la participación popular."[63]

---

60 Sentencia T-123 de 2009.
61 Esa ley tuvo como propósito desarrollar el artículo 6 del Acto legislativo número 1 de 1986. El referido artículo establecía que previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal.
62 Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara.
63 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION A, Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, trece (13) de febrero de dos mil catorce (2014), Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00063-00(AC), Actor: EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS –

Conforme lo anterior, se deberá abordar los siguientes temas: *i)* Competencia del señor alcalde municipal de Ibagué para promover la iniciativa de la consulta popular *ii)* Viabilidad jurídica de la consulta popular *iii)* Legalidad de la pregunta.

***i)* Competencia del señor alcalde municipal de Ibagué para promover la iniciativa de la consulta popular**

Es así, que el primer aspecto a tratar es la competencia, del señor alcalde Municipal de Ibagué para promover de consultar a la ciudadanía de Ibagué respecto si está de acuerdo o no que en el municipio se ejecuten proyectos y actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación agropecuaria y turística.

Este aspecto, resulta de transcendental importancia por cuanto, legalmente se impuso una expresa restricción a los mandatarios departamentales o distritales, que solo les permite llamar a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local.

Adicionalmente, constituye un argumento principal y reiterado expuesto en las intervenciones que realizan los ciudadanos que impugnan la constitucionalidad de la propuesta, en cuanto consideran que la falta de competencia del alcalde de Ibagué se configura por: existir prohibición legal para establecer zonas del territorio que se excluyan permanentemente o transitoriamente de la minería, por pertenecer el subsuelo a la Nación.

Existe prohibición legal para establecer zonas del territorio que se excluyan permanentemente o transitoriamente de la minería?

El artículo 37 de la ley 685 de 2001, Código de Minas, literalmente preceptuaba:

"Artículo 37. Prohibición legal. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo."

804

La anterior normatividad fue objeto de estudio de constitucionalidad en cuatro oportunidades distintas por la Corte Constitucional, en sentencias C-891 de 2002, C-395 de 2012, C-123 de 2014 y la más reciente C- 273 del 25 de mayo de 2016, en las que se examinaron acusaciones diferentes, tal y como lo precisó el Alto Tribunal Constitucional para determinar la inexistencia de cosa juzgada constitucional.

Para efectos de realizar el presente control de constitucionalidad se hará referencia específicamente de las sentencias C- 123 de 2014 y C-273 de 2016, por cuanto los problemas jurídicos que se analizan en éstas, resultan pertinentes para el presente asunto; al estudiarse la autonomía de los entes territoriales en el proceso de autorización de actividades mineras en cualquier área de su territorio y la infracción de la reserva de Ley Orgánica en materia de ordenamiento territorial.

Respecto a la primera de las sentencias de constitucionalidad, si bien es cierto, sus efectos no resultan vinculantes al haberse declarado la inexequibilidad de la norma mediante la sentencia C- 273 de 2016, es imprescindible pronunciarnos a la misma por ser unos de los argumentos para considerar la incompetencia del mandatario local para promover la consulta, además que en el pronunciamiento que realizó en su momento la Corte hizo referencia específica al principio de autonomía territorial.

En la sentencia C-123 de 2014, la Corte Constitucional, con el propósito de determinar si la prohibición absoluta que consagraba la ley para que los concejos municipales y distritales excluyeran la exploración y explotación minera en cualquier área de su territorio, prohibición que a su vez implicaba la imposibilidad que los planes de ordenamiento territorial consagraran restricciones en ese sentido, ponderó dos principios que se consideran en permanente tensión, el principio de organización unitaria del estado y el principio de autonomía territorial, refiriéndose a ellos en los siguientes términos:

"Principio unitario de organización estatal:

"El principio unitario de organización territorial del Estado colombiano justifica la existencia de políticas de orden nacional que busquen unificar los parámetros a partir de los cuales se realiza la actividad minera en el territorio nacional. En plena armonía con el artículo 1º, el artículo 332 de la Constitución determina que la propiedad de subsuelo y de los recursos naturales existentes dentro del territorio colombiano recae en cabeza del Estado; y el artículo 334 de la Constitución determina que el Estado, por mandato de la ley, intervendrá en la explotación de los recursos naturales para racionalizar la

economía con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio. Por esta razón resulta válido que exista una regulación de naturaleza legal –actual Código de Minas-, por medio de la que se fijen los estándares que deban ser acatados en todo el territorio colombiano.

En consecuencia, la simple existencia de una regulación nacional que establezca límites a la facultad de reglamentar los usos del suelo por parte de los municipios no implica per se vulneración del principio de autonomía territorial. Por el contrario, esta parece ser la opción contenida en la Constitución , que i) en su artículo 288 prevé que la gestión de sus intereses por parte de, entre otros, los municipios debe hacerse dentro de los límites de la Constitución y la ley; ii) que determina que, más que regular, los consejos municipales reglamentaran los usos del suelo, reglamentación que, como es obvio, debe hacerse en acuerdo con la regulación legal existente –artículos 311 y 313 numeral 7-; iii) que prevé que la distribución de competencias se hará en los términos en que establezca la ley –artículo 288-; iv) que asigna la propiedad del subsuelo al Estado –artículo 332-; v) que asigna la propiedad de los recursos naturales al Estado –artículo 332-; vi) que determina que la intervención del Estado en la economía debe seguir los parámetros establecidos en la ley –artículo 334-; y vii) que dicha intervención debe tener como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio.

De manera que el propio constituyente determinó que la ley fuera la norma a partir de la cual i) se desarrollara el contenido del principio de autonomía que ahora se considera vulnerado; y la norma a partir de la cual ii) se diera el desarrollo de los parámetros de intervención del Estado en materia de exploración y explotación minera, regulación que busca un objetivo legítimo, como es el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de territorio."

Principio de autonomía territorial:

"Como se explicó en la consideración número 1. del literal B de esta providencia, el principio de autonomía territorial se manifiesta, entre otros contenidos, en que las entidades territoriales –municipios incluidos- gocen de autonomía para la gestión de sus propios intereses, lo que implica gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales –artículo 287 de la Constitución-. Aunque las entidades territoriales ejercen competencias que se consideran propias, será la ley la encargada de determinar la distribución de dichas competencias entre la Nación y las mencionadas entidades –artículo 288 de la Constitución-.

En ejercicio de esta competencia el legislador no cuenta con total e irrestricta libertad de configuración normativa, pues son las propias disposiciones constitucionales las que establecen límites o parámetros competenciales que deben ser acatados en cumplimiento de esta tarea.

Respecto del contenido y límites que del principio de autonomía territorial se derivan para el legislador, resulta relevante lo consagrado en el artículo 311 de la Constitución, que señala como función en cabeza de los municipios "ordenar el desarrollo de su territorio", mandato que es complementado por el séptimo numeral del artículo 313 al consagrar que dentro de las funciones de los Concejos Municipales está "reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda".

De manera que la libertad del legislador al determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial debe tener en cuenta, entre otros, las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por dos disposiciones constitucionales distintas en materia de reglamentación de los usos del suelo. En este sentido, la regulación legal no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que determine, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio.

Esto constituye lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado garantía institucional, en tanto es un elemento axial a la identidad del régimen municipal que es reconocido y delineado por normas de naturaleza y, por consiguiente, rango constitucional."...(...) ".

Los anteriores principios fueron conciliados por el Alto Tribunal Constitucional al declarar el artículo 37 del Código de Minas EXEQUIBLE, en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, **las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política**. (negrillas y subrayas fuera de texto) .

El anterior pronunciamiento jurisprudencial, reconoció que la prohibición expresa que realizaba el artículo bajo estudio debía ser **condicionada**, por cuanto a las entidades territoriales en las que se realicen procesos de exploración y explotación minera, son las primeras y las directas afectadas por la alteración propia que trae consigo dicha actividad, no solo a nivel ambiental sino social y económico de la región, al respecto puntualmente se refirió:

*"Esta conclusión tiene fundamento en las consecuencias que la actividad minera tiene en las comunidades en que ésta tiene lugar. En efecto, la imposibilidad de excluir zonas del territorio municipal de la exploración y explotación minera, **priva a las autoridades locales de la posibilidad de decidir sobre la realización o no de una actividad que tiene gran impacto en muy distintos aspectos, todos ellos principales, de la vida de sus habitantes** y, en consecuencia, no es una limitación que pueda considerarse como accesoria o irrelevante para la competencia de reglamentación de los usos del suelo en el territorio municipal o distrital.*

La actividad minera implica aumento en la demanda de servicios; obliga a tomar medidas que afronten los problemas derivados del

*aumento de la población; obliga a precaver las necesidades de los nuevos habitantes del municipio; crea el deber de prever medidas que faciliten la convivencia y eviten posibles conflictos**; afecta las políticas destinadas al cuidado del medio ambiente; afecta las políticas que sobre cuidado, uso y destinación del agua deban adoptarse en el municipio; puede originar variaciones en los precios de artículos de primera necesidad;** etc.*

*En lo relativo **al aspecto social, la llegada de población migrante altera las costumbres de los pobladores locales. En algunas poblaciones los impactos sociales han implicado, incluso, deserción escolar en jóvenes que ven la minería y los recursos que ésta provee como única salida a la pobreza. Igualmente, el aumento de la drogadicción, la prostitución, la violencia sexual, las enfermedades de transmisión sexual y el madresolterismo no deseado han coincidido con la llegada de los mineros a un municipio o distrito que no se encuentre preparado para recibirlos**[27]*.

***La economía pecuaria o agrícola suele ser desplazada por la minera, afectando el nivel de seguridad alimentaria que existía antes del inicio de la actividad minera, por cuanto los alientos que anteriormente se producían en la población, ahora tendrá que ser comprados en los municipios que todavía los produzcan. Igualmente, al aumentar la población aumenta el costo de vida debido a la demanda de servicios para los cuales no suele existir una oferta adecuada, afectando a la población local que no se dedica a la minería. Esto sin duda repercute en el desarrollo económico** de los municipios y afecta la función de planeación del mismo, competencia de los municipios de acuerdo con el tantas veces mencionado artículo 311 de la Constitución-.*

***Igualmente, en tanto la exploración y explotación minera exige el empleo de ingentes cantidades de agua**, implicará la posible afectación de la fuente de donde sea tomada el agua requerida, así como del lugar en donde sean vertida el agua utilizada; la actividad minera precisará, igualmente, de un sitio adecuado para el depósito de los materiales necesarios para su realización, la construcción de vías de acceso, la creación de una infraestructura que permita disponer de los residuos que no se utilicen, etc." (Subrayas y negrillas fuera del texto)*

De lo anterior, atendido el contexto en que se analizó la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas en la sentencia C- 123/14, no puede considerarse que los mandatarios locales de los municipios o departamentos en que se realice actividad minera, estén privados para formular consultas sobre estos asuntos a los habitantes de sus Municipios, toda vez que en su momento se ordenó que las decisiones relativas a la ejecución de proyectos mineros fueran **concertados** entre las entidades de orden nacional y territorial en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política; de tal forma que atendidos los mecanismos de participación ciudadana es perfectamente viable que antes de realizar ese diálogo se permita a los ciudadanos manifestarse.

No de otra manera pueden interpretarse estos mecanismos democráticos que fueron consagrados como instrumentos efectivos de participación de los habitantes para apoyar o contrarrestar decisiones que puedan afectarlos directamente, en bienes tan caros como la vida, la salud y la supervivencia.

Lo anterior, en consideración a que se reconoce la afectación directa que produce la actividad minera en los aspectos ambiental, social y económico de la población, lo que de sumo, conlleva a reflexionar si los habitantes de esas localidades, que son los directamente interesados, puedan decidir democráticamente, si se ejecutan actividades en lo que se ven involucrados intereses vitales de la comunidad.

Ahora bien, la Corte Constitucional mediante sentencia C-273 de 2016 declaró **inexequible el artículo 37 de la Ley 685** de 2001 al considerar que **la disposición demandada al prohibir a las entidades de órdenes regional, seccional o local, establecer zonas excluida de la minería en su territorio**, inclusive en sus planes de ordenamiento territorial, afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios, por lo que es una decisión que vulnera bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica.

Para declarar la inexequibilidad del artículo 37 de Código de Minas, el Alto Tribunal Constitucional, realizó las siguientes consideraciones que para efectos de ilustración, resulta oportuno trascribirlas, en tanto contienen un énfasis en la reserva de la ley orgánica en materia de ordenamiento territorial, se refirió a la competencia de las entidades territoriales en materia de explotación de los recursos naturales, en los siguientes términos:

"(...)

30. Para entender el alcance de la reserva en esta materia es necesario tener en cuenta que el ámbito de las competencias de las entidades territoriales y de la Nación no está compuesto por un conjunto de materias aisladas entre sí: Por el contrario, las materias que componen los respectivos ámbitos de competencias de las entidades en los distintos órdenes se traslapan y están relacionadas de manera inescindible. En el presente caso están en tensión la facultad que tiene el Congreso para atribuir competencias al nivel central en relación con la explotación de recursos naturales, frente a la autonomía de las entidades territoriales para definir el ordenamiento de su territorio.

31. En relación con la atribución de competencias al nivel central, el tenor literal del artículo 332 de la Carta, establece que el "Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables." Esto significa, conforme a la interpretación que le ha dado la Corte desde sus inicios, que "... la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco

quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos." Sin embargo, el artículo 334 de la Constitución también establece que el Estado "intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales." En esa medida, si bien los recursos son de propiedad del Estado, la competencia para regular la intervención estatal en su explotación está en cabeza del legislador.

Es así como pese a la propiedad estatal de los recursos mineros, en el presente caso le corresponde al Legislador ordinario regular dichas actividades. ***Sin embargo, la Corte también ha dicho que en el ejercicio de esta competencia, la ley no puede desconocer los derechos y demás garantías, de aquellas personas, grupos y entidades a quienes pueda afectarlos la explotación de los recursos naturales.*** *En la Sentencia C-891 de 2002 (M.P. Jaime Araujo Rentería), la Corte estudió una demanda contra algunas disposiciones de la misma Ley 685 de 2001, una de las cuales reafirmaba la disposición constitucional sobre la propiedad de los recursos mineros, pues desconocía los derechos de los pueblos indígenas sobre los mismos. Si bien la Corte desechó el cargo,* ***sí advirtió que la titularidad de ese derecho en cabeza del Estado no puede ir en desmedro de los derechos y garantías de las que gozan, no sólo los pueblos indígenas, las demás comunidades y los individuos, sino las entidades públicas de diverso orden****. Al respecto sostuvo:*

*'****Sin embargo, conviene advertir que el hecho de que los minerales sean propiedad del Estado no puede considerarse en perjuicio de los derechos de que gozan los sujetos a los que se refiere la norma (otras entidades públicas, particulares, comunidades o grupos) sobre los terrenos en donde yacen dichos recursos naturales.*** *Es de notarse que entre los referidos sujetos se encuentran, aunque tácitamente, los pueblos indígenas, por lo que fácil es concluir que la norma acusada es garante del ejercicio de los derechos indígenas sobre sus territorios, destacándose entre ellos el derecho de consulta.'*

32. Ahora bien, en aquel caso la Corte declaró la exequibilidad de la disposición acusada. Es decir, podría afirmarse que el criterio esgrimido por la Corte en aquella oportunidad no constituye un fundamento necesario de la decisión, y por lo tanto, no resultaría vinculante en el presente caso. Sin embargo, ese mismo criterio sirvió de fundamento para declarar la constitucionalidad condicionada de la norma del Plan Nacional de Desarrollo, el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, que facultaba a la Comisión Interinstitucional de Proyectos Estratégicos para declarar ciertas zonas del país como áreas de reserva estratégica minera. En la Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado), ***la Corte sostuvo que aun cuando la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso, y aun cuando es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la explotación de recursos del subsuelo, en la práctica no es factible extraer recursos mineros sin afectar la superficie****. En esa medida, es imposible definir la vocación minera de un área sin afectar el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo que le corresponden a las autoridades del orden territorial. Al respecto, la Corte dijo:*

"En el presente caso es claro que la selección de áreas de reserva minera no excluye la realización de actividades agrícolas, entre otras. Más aun, la organización del territorio a partir de su potencial minero, por sí mismo, corresponde al ejercicio de una actividad propia de la administración nacional, que se ajusta al carácter unitario del Estado. Sin embargo, **el ejercicio de esta actividad de ordenación del territorio de manera exclusiva por una entidad del nivel central sí puede tener un**

impacto significativo sobre la autonomía de las autoridades municipales para planificar y ordenar sus territorios. La extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo, sino 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. En esa medida, tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía." *(resaltado fuera de texto original)*

33. En esa medida es necesario concluir que el ejercicio de la competencia que le corresponde al legislador ordinario para regular determinadas actividades económicas, como en este caso lo es la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluye con otras competencias asignadas a las entidades territoriales de diverso orden, como la de definir los usos del suelo. ***En tales casos, están de por medio, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía, y por el otro, la necesidad de garantizar que la explotación de los recursos del subsuelo beneficie a todas las entidades territoriales, incluyendo aquellas que no poseen dichos recursos****."* (subrayas y negrillas fuera de texto)

Por consiguiente, carece de sustento, el argumento de la existencia de prohibición legal que el alcalde Municipal de Ibagué pueda convocar a la ciudadanía de Ibagué a la consulta popular, por haber desaparecido del mundo jurídico la norma que contemplaba dicha disposición.

Adicionalmente, es necesario resaltar que en la sentencia de constitucionalidad en cita y en otros pronunciamientos la Corte Constitucional, ha advertido que si bien es cierto el subsuelo y la explotación de los recursos naturales son de propiedad de la Nación, no se pueden desconocer los derechos que sobre el suelo y sus productos y subproductos tienen el Municipio y los habitantes del mismo, así como personas, grupos y entidades a quienes puedan afectar la explotación de recursos naturales.

Lo anterior en consideración que la extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo, sino que necesariamente, se interviene la superficie, es decir el suelo, modificando la vocación general del territorio, competencia que por disposición de la ley de ordenamiento territorial le corresponde definir al gobierno municipal a través de los P.O.T..

***ii)* Viabilidad jurídica de la consulta popular en el municipio de Ibagué**

La viabilidad jurídica de realizar la consulta popular minera en el municipio de Ibagué, tiene su fundamento en el ejercicio del principio de **participación democrática**, el cual, en efecto lleva implícita la oportunidad del pueblo de manifestarse respecto de aquellos aspectos que les afecta directa e indirectamente, que en el caso particular se concreta en la exploración y explotación minera.

Lo anterior, teniendo en cuenta la Honorable Corte Constitucional ha establecido:

"Ahora bien, conviene recordar la jurisprudencia de esta Corte en torno a la democracia participativa:

A partir de la expedición de la nueva Carta Política de 1991, se operó un giro radical dentro del sistema constitucional del Estado colombiano, ***con el fortalecimiento de la democracia participativa y el señalamiento de nuevos mecanismos de participación. La imperiosa necesidad de la intervención ciudadana en la toma directa de las decisiones que a todos atañen y afectan, así como en el control permanente sobre su ejecución y cumplimiento determinó una extensión e incremento de los espacios de participación de la comunidad, así como de procedimientos que garanticen efectivamente su realización.*** *Lo anterior impuso un rediseño de la participación del ciudadano, tradicionalmente restringida al proceso electoral, para incluir esferas relacionadas con la vida personal, familiar, económica y social de los individuos en cuanto identificados como verdaderos sujetos sociales.*

El retorno de la soberanía al pueblo colombiano como depositario del poder supremo, defirió en su voluntad la existencia, organización y el destino de las instituciones políticas del Estado. De tal manera que, la intervención ciudadana se entiende aplicada hacia la conformación, ejercicio y control del poder político, como un derecho político de estirpe constitucional (C.P., art. 40) esencial para el desarrollo de la organización política y social y a la vez inherente al desarrollo humano.

En ese orden de ideas, la participación ciudadana en la vida política, cívica y comunitaria debe observarse como un deber tanto de la persona como del ciudadano (C.P., art. 95); de esta manera, el principio de participación democrática más allá de comportamiento social y políticamente deseado para la toma de las decisiones colectivas, ha llegado a identificarse constitucionalmente, como principio fundante y fin esencial de Estado social de derecho colombiano (C.P., Preámbulo y arts. 1 y 2).

Ahora bien, la injerencia del pueblo en el proceso de toma de decisiones acordes con sus necesidades vitales se hace aún más efectiva, a través de las instituciones y mecanismos propios de las democracias de participación o semi-directas incorporados en la nueva Constitución. Como consecuencia del reconocimiento de los derechos políticos reconocidos a los ciudadanos, éstos cuentan con la posibilidad de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, así como a tener iniciativa legislativa en las corporaciones públicas. El desarrollo legal alcanzado por dichos mecanismos de participación ciudadana, objeto ya de pronunciamiento constitucional, garantizan precisamente esa efectividad.

De esta manera se afianza el camino para que los ciudadanos ejerciten el derecho y atiendan el deber ciudadano de participar en el plano político, lo que para esta Corporación presenta los siguientes objetivos:

a) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular; c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable y, d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado.

En consecuencia, se puede decir que las ciudadanas y los ciudadanos colombianos cuentan con el bien preciado de una democracia participativa que irradia múltiples ámbitos de la vida nacional, en lo que atañe, entre otros asuntos, al poder público y social, a la organización electoral, al ejercicio de la función administrativa, a la prestación de los servicios públicos, a la administración de justicia, a la definición de las materias económicas, presupuestales y de planeación, así como al ejercicio del control fiscal. (...)"[64] (Negrilla y subrayado fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, es pertinente indicar que el principio de democracia participativa que rige el Estado Colombiano se materializa efectivamente cuando el pueblo, sobre el cual recae el poder, ejerce realmente su derecho de opinión y de decisión respecto de asuntos específicos, lo que en términos del Honorable Consejo de Estado implica:

"Con la expedición de la Constitución de 1991 el ejercicio de la democracia supone mayores garantías y responsabilidades de los ciudadanos que implica no sólo la posibilidad de elegir a sus representantes, sino también la de ***involucrarse activamente en la toma de decisiones políticas y jurídicas a través de canales efectivos de expresión y participación"***[65] (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En el presente asunto, con la presentación de la propuesta de la consulta popular minera, lo que efectivamente pretende el municipio de Ibagué, es que la ciudadanía opine o decida respecto a actividades que pueden realizar un cambio significativo en el uso del suelo, o que amenacen derechos de protección constitucional como lo son el medio ambiente, la salubridad pública, la calidad de vida, entre otros.

Sobre el particular, el Honorable Consejo de Estado se ha pronunciado en el sentido de indicar:

---

[64] Corte Constitucional sentencia C-891/02del 22 de octubre de 2002 Magistrado Ponente Dr.: Jaime Araujo Rentería.
[65] Sentencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de febrero de 2014 Rad.: 11001-03-15-000-2014-00063-00(AC) Consejero ponente Dr.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

"Debe precisarse que si bien la consulta popular no puede limitar asuntos que escapan de su competencia, ***también es cierto que la comunidad afectada no debe ser excluida de las decisiones que los afecten, por cuanto aunque la explotación y exploración de hidrocarburos es un asunto de transcendencia nacional, también es de importancia local debido a que involucra el medio ambiente y los recursos naturales del territorio en el que se pretende desplegar la actividad"***[66]

En ese mismo sentido señaló:

En ese orden de ideas, válido resulta concluir que el trámite de la consulta popular, en el municipio de Piedras Tolima, no vulneró los derechos fundamentales de la parte actora, pues los ciudadanos se pronunciaron en el libre ejercicio del derecho fundamental de la participación en las decisiones que los puedan afectar; *que en dicho trámite no está previsto la citación de personas naturales o jurídicas que aleguen tener un interés en el asunto, pues ello limitaría la efectividad y haría nugatorio la participación ciudadana; que el procedimiento se ciñó a la normativa constitucional y legal, y fue avalado en tal sentido por el Tribunal Administrativo del Tolima, razones suficientes para negar el amparo invocado.(...)"*[67](Negrilla y subrayado fuera del texto)

Bajo esa directriz jurisprudencial, la solicitud de aprobación de la consulta popular minera del municipio de Ibagué se ajusta a la Constitución, por cuanto, a los habitantes del ente territorial les asiste el derecho constitucional de ejercer la soberanía popular, materializado en participación activa y eficaz en la toma de decisiones que los afecte directa o indirectamente, que para el caso particular se refiere a que la comunidad Ibaguereña se pronuncie sobre si está o no de acuerdo o no con la actividad minera específica, que se desarrolla dentro del territorio.

De no ser así se vulneraría la autonomía de la que gozan las entidades territoriales relativas a la toma de las medidas necesarias para preservar el medio ambiente sano, por cuanto no existe otra herramienta jurídica que real y materialmente garantice el derecho que le asiste a todos los ciudadanos de pronunciarse sobre los aspectos que a éstos les atañe, máxime la materia a tratar.

Adicionalmente, el presente mecanismo de participación democrática está fundamentado en el principio constitucional de precaución al cual deben sujetarse las decisiones de las autoridades administrativas, en tanto a ellas les corresponde salvaguardar el derecho al medio ambiente y preservar su equilibro con el principio del desarrollo sostenible.

---

[66] Sentencia del Consejo de Estado.– Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección A. sentencia del 12 de mayo de 2014 Rad.: 11001-03-15-000-2014-00788-00Consejero ponente Dr.: Alfonso Vargas Rincón

[67] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 21 de agosto de 2014 Rad.: 11001-03-15-000-2013-02635-00(AC) Consejera Ponente Dra.: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

Respecto a la especial relevancia del principio de precaución como pilar del Derecho Ambiental, en pronunciamiento reciente, el Honorable Consejo de Estado se refirió en los siguientes términos:

"(..) Pese a no figurar expresamente en el texto constitucional, el principio de precaución forma parte esencial de la Constitución Ecológica y como tal debe vertebrar las decisiones que adoptan en esta materia las autoridades pertenecientes a las distintas ramas del poder público. Ciertamente, al consagrar el artículo 79 de la Constitución el derecho de todos a gozar de un medio ambiente sano y proclamar el artículo 80 tanto el principio de desarrollo sostenible como la responsabilidad estatal de "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental", no cabe duda que el Constituyente estableció claros mandatos de protección, control y prevención de la degradación del ambiente, que además de imponer una significativa responsabilidad al Estado en este frente, fundamentan con solidez su rango de principio constitucional[68].

De acuerdo con la comprensión general de este principio, habilita a que en supuestos de amenaza de daños graves e irreversibles a los ecosistemas y recursos naturales, a la salud de las personas o a la seguridad de los consumidores, las autoridades actúen y adopten medidas (positivas o negativas) enderezadas a evitarlos*, aun cuando no se tenga certeza científica sobre las causas o alcance de estos riesgos y aunque las decisiones que así se adopten resulten restrictivas de libertades individuales. Esto, como respuesta a la limitada eficacia que ofrecen en este ámbito los medios tradicionales con que la Administración enfrenta su responsabilidad por la conservación del orden público, cuya lógica se edifica ordinariamente en la previsión y evitación de acontecimientos cognosibles, anticipables y jurídicamente reglados (es el caso de las alteraciones habituales a la seguridad, salubridad, moralidad o tranquilidad públicas a las que se hace frente con los instrumentos típicos del Derecho de Policía) y el reproche a quienes desconocen dicha reglamentación (potestad administrativa sancionatoria). Fórmulas que, como ha expresado la doctrina, pretenden "evitar y rechazar peligros que pudieran alterar el orden público"*[69]*, que en no pocas oportunidades se ven desbordadas por la complejidad de riesgos científicos o tecnológicos legítimamente desarrollados y socialmente deseados, pero cuyas peores consecuencias podrían resultar social y ambientalmente nefastas."* (Subrayas y negrillas fuera del texto).

En síntesis, la viabilidad jurídica de la consulta popular resulta suficientemente acreditada.

iii) legalidad de la pregunta

[68] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de diciembre de 2013, Rad. No. 11001 0324 000 2004 00227 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala. También, de la Sala Plena de esta Corporación, la sentencia del 5 de noviembre de 2013. Rad. No. 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). C.P.: María Claudia Rojas Lasso. De esta misma Sala de Decisión, puede verse, también, el auto de 5 de febrero de 2015, Rad. No. 85001 23 33 000 2014 00218 01 (AP). C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

[69] ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de Derecho Administrativo*, 3ª Edición, Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 356.

Dentro del examen de constitucionalidad además de establecer si la materia objeto de la pregunta que será sometida a consulta popular está dentro de las competencia que la constitución y la ley asignan al ente territorial que pretende adelantarla, estudió que se realizó con anterioridad, se debe determinar si el contenido de la pregunta objeto de consulta induce a confusiones.

Previo a establecer lo anterior, es preciso indicar que en el escrito suscrito por el señor Alcalde Municipal de Ibagué y dirigido al Tribunal Administrativo del Tolima para el respectivo concepto de conveniencia, el tenor literal de la pregunta redactada en la convocatoria de iniciativa y en el concepto favorable emitido por el Concejo Municipal fue alterado, sin que en su esencia se modifique; por lo que se aclara que la pregunta de la cual se estudia su legalidad y de ser procedente se someterá a consulta popular es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo si o no que en el Municipio de Ibagué se ejecuten proyectos y actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio?

Fijado lo anterior, se tiene que el art. 8 de la Ley 134 de 1994[70] advierte que la redacción de la pregunta que se pone en consideración, debe plantearse en términos generales respecto a un tema, sin que pueda observarse en la misma una intención, hipótesis o conclusión anticipada.

En el presente caso, el texto de la consulta en los términos en que fue planteada no conlleva a equívocos, en efecto se advierte que la redacción de la pregunta no sugiere la respuesta de la ciudadanía de Ibagué, sino que interroga si estaría de acuerdo SI o NO en que se adelanten en el Municipio de Ibagué proyectos o actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística en el municipio.

Además no es posible considerar que la pregunta tal y como está formulada induzca en error a la ciudadanía en general, ni que la misma contenga en sí la respuesta que deba darse de manera directa o indirecta, en cuanto se está otorgando al ciudadano la posibilidad que adopte una decisión en sentido negativo o positivo en torno a la temática que se le está poniendo en consideración, de tal manera que podrán la población de Ibagué expresar de una manera

[70] *"La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de* ***carácter general*** *sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto."*

libre y espontánea su decisión entorno a la actividad minera en el municipio de Ibagué.

Ahora bien, no se comparte la afirmación referida a que el texto de la pregunta resulte confusa o incluso sugestiva. En esta materia, lo primero que ha de señalarse es que al formular la pregunta el Gobernante debe atender a quién se le dirige, y al elaborarla deben seguirse criterios razonables de comprensión, claridad y simplicidad que permitan una decisión que equivalga a un genuino consentimiento informado, que se corresponda con el principio de confianza legítima. Lo anterior por cuanto está dirigida al común de los ciudadanos, por lo cual en su contenido se identificarán unos criterios mínimos que comprendan la información básica, precisamente para que no haya equívocos.

En este orden de ideas, la pregunta, tal y como se encuentra formulada: *¿Está usted de acuerdo si o no que en el Municipio de Ibagué se ejecuten proyectos y actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio?* no ofrece ningún reparo, en tanto en cuanto:

1.- Señala los límites geográficos en los cuales se desarrollarían eventualmente las actividades sobre la cual se desea interrogar a la población de un determinado Municipio (por parte del Gobernante que ejerce esta calidad en este mismo territorio: el municipio de Ibagué)

2.- Determina concretamente la actividad sobre la cual desea interrogar: Actividad minera.

3.-Precisa que no es cualquier actividad minera o toda actividad minera, sino aquella precedida de determinadas circunstancias.

Esta identificación, evita que la pregunta se califique de general, vaga o indeterminada, y por el contrario, la delimita: "*aquellos proyectos o actividades mineros que impliquen contaminación del* ***suelo, pérdida o contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio.***"

En este punto, se ha de concluir que la pregunta permite que los ciudadanos participen y decidan sobre un asunto que les atañe de manera directa y vital y cumple con los requerimientos de claridad y precisión para que pueda ser respondida de manera completa y concreta.

En consecuencia, como el texto de la consulta propuesta por el municipio de Ibagué, está ajustado a la constitución y la ley, materialmente es constitucional.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO:DECLARÁSE constitucional el texto de la pregunta que se pretende elevar a consulta popular en el municipio de Ibagué Tolima.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión al alcalde de Ibagué- Tolima, al presidente del concejo municipal de esta ciudad y al Registrador Municipal del Estado Civil.

TERCERO: Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor archívese el expediente.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala del día veintiocho de julio de dos mil dieciséis.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,

SUSANA NELLY ACOSTA PRADA

BELISARIO BELTRAN BASTIDAS

CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ
Aclara voto

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRIGUEZ
Aclara voto

JOSÉ ALETH RUIZCASTRO
Salva voto

MARIA PATRICIA VALENCIA RODRIGUEZ
Salva parcialmente voto