



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: DR. BELISARIO BELTRAN BASTIDAS

Ibagué, cuatro (4) de noviembre de dos mil dieciséis

EXPEDIENTE: 73001-23-33-006-2016-00565-00
ASUNTO: REVISIÓN PREVIA DE CONSTITUCIONALIDAD
PETICIONARIO: EQUIPO PROMOTOR CONSULTA POPULAR DE
INICIATIVA CIUDADANIA SOBRE MINERÍA
TEMA: "CONSULTA POPULAR SOBRE MINERÍA EN
CAJAMARCA - TOLIMA"

OBJETO DEL FALLO

Decide la Sala la constitucionalidad del texto de la consulta popular que pretende ser sometido a consideración de los habitantes del Municipio de Cajamarca, para que decidan:

"¿Está usted de acuerdo, Sí o NO, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas, o afectación de la vocación tradicional agropecuaria del municipio, con motivos de proyectos de naturaleza minera?"

ANTECEDENTES

La organización social "Corporación Cajamarca despensa Hídrica e Agrícola de Cajamarca", actuado como equipo promotor para la iniciativa de una consulta popular de origen ciudadano, y previa designación de sus voceros, inscribió ante la Registraduría Nacional del Estado Civil de dicha municipalidad, la propuesta para la convocatoria a una consulta popular sobre actividades mineras en el Municipio de Cajamarca.

Una vez agotadas las etapas para su convocatoria, dicha iniciativa fue trasladada a la corporación municipal para la emisión del concepto respectivo.

El Concejo Municipal de Cajamarca - Tolima en sesión del 30 de agosto de 2016, emitió concepto favorable a la iniciativa ciudadana propuesta por el Comité Promotor del Mecanismo de Participación Democrática "Consulta Popular sobre Minería en Cajamarca - Tolima", obteniendo una votación de ocho (8) concejales a favor y tres (3) en contra de la conveniencia de la consulta; razón por la cual, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, se remitió a esta Corporación con el fin de realizar el estudio de constitucionalidad del mecanismo de participación democrática.

TRÁMITE DE LA SOLICITUD

Mediante providencia del 08 de septiembre de 2016, se avocó conocimiento del presente asunto, y se dispuso la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que cualquier ciudadano impugnara o coadyudara la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rindiera su concepto.

Dentro del término respectivo, se presentaron las siguientes intervenciones:

A FAVOR DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN

En el término concedido para coadyugar la constitucionalidad de la propuesta de Consulta Popular de iniciativa ciudadana, las siguientes personas, agremiaciones gubernamentales y entidades derecho público y privado manifestaron su apoyo a la iniciativa:

- Centro de Estudio en Derecho, Justicia y Sociedad¹; Clínica Sociojurídica de Interés Público de la Universidad de Caldas - Línea de Conflictos y Litigio Ambiental -²; Jorge Eliécer Prieto Riveros³; Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes⁴; Grupo de Litigio de Interés Público de la Universidad del Norte⁵; Clínica de Derecho

¹ Ver a fols. 127-140

² Ver a fols. 145-160 y 380-394

³ Ver a fols. 161-163

⁴ Ver a fols. 164-176

⁵ Ver a fols. 177-183

Ambiental de la Universidad Jorge Tadeo Lozano⁶; Mariana Rodríguez Patarroyo⁷; Centro de Estudios para la Justicia Social 'Tierra Digna'⁸; Clínica de Derecho Ambiental de la Universidad Jorge Tadeo Lozano⁹; CATAPA Organización Internacional no Gubernamental¹⁰; Investigadora Beatriz Rodríguez Labajos de la Universidad Autónoma de Barcelona¹¹; Senadora Claudia López y Representante Angélica Lozano¹²; Hever Ariel Olivera¹³; Congresistas Alberto Castilla Salazar, Iván Cepeda, Ángela María Robledo, Alirio Uribe Muñoz¹⁴; Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos¹⁵; Carlos Jonnathan Hernández Parra¹⁶; Cinturón Occidental Ambiental¹⁷; Proceso de Comunidades Negras¹⁸; Organización Social Proyecto Gramalote¹⁹; Colectivo de Comunicaciones El Cuarto Mosquetero²⁰; Centro Latino Americano de Ecología Social²¹; miembros del Diplomado en Análisis Territorial, Conflictos Ambientales y Movimientos Sociales de la Universidad del Tolima²²; Alberto Acosta ex Ministro de Minas y Energía de Ecuador²³; Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina²⁴; CENSAT Agua Viva²⁵; Rodrigo Elías Negrete Montes y Renzo Alexander García Parra²⁶.

Los argumentos comunes a todas las intervenciones versaron sobre los siguientes tópicos:

En primer lugar aduce, que las consultas populares de origen ciudadano son una forma de materializar el derecho a la participación y los principios

⁶ Ver a fols. 184-189

⁷ Ver a fols. 190-193

⁸ Ver a fols. 194-202

⁹ Ver a fols. 203-208

¹⁰ Ver a fol. 209

¹¹ Ver a fol. 210

¹² Ver a fols. 211-315

¹³ Ver a fols. 316-324

¹⁴ Ver a fols. 325-348

¹⁵ Ver a fols. 482- 483

¹⁶ Ver a fols. 558-559

¹⁷ Ver a fols. 560-561

¹⁸ Ver a fol. 562

¹⁹ Ver a fols. 563-564

²⁰ Ver a fols. 565-566

²¹ Ver a fol. 567

²² Ver a fols. 568-575

²³ Ver a fols. 576

²⁴ Ver a fols. 577-578

²⁵ Ver a fol. 579

²⁶ Ver a fols. 580-610

de una democracia participativa, en especial en asuntos susceptibles de afectar el medio ambiente, como lo ha sostenido la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, introducido al ordenamiento por el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, vinculante para Colombia. Es decir, que las consultas populares son mecanismos constitucionales legítimos para la materialización de las decisiones de los entes territoriales.

Señalan, que los municipios tienen competencia para realizar consultas populares sobre asuntos mineros pese a que el subsuelo y los recursos naturales no renovables sean propiedad del Estado, pues las entidades territoriales tienen facultad legal para reglamentar los usos del suelo y ordenar el desarrollo de su territorio - autonomía territorial -, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en sentencia C-273 de 2016 que declaró inexecutable el artículo 37 del Código de Minas que establecía que las autoridades locales no podían declarar zonas excluidas de la minería dentro de sus territorios.

Además, aseguran, que los entes territoriales tienen facultades sobre el subsuelo en virtud de que también hacen parte del Estado. Trae a colación la sentencia C-123 de 2014 en la que se destacó que la Nación no podría ser el único nivel competencial involucrado en la toma de una decisión de tal trascendencia para aspectos principales de la vida local, sino que los municipios y distritos afectados por dicha decisión participen de una forma activa y eficaz.

Aducen, que si bien Cajamarca es un municipio con vocación agrícola, como lo muestra el Comité Promotor de la Consulta Popular actualmente hay 25 títulos mineros vigentes sobre el municipio que abarcan el 86% de su territorio y 8 solicitudes pendientes, lo que implica que en cualquier momento los concesionarios puedan iniciar actividades de exploración y luego, tras obtener la licencia ambiental, puedan dar inicio a la explotación de minerales, lo que puede conllevar a transformar de forma significativa los usos del suelo y la vocación del municipio.

Aseguran, que el caso que nos ocupa, tiene repercusiones ambientales conocidas por la comunidad en general, como la contaminación del suelo y fuentes hídricas, pérdidas en fauna y flora que la explotación minera trae

consigo, no solo para la salud de quienes actualmente residen en el municipio de Cajamarca sino la de todas las generaciones por venir, resaltando que nos encontramos frente a la protección del bien jurídico medio ambiente, donde no bastó su positivización como derecho colectivo, sino que se configuró una Constitución Ecológica.

Explican, que de continuar con la actividad de la minería en Cajamarca se vulneraría el principio de precaución pues implica un peligro de daño de naturaleza grave e irreversible, sobre el que si bien no existe un principio de certeza científica que no es absoluto, y en el que nada pueden hacer las autoridades ambientales para impedir la degradación del medio ambiente.

Afirman, que el riesgo de la minería a cielo abierto es complejo debido a la relación de la minería con la contaminación de aguas, la competencia por el agua, la remoción de suelos y acuíferos, el daño a ecosistemas, el cambio en el uso del suelo, la soberanía alimentaria y la salud pública.

Manifiestan, que la consulta popular reúne los requisitos formales para ser constitucional, conforme la Ley 134 de 1994 y la Ley Estatutaria 1757 de 2015, ya que el mismo cuenta con la radicación de firmas señaladas en la norma y surtió las distintas etapas requeridas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y ante el Concejo Municipal quien el 30 de agosto de 2016 emitió concepto favorable sobre la realización de la consulta popular.

Traen a colación las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo del Tolima de junio de 2013 respecto a la consulta popular formulada en el Municipio de Piedras y la del 28 de julio de 2016 del Municipio de Ibagué.

EN CONTRA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN:

Personas que dentro del término de fijación en lista, manifestaron su inconformidad e inconstitucionalidad contra la consulta popular:

- Jorge Emilio Parra Arias²⁷, Piedad Angarita Guerrero en su calidad de Coordinadora Grupo de Asesores en Minas, Hidrocarburos y Regalías del

²⁷ Ver a fols. 38-112

Despacho del Procurador General de la Nación²⁸, Néstor Gregory Díaz Rodríguez²⁹, Norida Alexandra Peralta Sánchez³⁰, Alexander Marín Pineda³¹, Gustavo Guevara Peñafiel³², Luis Alejandro Torres Salcedo³³, Luis González Cárdenas³⁴, Melissa Fernanda Gómez Aguirre³⁵, Víctor Hernán Cortés Sánchez³⁶, William Rojas Rodríguez³⁷, Jhon Jairo Guevara Martínez³⁸, Jorge Eliecer Quintero Fuentes³⁹, Diego Andrés Fernández Valencia⁴⁰, Leonardo Ávila Valencia⁴¹, Marco Antonio Duarte⁴², Johnatan David Vargas Castellanos⁴³, Dora Albá Cantor⁴⁴, Jackeline Barrera⁴⁵, William Alberto González Jiménez⁴⁶, Yeison Arlees Quiroga Saavedra⁴⁷, Yurany Alejandra Quimbaya Barbosa⁴⁸, Edwin Camilo Russy Patiño⁴⁹, Jhon Lesmes⁵⁰, Marisol Velandia Pinilla⁵¹, Mercedes Cristancho Torres⁵², Juan Carlos Vargas Téllez⁵³, Javier Ramírez Solar⁵⁴, Ana Milena Salazar⁵⁵, Rosalba Barrera Peralta⁵⁶, María Del Carmen Pérez Galindo representante legal de Industrias Deportivas Pérez⁵⁷, Pedro Antonio Escobar Bernal⁵⁸, Luis Álvaro Figueroa Oviedo⁵⁹, Hernando Zuluaga Cardona⁶⁰, Dairo Alfredo Carranza⁶¹, Oscar Eduardo Londoño Monroy⁶², Julio Cesar Cerquera Rubio⁶³, Juana Alejandra Arana.

²⁸ Ver a fols. 113-126.

²⁹ Ver a fols. 141-144

³⁰ Ver a fols. 349

³¹ Ver a fol. 350

³² Ver a fols. 351-352

³³ Ver a fol. 353

³⁴ Ver a fol. 354

³⁵ Ver a fol. 355

³⁶ Ver a fol. 357

³⁷ Ver a fol. 356

³⁸ Ver a fol. 358

³⁹ Ver a fol. 359

⁴⁰ Ver a fol. 360

⁴¹ Ver a fol. 361

⁴² Ver a fol. 362

⁴³ Ver a fol. 363

⁴⁴ Ver a fol. 364

⁴⁵ Ver a fol. 365

⁴⁶ Ver a fol. 366

⁴⁷ Ver a fol. 367

⁴⁸ Ver a fol. 368

⁴⁹ Ver a fol. 369-370

⁵⁰ Ver a fol. 371

⁵¹ Ver a fol. 372-

⁵² Ver a fol. 373

⁵³ Ver a fol. 374

⁵⁴ Ver a fol. 375

⁵⁵ Ver a fol. 376

⁵⁶ Ver a fol. 377

⁵⁷ Ver a fol. 379

⁵⁸ Ver a fol. 395

⁵⁹ Ver a fol. 396

⁶⁰ Ver a fol. 397

⁶¹ Ver a fol. 398

⁶² Ver a fol. 399

⁶³ Ver a fol. 400

García⁶⁴, Liceth Viviana Cobos García⁶⁵, Aleida Sánchez Hernández⁶⁶, María Fernanda Cerquera Quintero⁶⁷, Jeimy Natalia García Cuellar⁶⁸, Diana Marcela Rengifo Garavito⁶⁹, Amparo Garavito, Carlos Rengifo, Sandra Liliana Martínez Ortiz⁷⁰, Ervin Valencia Rodríguez⁷¹, Vivian Luciele Bautista⁷², Idaly Rocha Ochoa⁷³, Lucila Hernández⁷⁴, Marco Augusto Bedoya Ossa⁷⁵, Elsa Yaneth Marín, Reyes Briñez, Luz Áminda Sánchez⁷⁶, Diego Fabián Charry Pérez⁷⁷, Leinny Viviana Sanabria Vargas⁷⁸, Luz Stella Quintero⁷⁹, Yamile González Castro⁸⁰, Edwin Stiven Ramírez Chinchilla⁸¹, Sandra Mónica Velázquez⁸², Ana María Marmolejo⁸³, Rafael Molina Varón⁸⁴, Luis González Cárdenas⁸⁵, Carlos Alberto Álvarez Pérez actuando en su calidad de apoderado de la Nación - Ministerio de Minas y Energía⁸⁶, Santiago Ángel Urdinola "Asociación Colombiana De Minería-ACM"⁸⁷, Néstor Gregory Díaz Rodríguez⁸⁸, Diana Milena Barrios Castiblanco⁸⁹, Juan Manuel Márquez Moreno⁹⁰, Gilma Roció Sarmiento⁹¹, Julia Erminda Caro Fajardo⁹², José Gregorio Flórez Fernández "Anglogold Ashanti Colombia S.A."⁹³ Y Wilson Alexey Vallejo Franco⁹⁴.

Los anteriores intervinientes, manifestaron su inconformidad, indicando que la consulta popular fue decidida por fuera del término de ley por parte

⁶⁴ Ver a fol. 401

⁶⁵ Ver a fol. 402

⁶⁶ Ver a fol. 403

⁶⁷ Ver a fol. 404

⁶⁸ Ver a fol. 406

⁶⁹ Ver a fol. 405

⁷⁰ Ver a fol. 407

⁷¹ Ver a fol. 408

⁷² Ver a fol. 409

⁷³ Ver a fol. 410

⁷⁴ Ver a fol. 411

⁷⁵ Ver a fol. 412

⁷⁶ Ver a fol. 413

⁷⁷ Ver a fol. 414

⁷⁸ Ver a fol. 415

⁷⁹ Ver a fol. 416

⁸⁰ Ver a fol. 417

⁸¹ Ver a fol. 418

⁸² Ver a fol. 419

⁸³ Ver a fol. 420

⁸⁴ Ver a fol. 421

⁸⁵ Ver a fol. 422

⁸⁶ Ver a fols. 423-462

⁸⁷ Ver a fols. 463-475

⁸⁸ Ver a fols. 476-481

⁸⁹ Ver a fols. 484

⁹⁰ Ver a fol. 485

⁹¹ Ver a fol. 486

⁹² Ver a fol. 487

⁹³ Ver a fols. 488-524

⁹⁴ Ver a fols. 525-557

del Concejo Municipal de Cajamarca, por lo que debería declararse la nulidad sobre este acto; así mismo, por no resolver sobre los impedimentos en que posiblemente incurrieron algunos cabildantes.

Corolario a lo anterior, indican que la consulta fue fundamentada con una norma derogada, como lo es la ley 136 de 1994, en virtud, a que la misma fue abolida por la Ley 1454 de 2011 "Orgánica de Ordenamiento Territorial", y que en razón de ello, la misma devendría en inconstitucional.

De otra parte aducen, que la pregunta no se encuentra bien formulada, en tanto que no cumple con los requisitos establecidos por la Sentencia C-551 de 2003, como lo son, estar redactadas en una lengua sencilla y comprensible, que sea valorativamente neutro, ser breves en la medida de lo posible, no ser superfluas o inocuas y ser comprensivas del objeto que el artículo expresa, puesto que tales requisitos según la Corte Constitucional, garantizan que tales decisiones no sean manipulables políticamente.

Explican que la pregunta de la presente consulta popular no se encuentra ajustada a los requisitos legales, induciendo a los ciudadanos a votar por el NO, cuando por el contrario, debería estar redactada de manera general, en la medida que lo se busca es la protección del medio ambiente.

Entre otros aspectos, los ciudadanos señalan, que la fijación de un mecanismo de participación ciudadana, radica en cabeza del gobierno nacional a través de la Agencia Nacional de Minería-ANM y no de los entes territoriales, los cuales no serían los competentes para adelantar la presente consulta popular, puesto que diversos precedentes jurisprudenciales, respecto de la improcedencia de las consultas populares en asuntos ambientales, se ha determinado que la consulta popular del nivel municipal solo tienen alcances respecto de asuntos propios de la administración local, por lo que al ser un tema que atribuye interés nacional, no sería constitucional la aprobación de esta consulta por parte del Concejo Municipal de Cajamarca.

Aunado a lo anterior manifiesta, que al realizar esta consulta popular acarrearía un gasto económico muy alto, dineros que podrían ser invertidos en educación, salud, deporte para el municipio de cajamarca, en virtud, a que la consulta solo tiene fines políticos.

Por otro lado, los intervienees señalan, que la llegada de la multinacional "Anglogold Ashanti Colombia S.A", ha mejorado la calidad de vida, realizando un cambio significativo en el sector económico, agrícola, social y educativo, del municipio de Cajamarca, como quiera que tal compañía ha suministrado empleo a muchos habitantes que laboran en el sector minero, resaltando que ejercen una minería legal, responsable buscando salvaguardar el medio ambiente, por lo que al cancelar el proyecto minero de la Colosa, este oro quedaría allí, siendo de mucha atracción para la minería ilegal.

Frente a la competencia del Tribunal Administrativo del Tolima, para pronunciarse si resulta procedente o no realizarse la consulta popular, arguyen que es competencia del senado de la republica de acuerdo al artículo 53 de la ley 134 de 1994, ya que este es un asunto de trascendencia nacional, teniendo en cuenta que no es la consulta popular la llamada a limitar, vetar o condicionar las actividades de exploración minera en Colombia.

Así mismo presentaron solicitudes e intervenciones en forma extemporánea: los ciudadanos Fernando Hernández Acosta⁹⁵, el Vicepresidente de Minería, Hidrocarburos y Energía de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-⁹⁶, Alcibiades Paloma Estupiñan⁹⁷, María Claudia Lacouture Pinedo en su calidad de Ministra de Comercio, Industria y Turismo⁹⁸, los representantes de la Corporación Buen Vivir⁹⁹ y la ciudadana Ana Nidia Alonso Castellanos¹⁰⁰.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Es competente este Tribunal para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la presente solicitud de consulta popular de origen ciudadano a realizarse en el Municipio de Cajamarca, conforme a lo estipulado en los artículos 53 de la Ley 134 de 1994 y 21 de la Ley 1757 de 2015.

⁹⁵ Ver a folios 611

⁹⁶ Ver a folios 612 a 628

⁹⁷ Ver a folios 629

⁹⁸ Ver a folio 630 a 634

⁹⁹ Ver a folio 635 a 653

¹⁰⁰ Ver a folios 654 a 662

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Corporación pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del mecanismo de participación democrática de consulta popular de origen ciudadano, a través del cual se pretende someter a decisión de los habitantes del Municipio de Cajamarca - Tolima, así como del texto de la pregunta que se prevé formular a través de este mecanismo participativo, la cual corresponde a la siguiente:

“¿Está usted de acuerdo, SÍ o NO, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas, o afectación de la vocación tradicional agropecuaria del municipio, con motivos de proyectos de naturaleza minera?”

Para desatar la disyuntiva planteada, resulta menester efectuar unas breves consideraciones sobre el estado actual de los mecanismos de participación en el Estado Colombiano, para luego adentrarnos a la naturaleza que enmarca propiamente a la consulta popular y su reciente desarrollo legislativo en la Ley 1757 de 2011, posteriormente se hará alusión a algunos antecedentes en materia de consulta popular en el país y los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en torno a las mismas, y finalmente se analizará en forma concreta sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la iniciativa de origen popular, en el Municipio de Cajamarca.

EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Constitución Política de 1991, instituyó en su artículo 1º que Colombia es un Estado Social de Derecho, de carácter democrático, participativo y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana y en la prevalencia del interés general.

Tal postulado constitucional, se erigió como un verdadero principio orientador del Estado Colombiano, tanto así, que constituye uno de los pilares de mayor novedad y valor que trajo consigo esta nueva Constitución, el cual, dotó de diversas herramientas jurídicas, en las que resaltó el compromiso del Estado en garantizar la participación ciudadana, en diferentes temas de interés nacional, ejemplo de ello, son los artículos

40-2 en el que garantiza el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación y control del poder político, haciendo parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otros, los artículos 329 y 330 que prevén la participación previa de las comunidades para la conformación de entidades territoriales indígenas y para la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

No obstante, son los artículos 103 a 106, que se encargan de definir propiamente las formas de participación democrática, entre las que se destaca la consulta popular, y a su vez compromete al Estado a organizar, promover y capacitar asociaciones profesionales, cívicas, comunitarias, benéficas o de utilidad común, con el objeto que constituyan mecanismos democráticos de representación en aquellos temas de interés nacional.

Marco normativo de la Consulta Popular

La Consulta Popular además de instituirse como un mecanismo de participación ciudadana, conforme lo indica el artículo 103 de la Constitución Política, es el instrumento a través del cual se permite a la ciudadanía, pronunciarse en torno a un cuestionamiento de carácter general, sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal o distrital, a través del cual, tal y como lo ha considerado la H. Corte Constitucional¹⁰¹, pretende acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, canalizar las disputas que se generan entre dos órganos legitimados y a través del cual se concreta el derecho a la participación ciudadana.

Así mismo, el artículo 104 proscribire que el Presidente de la Republica con la firma de todos los ministros y el Senado pueden consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.

De igual forma, los Gobernadores y Alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

Se destaca además, que los ciudadanos también pueden tener iniciativa para la realización de consulta popular atendiendo el procedimiento general descrito anteriormente.

¹⁰¹ Corte Constitucional Sentencia C-180 de 1994

Por su parte, la Ley 134 de 1994 *"Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación"*, se encargó de reglamentar los mecanismos de participación ciudadana, y especialmente en materia de consulta popular, estableció lo siguiente:

"Artículo 8º.- Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es 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."

Los artículos 51 a 57 de la norma en mención, definieron el alcance de las consultas populares en el orden departamental, distrital, municipal y local, facultando a los Gobernadores y Alcaldes para convocar a consultas en el ámbito de sus circunscripciones, siempre y cuando se cumplan con los demás requisitos y formalidades señaladas en el Estatuto General de la Organización Territorial, asimismo, se indicó como debería ser el texto de la pregunta que se someterá a votación, precisando que será redactada en forma clara, de tal manera que puedan ser contestada con un "SI" o con un "NO".

La anterior disposición, también previó la necesidad de remitir la propuesta de consulta popular, al Senado; a la Asamblea, al Concejo o a la Junta Administradora Local, según sea el caso, para que determinen la conveniencia de la misma, y de ser avalada, el texto de la consulta será remitido al Tribunal Administrativo del Tolima, para que se pronuncie en un término de quince (15) días sobre constitucionalidad.

Cumplido lo anterior, la realización de la consulta popular deberá efectuarse dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado, tratándose de este mecanismo de participación del orden nacional, y en el caso de las demás ordenes territoriales el término será de dos (2) meses.

Finalmente, la decisión que se adopte en el marco de una consulta popular, es de carácter obligatorio, y ello ocurre cuando se haya 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."*

CONSULTA POPULAR DE ORIGEN CIUDADANO

Con la expedición la Ley 1757 de 2015 *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*, se complementó y modificó lo dispuesto en la ley 134 de 1994, en la medida que reguló cada uno de los mecanismos de participación del pueblo y se estableció preceptos fundamentales respecto de los cuales se regirá la participación democrática.

De igual forma, preciso que tanto el referendo como las consultas populares, pueden tener **origen en iniciativa de autoridad pública o en iniciativa de origen ciudadano**, pero que en todo caso estos últimos debían sujetarse a unas reglas especiales, las cuales se hallan contenidos en los artículos 4º y siguientes de la norma en mención, como lo son:

i) Conformación de comité promotor y designación de voceros: Por cualquier ciudadano, o cualquier organización social, partido o movimiento político, etc.

ii) Registro de propuesta sobre el mecanismo de participación ciudadana: Se diligenciará los formularios diseñados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, para la inscripción del mecanismo de participación de origen ciudadano, en el cual se deberá identificar los nombres de sus promotores, el título de la propuesta, la exposición de motivos en que se sustenta y el proyecto articulado.

iii) Recolección de firmas y su presentación a la Registraduría del Estado Civil: En un plazo de seis (6) meses se debe realizar la recolección de los apoyos ciudadanos con base en el formulario entregado por el Registrador. El anterior, plazo podrá ser prorrogado en caso de fuerza mayor o caso fortuito, hasta por tres meses más.

Para solicitar una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales, se requiere del apoyo de un número menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral.

iv) Entrega de formularios y estados contables: El promotor presentará los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente, quien verificará se haya completado con el mínimo de los apoyos requeridos.

v) Certificación del cumplimiento de los requisitos tanto constitucionales y legales para el apoyo de la propuesta.

Una vez cumplido lo anterior, corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil (Art. 19), enviar a la corporación pública correspondiente, bien sea al Senado de la Republica en tratándose de consultas populares de carácter nacional, o a las Asambleas, Concejos o Juntas Administradoras Locales, según se trate de consultas populares a nivel departamental, municipal o local, el articulado de la propuesta del mecanismo de participación, junto con el nombre de la iniciativa, el de sus promotores y voceros, el texto del proyecto del articulado y su exposición de motivos, debiendo ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

El trámite siguiente queda a cargo de la respectiva corporación pública, quienes deberán pronunciarse sobre la conveniencia de la consulta popular, en caso de manifestar su aval a la propuesta, prevé la norma la revisión previa de constitucionalidad, en los siguientes términos:

"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 período 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.” (Negrillas fuera del texto original)

De acuerdo con lo reseñado, este es el marco legal que define los requisitos y trámite que deben cumplir la iniciativa de consulta popular, así como las condiciones del texto que se somete a votación, las restricciones en la competencia y materias sobre las que puede consultarse, las cuales no resultan ser ajenas a la disyuntiva que se plantea, sino que por el contrario deben ser tenidos en cuenta para el estudio de constitucionalidad que hoy se enfrenta.

DE LOS LÍMITES Y RESTRICCIONES EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR

El artículo 18 de la Ley 1757 de 2015, se encargó de definir aquellos asuntos o materias que pueden ser objeto de consulta popular, referendo o iniciativa popular legislativa y normativa, 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;*
- b) Presupuestales, fiscales o tributarias;*
- c) Relaciones internacionales;*
- d) Concesión de amnistías o indultos;*
- e) Preservación y restablecimiento del orden público.”*

La Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015, al estudiar el examen de constitucionalidad de la ley 1757 de 2015, recordó las reglas que en materia jurisprudencial ha establecido dicho tribunal en materia de consulta popular, y que básicamente abarcan las siguientes temáticas:

- Inexistencia de una reserva estatutaria estricta para la regulación de las consultas populares territoriales.
- Carácter generalmente facultativo y excepcionalmente obligatorio de las consultas populares.
- Competencia del legislador para establecer un umbral de participación para la eficacia del pronunciamiento del pueblo en la consulta popular.
- Prohibición de estimular la participación en la consulta popular.
- Vigencia temporal limitada de las exigencias de consulta popular en los procedimientos de conformación de áreas metropolitanas.
- Prohibición de ejercer respecto de la consulta popular nacional un control judicial previo al pronunciamiento del pueblo y autorización para regular el control judicial de las consultas territoriales.
- Restricciones competenciales del pueblo en consulta popular.
- Prohibición de modificar la Constitución o de desconocer derechos constitucionales mediante el empleo de la consulta popular.
- Prohibición *prima facie* de invalidar, mediante la interposición de una acción de tutela, la ejecución de una consulta popular.

Los anteriores parámetros, son fundamentales para definir el alcance de este mecanismo de participación ciudadana, especialmente y para el caso que nos ocupa, el de los límites y restricciones que pueden ser objeto de consulta popular, al cual se refirió la sentencia C-150 de 2015 de la siguiente manera:

“(....)

5.4.2.7. Restricciones competenciales del pueblo en consulta popular.
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 [161].

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 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". (Resaltado 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."[162]

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."

De acuerdo con las anteriores disposiciones normativas, es posible evidenciar que aun respecto de los mecanismos de participación, como el que nos ocupa, existen ciertas restricciones y limitaciones, a través de los cuales se permite garantizar la vigencia del ordenamiento, como lo es, no someter a consulta las disposiciones normativas, ni convocar a una asamblea constituyente salvo la excepción que contempla la norma, tampoco para pronunciarse sobre asuntos, que no comprendan competencias del respecto nivel territorial.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA POPULAR EN MATERIA MINERA

Como antecedentes del uso de este mecanismo de participación en temas de explotación minera y de protección al medio ambiente, encontramos:

- **Consulta Popular del Municipio de Piedras, Expediente Nro. 73001-23-33-005-2013-00317:** Esta Corporación en decisión de fecha 26 de junio de 2013, declaró constitucional la consulta popular promovida por el Alcalde del Municipio de Piedras, con el fin de preguntar a los habitantes de esa municipalidad, si están de acuerdo o no con la realización de actividades de explotación minera, en dicho territorio; como argumentos principales de dicha oportunidad se determinó que el mecanismo de participación ciudadanía, cumplía con las exigencias constitucionales y legales para su promoción.
- **Sentencia Consejo de Estado del 21 de Agosto de 2014, Expediente Nro. 11001-03-15-000-2013-02635-00(AC)¹⁰²,** : En esta oportunidad el máximo tribunal constitucional, determinó en sede de tutela, que el trámite adelantado para la realización de la consulta popular en el municipio de piedras, no vulneró derechos de carácter fundamental, en la medida que los ciudadanos se pronunciaron en el libre ejercicio del derecho fundamental de participación de las decisiones que los pueden afectar.
- **Consulta Popular en el Municipio de Tauramena - Casanare¹⁰³:** Si bien, esta consulta popular estuvo encaminada en someter a

¹⁰² Consejo de Estado - Sección Cuarta -. Sentencia Tutela del 21 de Agosto de 2014. C.P. Dr. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, Radicación: 11001-03-15-000-2013-02635-00

¹⁰³ <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultas-populares-.html>

consideración de la comunidad, respecto de actividades de perforación exploratoria, producción y transportes de hidrocarburos, en varias veredas de dicha municipalidad, la misma guarda relación, con el asunto en estudio, pues también busca la protección del medio ambiente, frente a la explotación de recursos no renovables.

- **Consulta Popular del Municipio de Ibagué, expediente Nro. 73001 - 23-33-006-201 6-00207-00¹⁰⁴**: Esta Corporación en decisión del 28 de julio de 2016, declaró constitucional el texto de la pregunta que se pretende elevar a consultar popular en esta municipalidad, al considerar que los entes territoriales son competentes para pronunciarse en torno al desarrollo y ejecución de proyectos mineros en el territorio.

Como puede vislumbrarse, en eventos anteriores, se han promovido consultas populares referentes a temas mineros, las cuales también han sido objeto de revisión previa de constitucionalidad, en aras de verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para su convocatoria.

DEL CASO CONCRETO

En aras de resolver lo pertinente en torno a la constitucionalidad de la consulta popular de origen ciudadano, se abordaran los siguientes tópicos: i) cumplimiento de los requisitos formales para el trámite de una consulta popular de origen ciudadano, ii) viabilidad jurídica de la consulta popular sobre temas mineros en los entes territoriales y, iii) legalidad de la pregunta.

i) Cumplimiento de los requisitos formales:

El artículo 5º y s.s de la Ley 1757 de 2015, señala cuales son los requisitos formales que deben cumplir aquellos mecanismos de participación que pueden tener origen en una iniciativa ciudadana, precisando el siguiente trámite:

¹⁰⁴ Sentencia Tribunal Administrativo del Tolima del 28 de Julio de 2016, M.P. Dra. Susana Nelly Acosta Prada.

<p>PROMOCIÓN DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p>	<p>De acuerdo con los lineamientos establecidos en la Ley 1757 de 2015, para la promoción de un mecanismo de participación de origen ciudadano, deben adelantarse los siguientes trámites ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los cuales comprenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a). Conformación del Equipo Promotor y designación de voceros b). Inscripción del Mecanismo de Participación c). Registro de la Propuesta d). Recolección de apoyos ciudadanos e). Entrega de Formularios y Estados Contables de la Campaña de Recolección f) Verificación de Apoyos y certificación <p>La norma en mención señala que la verificación y la certificación en el cumplimiento de dichos requisitos, es realizada por la Registraduría del Estado Civil, quien se encargará básicamente de inscribir la propuesta, con la documentación requerida para la promoción de la iniciativa ciudadana, verificar el cumplimiento de los apoyos ciudadanos, que para el caso de las entidades territoriales se requiere un apoyo no menor al 10% de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral del lugar.</p>
<p>TRÁMITE DE LA SOLICITUD ANTE LA CORPORACIÓN PÚBLICA</p>	<p>La Registraduría correspondiente enviará a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo, o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular, o de consulta popular de origen ciudadano.</p> <p>Las asambleas, los Concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales;</p>

REVISIÓN PREVIA DE CONSTITUCIONALIDAD	Los Tribunales de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.
--	---

De acuerdo con lo anterior, y de cara al caso sub-examine, se observa que la propuesta de iniciativa cumplió con el lleno de los requisitos exigidos en la Ley 1757 de 2015 para su promoción, tal y como puede concluirse de los siguientes documentos allegados al plenario:

- Documento contentivo del texto de la pregunta, motivación y justificación de la propuesta de consulta popular para el Municipio de Cajamarca. (Fols. 16 - 33)
- Resolución Nro. 002 del 08 de marzo de 2016, expedida por el Registrador Municipal del Estado Civil de Cajamarca - Tolima, en el que se hace constar la conformación de un equipo promotor y la elección del vocero, la inscripción de la iniciativa para adelantar la consulta popular, el formulario diligenciado, la exposición de motivos y el texto de la consulta que fundamenta el mecanismo de participación.

La iniciativa de origen ciudadano, fue inscrita bajo la denominación "*Consulta Popular sobre Minería en Cajamarca, Tolima*", al que le fue asignado el consecutivo CPOC-2016-05-001-29-022 de 2016.(Fols. 34-36)

- Resolución Nro. 03 del 23 de mayo de 2016, expedida por el Registrador Municipal del Estado Civil de Cajamarca-Tolima, en el que certifica el número total de apoyos ciudadanos necesarios para promover la consulta popular, así como la entrega de los estados contables, y demás requisitos legales necesarios.

En conclusión, se recolectaron un número total de respaldos de 4.814, de los cuales fueron validos 3.364 y nulos 1.450, siendo necesarios

recaudar según el censo electoral y la clase de iniciativa de 1.608. (Fols-37 a 38)

- Concepto de conveniencia al mecanismo de participación ciudadana, por parte de la Concejo Municipal de Cajamarca - Tolima. (Fols. 3 - 11)
- Copia del Acta de sesión No. 053 del 30 de Agosto de 2016, en el cual se discute por parte del Concejo Municipal de Cajamarca la conveniencia de la consulta popular de origen ciudadano. (Fols. 12 - 15)

Visto lo anterior, y atendiendo al trámite que debe seguirse frente a la consulta popular de origen ciudadano, se observa que se han cumplido con todos los requerimientos, lo que hace concluir que a nivel formal dicho mecanismo de participación ha superado las exigencias constitucionales y legales para su realización.

Ahora bien, no desconoce esta Corporación que entre los argumentos en contra de la constitucionalidad de la consulta popular, algunos de ellos se refirieron a vicios de procedimiento, como lo es precisamente no haberse emitido el concepto de apoyo a la iniciativa por parte del Concejo Municipal dentro del término de veinte (20) días que prevé la norma.

Pues bien, sobre este cuestionamiento en particular, es menester recordar, que el párrafo 2º del artículo 19 de la Ley 1757 de 2015, prevé aquellos eventos en que no es posible dar trámite a la iniciativa de participación ciudadana por vencimiento de la legislatura, en forma expresa señaló:

"PARÁGRAFO 2o. Cuando para continuar con el proceso de una iniciativa de participación ciudadana se requiera del trámite previo ante una corporación pública de elección popular, y ésta deba darle trámite mediante proyecto de ley, ordenanza, acuerdo o resolución de Junta Administradora Local y pueda generarse el archivo de la misma por vencimiento de la legislatura, la corporación respectiva, deberá darle curso a la iniciativa en la siguiente legislatura, dentro de los cinco primeros días del inicio de la misma." (Se resalta)

Asimismo, debe considerarse que la Ley 136 de 1994, se ocupó de definir el período de sesiones de los concejos municipales, clasificándola en dos grupos, la primera según se trate de municipios de categoría especial,

primera y segunda, y otra para los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría.

Como el Municipio de Cajamarca se encuentra ubicado dentro del segundo grupo¹⁰⁵, es claro que el primer periodo de sesiones abarca desde el 1º al último día de febrero, **el segundo periodo va desde el 1º al 31 de mayo, el tercer periodo inicia desde el 1º al 31 de agosto**, y el cuarto periodo de sesiones va desde el 1º al 30 de noviembre¹⁰⁶.

Por su parte, se tiene que la certificación del cumplimiento de los requisitos de la iniciativa de consulta popular de origen ciudadano y su radicación por parte de la Registraduría del Estado Civil, aconteció el 23 de mayo de 2016, por lo que ante el inminente vencimiento del segundo periodo de sesiones, era dable para la corporación municipal darle curso a la iniciativa dentro de los cinco días siguientes al inicio del próximo periodo de sesiones, esto es, las que se adelantarían entre el 1º y el 31 de agosto, tal y como en efecto ocurrió, según se deja expuesto dentro del respectivo concepto de apoyo¹⁰⁷, en el cual se precisa, que el día 2 de agosto de esta misma anualidad, se dio curso al debate.

Así las cosas, y entre el inicio del curso del debate, y la fecha en que se produjo el concepto de apoyo «30 de agosto de 2016», no se superó el término de veinte días con que contaba esa corporación para adoptar su pronunciamiento sobre la iniciativa del mecanismo de participación, por lo que puede afirmarse se cumplió con el plazo previsto en la ley, en lo referente al trámite que se surte ante la respectiva corporación municipal.

Finalmente, y en relación con los argumentos, según los cuales no se discutieron algunos impedimentos que les asistían a varios de los cabildantes para participar en el debate respectivo, observa esta corporación que en el acta de sesión de fecha 30 de agosto de 2016, se refirió este tema en los siguientes términos:

¹⁰⁵ De acuerdo a los lineamientos sentados por la Ley 1551 de 2012, el Municipio de Cajamarca se clasifica como de 6ª Categoría.

¹⁰⁶ Artículo 23 de la Ley 136 de 1994. "(...) Los concejales de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

¹⁰⁷ Ver a folio 4

"(...) Erinson Javier Botello, el cual saluda y pide a la secretaría que quede en el acta, reitera que algunos concejales, se deberían declarar impedidos, ya que en días pasados, colocaron en sus escritorios afiches alusivos de no a la empresa minera, esto lo hace para que no haya silencio administrativo, (...)" (Negrillas fuera del texto original)

Ahora bien, con el fin de determinar, si dicho supuesto fáctico constituye o no un impedimento, es necesario traer a colación lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, el cual regula lo concerniente a los conflictos de interés, que le pueden asistir a los concejales.

En su tenor literal, señala:

"Artículo 70º.- Conflicto de interés. Cuando para los concejales exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Los concejos llevarán un registro de intereses privados en el cual los concejales consignarán la información relacionada con su actividad económica privada. Dicho registro será de público conocimiento. Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún concejal, que no se haya comunicado a la respectiva corporación, podrá recusarlo ante ella.

De conformidad con lo reseñado, se tiene que los argumentos sobre los cuales se alega la configuración de un supuesto impedimento por parte de algunos cabildantes que participaron en la votación de la conveniencia de la iniciativa, no encuadra dentro de los supuestos ofrecidos por la norma, y que en todo caso, no vislumbra la Sala como la actitud descrita puede afectar su imparcialidad en relación con la conveniencia de una iniciativa de carácter ciudadana.

Cabe destacar, que la norma también prevé que cualquier ciudadano que considere o tenga conocimiento de alguna causal de impedimento que le asista a algunos de los concejales, tiene la posibilidad de recusarlo ante esa misma corporación, sin embargo, de la lectura del acta de sesión, no se

observa que se haya presentado recusación a algunos de los cabildantes que participaron en la votación.

Así las cosas, estos argumentos tampoco tienen asidero jurídico alguno.

Aclarado lo anterior y teniendo claro que se cumplió con los requisitos formales de la iniciativa de consulta popular de origen ciudadano, se procederá a analizar la competencia para promover la iniciativa y la viabilidad jurídica de la misma en temas mineros.

ii) Viabilidad jurídica de la consulta popular sobre temas mineros en los entes territoriales

La discusión que hoy nos ocupa, ha dejado en evidencia una fuerte tensión entre el principio de autonomía territorial y el principio de organización unitaria del Estado:

Por una parte, la Constitución Política de 1991, establece en sus artículos 311 y ss. la facultad con que cuentan los Municipios para ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las Leyes. Igualmente les permite, reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico.

Y, de otra parte, la carta constitucional expresa que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables por lo que en tal virtud, deberá planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Precisa, que el Estado intervendrá en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, así como en la producción, distribución, utilización y consumos de los bienes, con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (Art. 334)

Pues bien, en desarrollo del principio de organización unitaria del Estado y del precepto constitucional que así lo contempla, se expidió la Ley 685 de 2001 *"Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones"*, a través del cual reitera la propiedad del estado sobre los

recursos mineros hallados en el suelo y en el subsuelo del territorio nacional:

“Artículo 5°. Propiedad de los Recursos Mineros. Los minerales de cualquier clase y ubicación; yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos.

Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes.” (Se subraya)

Más adelante el artículo 37 ibídem, consagró la prohibición legal para las autoridades regionales, seccionales o locales, para establecer zonas del territorio que queden excluidas de la minería, en particular señaló:

“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.”

Dicha disposición fue objeto de análisis constitucional en diferentes oportunidades, pero para efectos del estudio que nos ocupa solo se hará referencia a lo manifestado en las sentencias C-123 de 2014 y el reciente pronunciamiento adoptado en la sentencia C-273 de 2016.

Pues bien, la Corte Constitucional en sentencia C-123 de 2014, al analizar los cargos formulados contra el precipitado articulado, se ocupó de analizar si la prohibición para las autoridades seccionales y locales, de excluir áreas de exploración y explotación minera en cualquier área de su territorio, desconoció el principio de autonomía territorial reconocido en la Constitución, sin embargo, dicho análisis debió ser enfrentado con otro principio sobre el cual se cimienta la estructura del Estado, que no es otro que el principio unitario de organización estatal.

Para conciliar esa evidente tensión de principios, el alto tribunal constitucional dejó en evidencia, que ninguno de tales postulados puede ostentar el carácter de absoluto, ya que de ser divisado desde ese aspecto, se cercenaría las competencias asignadas a cada una de las entidades que concurren en este tema.

En forma expresa señaló:

"Para el caso concreto, observa la Sala que una lectura gramatical del artículo 37 de la ley 685 de 2001 conduce a que de dicha disposición se deduzca un contenido normativo que anula la posibilidad de reglamentación que los municipios tienen para determinar los usos del suelo dentro de su territorio en lo atinente a la posibilidad de excluir zonas de la actividad de exploración y explotación minera. Es decir, tomando como fundamento exclusivo el contenido del principio de autonomía territorial -uno de los dos principios constitucionales en tensión en el problema planteado-, puede concluirse que la disposición acusada elimina por completo la competencia de concejos municipales y distritales para excluir zonas de su territorio de las actividades de exploración y explotación minera, lo cual afecta el derecho de los municipios y distritos de gobernarse por autoridades propias -artículo 287, numeral 1º, así como la competencia general de reglamentación que en materia de usos de suelo les reconoce la Constitución -artículos 311 y 313 numeral 7-.

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 accesorio 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 este contexto, para la Sala no existe duda del gran impacto que la actividad minera puede tener en la función de ordenamiento del territorio y, adicionalmente, en la reglamentación que los usos del suelo por parte de los concejos distritales y municipales. Por consiguiente, y en armonía con lo concluido anteriormente, una lectura del artículo 37 del Código de Minas que excluya de forma absoluta la participación de los municipios y distritos en la decisión sobre si en su territorio se realiza o no una exploración o explotación minera resulta contraria al contenido del principio de autonomía territorial -artículo 288 de la Constitución-, específicamente, a la garantía de gobernarse por autoridades propias[28] -artículo 287, numeral 1º- y, a la función de los concejos consistente en reglamentar los usos del suelo en el municipio -artículo 313, numeral 7º-.

Como solución a esa confrontación, concluyó:

“Esta solución implica, en acuerdo con los artículos 14 y siguientes del Código de Minas, que la Nación continúe participando en dicho proceso; pero que no sea el único nivel competencial involucrado en la toma de una decisión de tal trascendencia para aspectos principales de la vida local, sino que los municipios y distritos afectados por dicha decisión participen de una forma activa y eficaz en el proceso de toma de la misma. Es decir, que la opinión de éstos, expresada a través de sus órganos de representación, sea valorada adecuadamente y tenga una influencia apreciable en la toma de esta decisión, sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

La implementación de esta decisión hace necesaria la creación de elementales criterios de coordinación que son indispensables siempre que existen niveles concurrentes en el ejercicio de alguna competencia de naturaleza pública. Se requiere una regulación en acuerdo con los mandatos de coordinación y concurrencia -artículo 288 de la Constitución- y, por consiguiente, que asegure la adecuada realización del principio de autonomía territorial, contenido constitucional que, precisamente, es el que busca protegerse en el caso que estudia la Corte.

Una adecuada protección de los contenidos principales en tensión deberá permitir la participación de los municipios en la determinación de aspectos como i) los fines que la exclusión de la actividad de exploración y explotación minera en determinadas áreas del territorio busque alcanzar; ii) las causas y condiciones que determinan que un área del territorio se declare como zona excluida de esta actividad; iii) la forma en que cada uno de los niveles competenciales participen en el proceso de creación normativa; iv) las funciones específicas que uno y otro nivel tendrá en ejercicio de

dicha competencia; y v) los parámetros que deban cumplir los procedimientos que se creen para declarar una zona excluida de la actividad minera.

Aspectos que no pueden ignorar contenidos constitucionales relevantes, verbigracia, en materia de protección del ambiente sano -artículo 79 de la Constitución-; en relación con la defensa del patrimonio arqueológico y cultural -artículo 72 de la Constitución-; relativos a la protección de los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo -artículo 63 de la Constitución-; cuyo objetivo sea la protección de las riquezas naturales -artículos 8 y 95 numeral 8º de la Constitución-, el desarrollo armónico de los municipios y distritos -artículo 311 de la Constitución-; y, sobre todo, aquellos que busquen asegurar los derechos fundamentales de los habitantes de las zonas en que se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera.” (Negrillas fuera del texto original)

De acuerdo con lo expuesto, se reconoce los efectos que genera en sí misma las actividades de exploración y explotación minera, para los habitantes de las zonas en los que se desarrolla, por lo que no es procedente cercenar de forma absoluta la participación de las entidades territoriales en tratándose de estos temas, sino que por el contrario se debe garantizar la concertación entre estos y las entidades nacionales, por lo que a partir de ello, es viable la participación activa de los municipios, en aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Constitución Política, y en consecuencia, también resulta válido dentro de la órbita de dicha concertación la utilización de los mecanismos de participación ciudadana, como es en el caso, de la consulta popular.

Ahora bien, con posterioridad a este pronunciamiento, se produce la Sentencia C-273 de 2016, a través del cual la Corte Constitucional declara inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, ya que considera que dicha disposición al prohibir a las entidades de órdenes regional, seccional o local, establecer zonas excluidas 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 jurídico de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica.

Algunos apartes importantes de esta decisión, señalan:

“(....)

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.*

34. *Para garantizar que cuando confluyan el ejercicio de competencias de entidades de diverso orden **el resultado** de la voluntad legislativa corresponda a una decisión ponderada entre los diversos bienes jurídicos que están en tensión, el constituyente dispuso una serie de **principios de carácter sustantivo.** Es así como las leyes que toquen temas atinentes a las competencias de las entidades territoriales deben respetar los principios de **coordinación, concurrencia y subsidiariedad.***

(...)

35. *Sin embargo, como lo estableció la Corte en los fundamentos jurídicos 10 a 14 de esta Sentencia, el constituyente no sólo estableció una serie de garantías institucionales de orden sustancial para garantizar la ponderación entre autonomía y el carácter unitario del Estado. Para efectos del análisis del presente caso, resulta aún más importante que el constituyente creó, además, una serie de **garantías atinentes al procedimiento de toma de decisiones** al interior del Congreso en estas materias. Como ya se dijo, por medio de dichas garantías se persigue, por un lado, darle mayor estabilidad a la distribución de dichas competencias. Por el otro, se pretende garantizar que los procesos de toma de decisiones al interior del Congreso obedezcan a las reglas claras preestablecidas en leyes orgánicas, y que las decisiones se tomen con fundamento en una voluntad democrática fortalecida mediante la exigencia de mayorías absolutas. Finalmente, es necesario reiterar que la reserva de ley orgánica constituye un mecanismo que, lejos de excluir determinadas*

materias del ámbito de competencia del Legislador, como ocurre en otros contextos, le atribuyen a éste la potestad para ponderar los bienes jurídicos en tensión, conforme a los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación dentro del margen de configuración que es propio de este tipo de decisiones.

36. *Estas garantías institucionales, tanto las de naturaleza sustantiva como las de tipo procedimental, se ven reforzadas cuandoquiera que toquen competencias esenciales de las entidades territoriales. Una de estas competencias esenciales es la de reglamentar los usos del suelo dentro del territorio de la respectiva entidad. Así lo estableció la Corte en la **Sentencia C-123 de 2014** varias veces citada, que al respecto dijo:*

*“La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. **La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo,** afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.”*

*El carácter esencial de la función de ordenamiento territorial de los municipios y departamentos también fue un aspecto determinante en la decisión adoptada en la **Sentencia C-035 de 2016** respecto del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015. En aquella oportunidad la Corte sostuvo:*

29. *Acorde con lo anterior, la libertad del Legislador para determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precitadas disposiciones constitucionales. Ello implica que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, 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.*

37. *De lo anterior es claro que las garantías institucionales se ven reforzadas en la medida en que el Legislador intervenga sobre competencias atribuidas constitucionalmente a las entidades territoriales. Más aún, las garantías institucionales de orden procedimental, como la reserva de ley orgánica, adquieren especial relevancia en la medida en que concurren competencias que tengan*

un claro fundamento constitucional. En tales casos adquieren especial importancia la estabilidad, transparencia y el fortalecimiento democrático que otorga la reserva de ley orgánica al proceso de toma de decisiones al interior del Congreso.”

Sobre esta cuestión en particular, no pasa por alto esta Corporación el reciente pronunciamiento adoptado por la H. Corte Constitucional, en sentencia T-445 de 2016 de fecha 19 de agosto de 2016, en el que nuevamente reitera la posibilidad que las entidades territoriales, pueda promover consultas populares sus territorios

“Esta interpretación de las facultades del municipio relacionadas con su obligación y facultad de proponer consultas populares es equivocada, por un lado, porque la Constitución Política prevé expresamente que es competencia del municipio ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar los usos del suelo. Así las cosas, el Tribunal vulneró entonces el derecho fundamental a participar en una consulta popular sobre temas de trascendencia local de Pijao, el municipio donde vive la accionante. Esto, en un claro desmantelamiento de la realización de la participativa prevista en el ordenamiento jurídico nacional.

De este artículo es claro que ante eventuales proyectos de naturaleza minera como los que se planea hacer en el municipio de Pijao, que amenacen con transformar las actividades tradicionales de un municipio como son actualmente las actividades agropecuarias, requiere la obligación del municipio de realizar una consulta popular. Por ello, es incorrecto afirmar, como lo hace el Tribunal Administrativo, que la consulta escapa a las competencias del ente territorial. El caso de Pijao configura entonces los supuestos del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. Primero, Pijao es un municipio de vocación agrícola donde se han otorgado varios títulos mineros, lo cual indica que se está considerando la realización de proyectos de minería a gran escala.

El Tribunal inadvertió el artículo 33 de la ley 136 de 1994 que obliga a los entes territoriales a hacer una consulta popular cuando en sus municipios se vayan a realizar proyectos mineros. La realización de esta consulta es por lo tanto obligatoria y no meramente facultativa. Esta situación configuró un defecto sustantivo por inadvertencia de

una norma claramente aplicable al caso. El Tribunal, no obstante, no tuvo en cuenta esta disposición a pesar de que fue presentada en el expediente que se puso a su consideración y de que era determinante para la decisión, ya que esta norma se refiere literalmente a escenarios como el de Pijao."

En esta oportunidad resalta el Alto Tribunal Constitucional, que cuando se realicen en un municipio proyectos de naturaleza minera, no puede desconocerse lo previsto en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que obliga a los municipios a efectuar una consulta popular, la cual no es meramente facultativa, sino incluso obligatoria.

En ese orden de ideas, es claro que en la actualidad no existe prohibición legal para las entidades territoriales en poder participar de forma activa sobre asuntos de carácter minero dentro de su territorio, siendo viable que tanto los mandatarios locales como la ciudadanía, puedan ser promotores de iniciativas de participación ciudadana, como lo es, precisamente la promoción de consultas populares, y la razón para que se admita esta forma de intervención, radicada principalmente en que quienes sufren las consecuencia del ejercicio de actividades de exploración y explotación minera son precisamente los habitantes de las entidades territoriales en las que se ejecutan.

La anterior determinación, armoniza con lo ya previsto en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994¹⁰⁸, en tanto que permite a los municipios acudir a la realización de consulta popular, cuando en el desarrollo de proyectos de tipo minero o de otra índole, signifique un cambio significativo en el uso del suelo.

Es de resaltar que esta postura, se acompasa con otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, tal es el caso, de la sentencia C-035 de 2016, en la que se reitera nuevamente la posibilidad de decisión de las autoridades

¹⁰⁸ Artículo 33º.- *Usos del-suelo.* Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.

Parágrafo.- En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal.

locales respecto del ejercicio de actividades minera en sus territorios, y la prohibición de ejecutar actividades minera en los páramos.

Por lo reseñado, es claro que existe competencia de las entidades territoriales, y en este caso, de la iniciativa de origen ciudadano de dicha municipalidad, para promover la consulta popular en su territorio, sobre la ejecución de actividades minera en su territorio.

iii) Respeto a la legalidad de la pregunta

Corresponde a esta Corporación determinar si la pregunta que se proyecta someter a consulta popular, cumple con los lineamientos sentados en el artículo 52 de la Ley 134 de 1994, esto es, que sea redactada en forma clara, de tal manera que pueda contestar con un "SI" o un "NO".

En ese sentido, el texto de la pregunta que se somete a estudio, es la siguiente:

"Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas, o afectación de la vocación tradicional agropecuaria del municipio, con motivo de proyectos de naturaleza minera?"

Se resalta que algunos de los argumentos en contra de la constitucionalidad de la consulta popular, recayeron sobre el texto de la pregunta que se somete a consideración, pues, aseguran que el lenguaje y la articulación del mismo, inducen a los ciudadanos a votar por el NO, en consecuencia afirman que la pregunta debió ser redactada de forma neutral y de manera general.

Pues bien, al efectuar el estudio de legalidad de la misma, resulta menester, traer a colación lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-445 de 2016¹⁰⁹, en la que analizó de forma concreta una pregunta que en similares términos fue planteada en la consulta popular promovida por el Alcalde del Municipio de Pijao, y analizada por el Tribunal Administrativo

¹⁰⁹ Corte Constitucional Sentencia T-445 de 2016 del 19 de agosto de 2016. M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

del Quindío, que consideró que la misma era inconstitucional, y respecto del cual el alto tribunal constitucional precisó en sede de tutela, lo siguiente:

"(...)

Teniendo en cuenta lo anterior, para esta Sala, tal y como lo manifestaron varios intervinientes, la pregunta formulada por el Alcalde del Municipio de Pijao, estudiada por el Tribunal Administrativo del Quindío denota una inconstitucionalidad flagrante porque contiene elementos valorativos, sugestivos, subjetivos y capciosos lo cual genera en el votante una predisposición, calificando la actividad minera como la causante de la pérdida o la contaminación de fuentes hídricas y la afectación a la salubridad de la población o modificación de la vocación agropecuaria.

Ahora bien, el hecho de que esta Sala haya considerado que la pregunta puesta a consideración de los habitantes de Pijao es sugestiva y atenta contra la libertad del votante, en ningún momento se contradice con lo expuesto en los numerales 10.1, 10.2, 10.3 y 10.4 de esta sentencia. Así las cosas, aunque es claro que el actual estado de la ciencia y tecnología permiten establecer que la minería sí tienen la potencialidad de generar: (i) contaminación del suelo, (ii) pérdida o contaminación de fuentes hídricas, (iii) afectación a la salubridad de la población y (iv) afectación de la vocación agropecuaria del municipio, este tribunal considera que una pregunta que de antemano determine y resalte dichas consecuencias, si tiene la vocación de dirigir la respuesta del electorado en un sentido determinado.

Es claro que de admitir que se puedan establecer en la pregunta expresiones que aunque verdaderas, dirijan el sentido del voto en una dirección específica, se correría el riesgo de reducir al absurdo las garantías constitucionales que propenden por la emisión de una decisión popular libre y espontánea, la cual este ajena a todo tipo de injerencias externas. Lo anterior no quiere decir que a los promotores de una determina consulta popular les este vedado explicar las ventajas y desventajas de determina actividad, industria o persona, lo que si se cuestiona es que estas se precisen en la pregunta a apoyar o rechazar por el pueblo." (Negritas fuera del texto original).

De cara a lo reseñado, es de advertir, que frente a las consideraciones expuestas por esa alta corporación, el Tribunal le da una lectura distinta a

la argumentada, en tanto, que si bien la Corte determinó que la pregunta sugería a los votantes la adopción de una determinada respuesta, a juicio de la Sala, ello no es así.

Interrogar a través de este mecanismo de participación ciudadana, por ejemplo: **si están de acuerdo si o no, en el desarrollo de actividades o proyectos mineros en sus territorios, es a juicio de la Sala, planteada desde una óptica bastante indeterminada**, pues es claro, que el ejercicio de la actividad minera constituye uno de los grandes motores de desarrollo de un país, siempre y cuando sea ejercida de manera responsable y se garantice el desarrollo sostenible del medio ambiente.

Y este resulta ser, precisamente el punto medular sobre el cual se edifica la inconformidad en relación con actividades mineras, y su impacto en los ecosistemas y en el medio ambiente, respecto del cual no puede desconocerse que el ejercicio de dichas actividades tiene una relación directa con el uso del suelo, fuentes hídricas, flora y fauna de los sectores en que se interviene, por lo que ante ese panorama juega un papel trascendental que los ciudadanos y la comunidad que padece en forma directa la realización de este tipo de actividades, vean en los mecanismos de participación, la oportunidad para pronunciarse y mostrar su respaldo o inconformidad, en relación con las mismas.

La anterior iniciativa, que como se vislumbró en líneas anteriores, es un derecho y un deber de las entidades territoriales, se acompaña con otros postulados, como lo es el principio de precaución¹¹⁰, aplicable propiamente en materia ambiental, cuyo objeto es netamente proteccionista, en tanto buscar orientar la conducta tanto de las autoridades ambientales como de los particulares, en la prevención de daños graves e irreversibles al medio ambiente.

Así las cosas, y frente al texto de la pregunta que se pretende someter en consulta popular, considera esta Corporación que la articulación de la misma, se refiere a un aspecto que consideran trascendental en relación con el ejercicio de este tipo de actividades, y que como se adujo en similares términos en la decisión de fecha 28 de julio de 2016, en la cual se

¹¹⁰ Ley 99 de 1993

declaró ajustado a la constitución el texto de la pregunta contenida en la consulta popular a realizar en el municipio de Ibagué, la misma no ofrece reparo alguno.

Sobre el particular, resulta oportuno traer algunos apartes de las consideraciones expuestas, en la decisión en mención:

"(...)

En este orden de ideas, la pregunta, tal y cómo 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."¹¹¹ (Resalta la Sala)

Los argumentos referenciados, los sigue compartiendo la Sala, pese a que los mismos hayan sido discutidos en sede de tutela¹¹², y respecto de los cuales se permite adicionar los siguientes, con los que se considera que tanto el contenido y la redacción de la pregunta, si se ajusta a los fundamentos legales en los que debe guiarse:

¹¹¹ Tribunal Administrativo del Tolima. Sentencia del 28 de julio de 2016. M.P. Dra. Susana Nelly Acosta Prada. Radicación Nro. 73001-23-33-006-2016-00207-00.

¹¹² Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta-. C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Expediente Nro. 11001-03-15-000-2016-02328-00.

- Es clara, en la medida que interroga a los habitantes del municipio de Cajamarca, si están de acuerdo con el desarrollo de actividades mineras en dicho territorio.
- No es sugestiva, porque se pone de presente el escenario sobre el cual se ejerce actividades minera, dando la opción a los electores de contestar con un "SI" o con un "NO".
- No induce en error a la ciudadanía, porque se clarifica las condiciones en que es ejercida dicha actividad.
- No es imprecisa, porque define las circunstancias en que se desarrolla proyectos de naturaleza minera, y que pueden implicar contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas, o afectación agropecuaria del municipio.

Por lo expuesto, y siguiendo la línea interpretativa adoptada por esta Corporación en casos como el que nos ocupa, procederá el Tribunal a declarar ajustado a la constitución, no solo el mecanismo de participación de origen ciudadano, sino también el texto de la pregunta que se procura someter a consideración a través de la consulta popular.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO- DECLÁRASE ajustado a la Constitución el mecanismo de participación de origen ciudadano denominado "*Consulta Popular sobre Minería en Cajamarca - Tolima*", junto con el texto de la pregunta que se pretende someter a consideración, y que se refiere a:

"¿Está usted de acuerdo, Sí o NO, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas, o afectación de la vocación tradicional agropecuaria del municipio, con motivos de proyectos de naturaleza minera?"

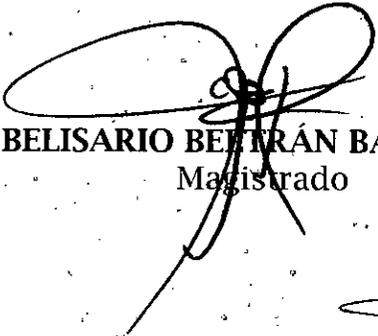
Lo anterior, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

SEGUNDO.- COMUNÍQUESE este pronunciamiento al señor Alcalde Municipal de Cajamarca-Tolima, al Presidente del Concejo Municipal de Cajamarca - Tolima y al Registrador Municipal del Estado Civil, para lo de su competencia y fines pertinentes.

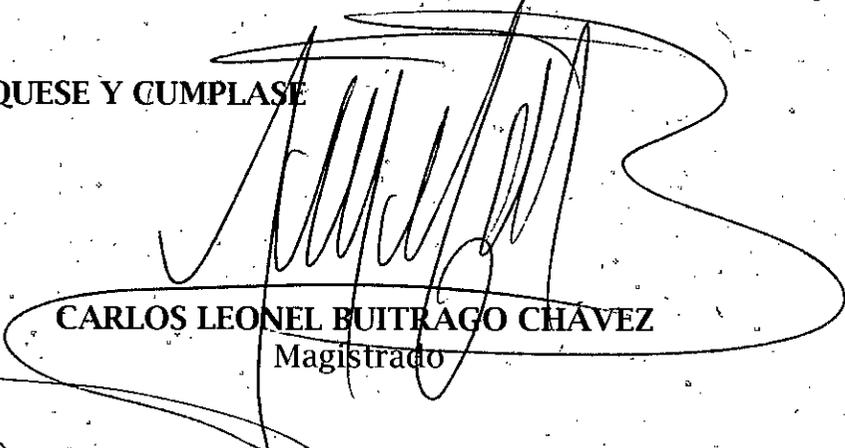
TERCERO.- Cumplido lo anterior, archívese el expediente.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en Sala del tres de noviembre del dos mil dieciséis.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE



BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS
Magistrado



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ
Magistrado



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRIGUEZ
Magistrado