

Bogotá, D.C.  
Marzo 18 de 2016

Honorable Magistrado  
José Aleth Ruíz Castro  
Tribunal Administrativo del Tolima  
E.S.D.

**Referencia:** Coadyuvancia a la consulta popular propuesta por el alcalde municipal de Ibagué, Guillermo Alfonso Jaramillo. Revisión previa de constitucionalidad.

**Radicado N°:** 73001-23-33-006-2016-00207-00

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco y Helena Durán Crane, director e investigadoras del Centro de Estudio en Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) identificadas como aparece al pie de nuestras firmas, en atención a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, presentamos escrito de coadyuvancia en el proceso con número de radicación 73001-23-33-006-2016-00207-00, en el cual se estudia la constitucionalidad de la propuesta de consulta popular presentada por el Alcalde de Ibagué y declarada conveniente por el Concejo Municipal de dicha ciudad.

En esta intervención defenderemos la constitucionalidad de dicha consulta a partir del análisis de dos problemas jurídicos. En la primera parte analizaremos si los municipios tienen competencia legal para realizar consultas sobre asuntos mineros. Consideramos que sí por tres razones. En primer lugar, la consulta popular para temas mineros se encuentra explícitamente prevista en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, ley que se encuentra vigente y es aplicable al caso de Ibagué. En segundo lugar, los municipios tienen la competencia para regular los usos del suelo y ordenar el desarrollo de su territorio, y dado que la minería afecta estas dos actividades, los municipios deben participar en la decisión de si se realiza o no esta actividad. En tercer lugar, consideramos que si son competentes para realizar la consulta porque la jurisprudencia de la Corte ha sido clara en establecer que las decisiones sobre minería deben contar con la participación activa y eficaz de los municipios, y la consulta popular es una forma de materializar dicha participación.

Luego, en la segunda sección, analizaremos si la pregunta propuesta para la consulta es constitucional o no. Consideramos que si lo es por dos razones. En primer lugar, la pregunta propuesta no es contraria a la prohibición que establece el artículo 37 del Código de Minas, pues no busca prohibir la actividad minera de forma absoluta. Y en segundo

lugar, la pregunta cumple con los requisitos legales: trata un tema que es competencia del municipio, es clara y general, y se puede responder con un “sí” o un “no”. Por las razones anteriores, solicitamos al tribunal que declare CONSTITUCIONAL la consulta sometida a su consideración. A continuación desarrollaremos los problemas jurídicos con mayor profundidad.

### ***1. ¿Tienen los municipios competencia para realizar consultas populares para asuntos mineros?***

El primer problema jurídico que se debe abordar en el análisis de constitucionalidad de la consulta popular es si los municipios son o no competentes para realizar consultas sobre temas mineros. Este problema jurídico se deriva de la tensión existente entre la autonomía territorial y las competencias de los municipios, por un lado, y la propiedad del estado sobre los recursos del subsuelo, por el otro. En virtud de dicha tensión, algunos han manifestado que el hecho de que el subsuelo y los recursos naturales no renovables sean propiedad del estado<sup>1</sup> hace que los municipios carezcan de competencia para regular, restringir o prohibir la minería, y por esa supuesta falta de competencia alegan que la consulta popular sobre temas mineros es contraria a la constitución y la ley. Consideramos que esto es equivocado por las tres razones que se exponen a continuación.

#### ***1.1. La consulta popular para actividades mineras está explícitamente prevista en la ley.***

La primera razón por la cual consideramos que la consulta que es objeto de estudio es legal y debe ser declarada constitucional es porque el mecanismo de consulta popular para que la ciudadanía decida sobre asuntos mineros está específicamente previsto en la ley. El artículo 33 de la Ley 136/94 prevé de forma clara que “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” (subrayado es nuestro).

En esa medida, este artículo es claro en decir que cuando el desarrollo de proyectos mineros, entre otros, amenacen con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que transformen las actividades tradicionales de un municipio, *se deberá* realizar una consulta popular. No es facultativo hacer la consulta, la norma es clara en decir que es obligatorio.

Además, dicha norma se encuentra plenamente vigente, y no ha sido derogada tácita o expresamente por ninguna otra norma. Mencionamos esto porque uno de los argumentos en contra de la consulta es que el artículo en el cual se fundamenta (art. 33, Ley 136/94) se

---

<sup>1</sup> Constitución Política. Artículo 332.

encuentra derogado de forma tácita por el Código de Minas. Sin embargo, este argumento, planteado por el Procurador Judicial Ambiental Agrario para el Tolima en el documento de “Reflexiones sobre la viabilidad jurídica de la consulta popular minera que se tramita en el concejo de Ibagué”, carece de fundamento por varias razones.

En primer lugar, según la definición que da el Código Civil de la derogatoria tácita, no puede entenderse que el Código de Minas haya derogado el artículo 33. El Código Civil establece que la derogatoria es tácita se da cuando una ley posterior “contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior” (Art. 71), y el Código de Minas no tiene ninguna norma que haga referencia a los mecanismos de participación ciudadana que sea irreconciliable con el artículo 33 de la Ley 136/94. El artículo 37 del Código de Minas, al que alude el Procurador Ambiental, no hace referencia a la consulta popular ni a ningún mecanismo de participación ciudadana, y, por ende, no puede ser vista como una disposición irreconciliable con el artículo 33 porque ni siquiera está regulando el mismo tema. El artículo 37 tampoco prohíbe que se realice una consulta popular sobre temas mineros, únicamente prohíbe a los municipios declarar zonas excluidas de la minería. Además, dicho artículo fue declarado constitucional, siempre y cuando en el proceso de decisión sobre si se hace minería o no se garantice la participación activa y eficaz de los municipios<sup>2</sup>. Por ende, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que busca garantizar la participación ciudadana en algunos asuntos relacionados con la minería, podría ser visto como una forma de garantizar dicha participación y es plenamente compatible con lo dispuesto en el Código de Minas. En conclusión, no hay fundamento para alegar que hubo una derogatoria tácita.

En segundo lugar, tampoco es válido afirmar que el hecho de que el Código de Minas regule “en forma completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente”<sup>3</sup> todo lo relacionado con asuntos mineros conlleve a que todas las normas que traten temas de minería se encuentren derogadas. El mismo Código es claro en establecer que “las disposiciones civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este Código, sólo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga en este Código o *por aplicación supletoria a falta de normas expresas*”<sup>4</sup> (subrayado es nuestro). Por ende, dado que aún no hay una regulación de la forma en que las entidades territoriales pueden participar en la toma de decisiones sobre minería y en el Código no se encuentra regulada de forma expresa ni tácita, el

---

<sup>2</sup> Sentencia C-123 de 2014.

<sup>3</sup> Código de Minas. Artículo 3°. *Regulación completa*. Las reglas y principios consagrados en este Código desarrollan los mandatos del artículo 25, 80, del parágrafo del artículo 330 y los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Nacional, en relación con los recursos mineros, en forma completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente. En consecuencia, las disposiciones civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este Código, sólo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga en este Código o por aplicación supletoria a falta de normas expresas.

*Parágrafo*. En todo caso, las autoridades administrativas a las que hace referencia este Código no podrán dejar de resolver, por deficiencias en la ley, los asuntos que se les propongan en el ámbito de su competencia. En este caso, acudirán a las normas de integración del derecho y, en su defecto, a la Constitución Política.

<sup>4</sup> Código de Minas. Artículo 3.

artículo 33 de la Ley 136/94 podría aplicar de forma supletoria ya que la consulta popular es una de las formas (aunque no la única) en las que se podría garantizar dicha participación y ya se encuentra expresamente prevista en el ordenamiento jurídico. En esa medida, el artículo no solo no se encuentra derogado, sino que es compatible con el Código de Minas y aplicable por supletoriedad.

En tercer y último lugar, es claro que el artículo 33 de la Ley 136 no se encuentra derogado ya que fue este mismo artículo el que fundamentó la consulta popular que se realizó en el municipio de Piedras, Tolima, el 28 de julio de 2013. Dicha consulta fue declarada constitucional por este Honorable Tribunal y fue votada de forma negativa por la ciudadanía. La decisión que se tomó se encuentra en firme. Además, la misma Procuraduría, en el concepto presentado en el marco de la sentencia C-123 de 2014 que fue citado en la reflexiones del Procurador Ambiental para el caso de Ibagué, establece que es “constitucionalmente viable permitir la participación de la comunidad en casos como el previsto en la ley 136/94”, haciendo referencia al artículo 33 de dicha ley. En esa medida, la misma procuraduría reconoce que el mecanismo previsto en dicha ley está vigente y es viable.

En síntesis, es claro que las consultas populares que se realicen en torno a actividades mineras están expresamente previstas en una norma que está vigente, y que deben realizarse de forma obligatoria cuando haya proyectos mineros con la potencialidad de producir ciertos efectos. A continuación analizaremos cómo el caso de Ibagué se ajusta a los supuestos de dicha norma.

*1.1.1. La consulta popular propuesta se ajusta a lo requisitos del artículo 33 de la Ley 136 de 1994.*

Como ya se mencionó, la Ley 136/94, que regula la organización y el funcionamiento de los municipios, establece en su artículo 33 que cuando en un municipio haya proyectos de naturaleza minera (entre otras) que amenacen con cambiar de forma significativa los usos del suelo, y la vocación tradicional del municipio, éste último tiene la obligación de realizar una consulta popular. En esa medida, debe mirarse si en el municipio de Ibagué hay proyectos que puedan tener estas consecuencias.

Ibagué es un municipio con vocación agrícola y turística. Sin embargo, actualmente hay cerca de 90 títulos mineros vigentes sobre el municipio y alrededor de 75 solicitudes pendientes<sup>5</sup>. El hecho de que ya se hayan otorgado 90 títulos y que haya otros en estudio implica que en cualquier momento los concesionarios de los mismos pueden iniciar actividades de exploración, y luego, tras obtener la licencia ambiental, pueden dar inicio a

---

<sup>5</sup> Información obtenida del Catastro Minero 25 de enero 2016. Respuesta a derecho de petición ante la ANM, recibida el 8 de febrero de 2016.

la explotación de minerales. En esa medida, en el municipio hay un gran potencial de que se desarrollen proyectos mineros.

Tanto la Corte Constitucional<sup>6</sup> como el Consejo de Estado<sup>7</sup> han reconocido que la actividad minera afecta el desarrollo y los usos del suelo de los municipios. Entonces, la existencia de numerosos títulos mineros de gran extensión sobre el municipio de Ibagué representa una amenaza en el sentido de que si se llegan desarrollar los proyectos mineros sobre estos títulos, se pueden llegar a generar los efectos previstos en el artículo 33 de la Ley 136/94.

Finalmente, el artículo 33 establece que la responsabilidad de la consulta popular estará a cargo del municipio. En el presente caso, ha sido el alcalde de Ibagué, en representación del municipio, quien ha impulsado la consulta, y el Concejo Municipal se ha pronunciado favorablemente sobre la misma. Por ende, es el municipio, quien, en efecto, está impulsando el mecanismo de participación.

De acuerdo con lo anterior, es claro que en el caso de Ibagué se presentan los supuestos de hecho de la norma: hay proyectos de naturaleza minera cuyo desarrollo amenaza con transformar de forma significativa los usos del suelo y la vocación del municipio. Por ello, al cumplirse los supuestos de hecho, la norma es aplicable. Es decir, el municipio *debe* realizar la consulta popular.

Si bien esta argumentación y la sola existencia del artículo 33 deberían ser suficientes para dar respuesta al problema jurídico planteado y declarar la legalidad de la consulta popular para el caso de Ibagué, consideramos que es necesario ahondar un poco en el debate que se ha dado en torno las competencia de los municipios en asuntos mineros y la participación que, según la jurisprudencia, se le debe garantizar en la decisión de si se hace o no minería dentro de sus territorios.

### ***1.2. Los municipios tienen la competencia legal para reglamentar los usos del suelo y ordenar el desarrollo de su territorio. .***

La segunda razón por la cual consideramos que el municipio de Ibagué si es competente para realizar la consulta popular propuesta sobre asuntos mineros es que es el municipio quien tiene la competencia legal para regular los usos del suelo y la actividad minera, necesariamente, afecta el suelo. La Constitución Política prevé expresamente en sus artículos 1, 311, 313.7, 313.9 que las entidades territoriales gozan de autonomía y que dentro del halo de competencias constitucionales de los municipios se encuentran las materias de la consulta popular en cuestión: el deber/facultad de ordenar el desarrollo de su territorio ( art. 311), reglamentar el ordenamiento del suelo de su territorio (art .313.7), que incluye determinar si en una determinada zona debería haber actividad agrícola o industrial,

---

<sup>6</sup> Sentencia C-123 de 2014 y C-035 de 2016.

<sup>7</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E) Bogotá, D.C., septiembre tres (3) de dos mil catorce (2014) Proceso: 110010326000201300162 00 (49.150).

y el deber de proteger, controlar y proteger el patrimonio ecológico del municipio (art. 313.9).

El artículo 288 de la Constitución Política señala asimismo que las competencias atribuidas a distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Leídos en conjunto, estos principios indican que la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración que tengan competencia en la materia, como los municipios.

La actividad minera tiene impactos sobre asuntos que son competencia de los municipios como la regulación de los usos del suelo, la protección de las cuencas hídricas, y, en general, el ordenamiento y desarrollo del territorio. Así lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016 en donde estableció que “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”. Igualmente, en la sentencia C-123 de 2014 la Corte reconoció que “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.” Esta jurisprudencia también ha sido reiterada por el Consejo de Estado<sup>8</sup>.

Por ende, dado que la actividad minera tiene impactos sobre el uso y la ordenación del suelo, y los municipios son quienes tienen la competencia para regular estos temas, es claro que estas entidades territoriales son competentes también para participar en la decisión de si se hace minería o no, pues esta es una decisión que afecta sus competencias. En esta medida, entonces, una consulta popular que trate sobre este tipo de decisiones está claramente dentro del ámbito de competencias del municipio.

### ***1.3. La consulta popular sobre temas mineros es una forma de garantizar la participación de las entidades territoriales.***

Una tercera razón por la cual consideramos que la consulta es constitucional es porque desarrolla el mandato jurisprudencial de la Corte Constitucional según el cual se debe garantizar la participación activa y eficaz de las entidades territoriales en la toma de decisiones sobre asuntos mineros. Este desarrollo jurisprudencial se ha basado en el reconocimiento de que, como se vio en el punto anterior, las actividades mineras tienen impactos importantes sobre el desarrollo de los municipios y sobre la facultad que tienen los concejos municipales de ordenar el territorio. En esa medida, la exclusión de la participación de estas entidades en la decisión sobre si se realiza o no minería, es una

---

<sup>8</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E) Bogotá, D.C., septiembre tres (3) de dos mil catorce (2014) Proceso: 110010326000201300162 00 (49.150).

limitación desproporcionada de las competencias constitucionales de los municipios y del principio de autonomía territorial.

Por lo anterior, en la sentencia C-123 de 2014, en donde se analizó la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas, la Corte determinó que para que dicho artículo pudiera ser considerado constitucional, se debía garantizar una participación activa y eficaz de las entidades territoriales en el proceso mediante el cual se autoriza la realización de una actividad minera.

Así, al Corte consideró que la Nación no podía 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 en el proceso de toma de la misma”. No obstante lo anterior, la Corte no determinó cuál sería un mecanismo o instancia apropiado para garantizar dicha participación. Y, en ese sentido, podría pensarse que la consulta prevista en artículo 33 de la Ley 136/94 es un mecanismo ya existente mediante el cual los municipios y la ciudadanía pueden participar en la toma estas decisiones. Es decir, a través de la Ley 136/94 el legislador previó un mecanismo para garantizar la participación de los municipios en las decisiones relacionadas con proyectos mineros y, dado que hasta el momento es el único mecanismo previsto expresamente en ese sentido, es absolutamente viable y acorde con el desarrollo jurisprudencial realizar la consulta popular propuesta.

Ahora bien, en la sentencia C-035 de 2016, en donde se analizó, entre otras cosas, la constitucionalidad de las Áreas Estratégicas Mineras (AEM) previstas en la Ley 1450/11 y Ley 1753/15, la Corte reiteró la importancia de garantizar la participación de los municipios y entidades territoriales en la toma de decisiones sobre minería. Respecto de las AEM, se determinó que las mismas no podían ser seleccionadas y declaradas de forma unilateral por el nivel central sino mediante un proceso previo de concertación con las autoridades locales de los municipios en los cuales estarían ubicadas. Así, según estableció la Corte haciendo referencia a las actividades de minería, “ninguna autoridad del orden nacional puede adoptar unilateralmente decisiones a este respecto que excluyan la participación de quienes, en el ámbito local, reciben de manera directa los impactos de esa actividad”.

Por ende, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en que en las decisiones sobre minería se debe contar, necesariamente, con la participación de los municipios. Esta participación puede hacerse a través de un proceso de concertación (como el propuesto para las AEM), o a través de otros mecanismos. Es decir, la concertación no excluye otras formas de participación que ya existen en la ley, como la consulta popular del artículo 33 de la Ley 136/94. Tanto así que en la sentencia C-035 ya mencionada se determinó lo siguiente:

“ (...) debe quedar claro que, en aplicación de los mecanismos de democracia participativa, los ciudadanos afectados deben tener la posibilidad de ejercer sus derechos de participación en la toma de decisiones, de protección de los recursos naturales y de vigilancia y control social para la conservación del ambiente sano.”

En esa medida, es claro que la consulta popular que se propone, que tiene como finalidad proteger los recursos naturales y la vocación tradicional del municipio de Ibagué, es una de las formas, aunque no la única, de garantizar la participación de los municipios en las decisiones sobre minería. Además, la consulta puede servir para que la ciudadanía le dé a la entidad municipal correspondiente los lineamientos que debe tener en cuenta en un eventual proceso de negociación o concertación con el nivel central. Así, por ejemplo, si en el caso de Ibagué se determina que la ciudadanía no quiere que haya actividades mineras que contaminen el suelo o las fuentes hídricas, el municipio debe tener esto en cuenta en el proceso mediante el cual las entidades locales y las nacionales “acuerden” medidas de protección para el desarrollo de un proyecto minero<sup>9</sup>.

Por las razones anteriores consideramos que la consulta popular sobre asuntos mineros propuesta por el Alcalde de Ibagué debe ser declarada constitucional. La consulta para estos temas está expresamente prevista en el ordenamiento jurídico colombiano, es acorde con las competencias de los municipios y hasta el momento, es el único mecanismo previsto en la ley a través del cual los municipios pueden participar en la decisión sobre si se hace minería o no en sus territorios.

Ahora, teniendo claro por qué consideramos que la consulta popular sobre temas mineros propuesta para el municipio de Ibagué es procedente y debe ser declarada constitucional, procederemos a analizar la pregunta propuesta para ver si cumple con los requisitos constitucionales y legales.

## **2. ¿Es constitucional la pregunta propuesta por el alcalde de Ibagué para la consulta popular sobre minería?**

La pregunta que se propone para la consulta popular es la siguiente: *¿Está usted de acuerdo, sí o no, con 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?*

Consideramos que esta pregunta cumple con los requisitos legales previstos en la ley y en la constitución para las consultas populares. Sin embargo, antes de entrar a mirar los

---

<sup>9</sup> El artículo 37 fue declarado exequible por la Corte Constitucional, “declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-123 de 2014, 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.”



requisitos específicos, explicaremos por qué la pregunta propuesta no es contraria a lo dispuesto en el artículo 37 del Código de Minas.

***2.1. La pregunta no está encaminada a prohibir la minería en el municipio de Ibagué, y por ende no contraría el artículo 37 del Código de Minas.***

Como se vio más arriba, el artículo 37 del Código de Minas establece una prohibición legal a las entidades municipales para declarar zonas excluidas de la minería, de forma permanente o transitoria, en sus territorios. Si bien dicho artículo está condicionado a que se garantice la participación de las entidades territoriales para que estas puedan acordar medidas de protección del medio ambiente en el desarrollo de proyectos mineros, la prohibición como tal aún se encuentra vigente.

En esa medida, se podría pensar que una consulta popular que prohíba la minería en un municipio contradice esta disposición legal. Sin embargo, como se puede ver de la redacción de la pregunta, lo que la consulta popular propuesta para Ibagué busca hacer no es prohibir de forma absoluta las actividades mineras dentro del territorio, sino únicamente aquellas actividades mineras que conlleven a una contaminación del suelo, del agua o que afecten la vocación tradicional del municipio. Así, si la consulta es votada negativamente, aun se podrían realizar actividades mineras, siempre y cuando no tengan los impactos que la pregunta de la consulta menciona. En ese sentido, lo que la consulta hace es invertir la carga de la prueba ya que, si prospera, quien quiera realizar actividades mineras debe probar que no contaminará el suelo ni las aguas, y que no afectará la vocación agrícola y turística del municipio. La minería de pequeña escala, tradicional, de materiales de arrastre, etc., podría seguir realizándose ya que no se está declarando una “zona excluida de la minería”.

Ahora bien, es claro que la pregunta propuesta no busca prohibir todo tipo de actividades mineras sobre el territorio de Ibagué, sino únicamente la minería contaminante y de gran impacto. No obstante, consideramos que, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial, los municipios sí tienen la facultad para decidir si se permiten o no actividades mineras (en términos generales) dentro de su territorio. En la sentencia C-123 de 2014, la Corte estableció de forma clara que “el artículo 37 –cuyo contenido privilegia la organización unitaria del Estado- será exequible, *siempre y cuando su contenido garantice un grado de participación razonable de los municipios y distritos en el proceso de decisión sobre si se permite o no se permite la actividad de exploración o de explotación minera en su territorio.*” Por ende, consideramos que esta sentencia abre la puerta para que los municipios puedan tomar la decisión de no permitir la minería, y no simplemente de restringirla.

En todo caso, dado que en el caso objeto de estudio no se está prohibiendo la minería sino únicamente restringiendo cierto tipo de minería, es claro que la pregunta propuesta y la

consulta que se pretende realizar no contraría la prohibición del artículo 37 del Código de Minas. Ahora, habiendo aclarado este asunto, pasaremos a analizar los requisitos legales de las preguntas que serán sometidas a consultas populares y la forma en que la pregunta propuesta para la consulta de Ibagué los cumple.

## ***2.2. La pregunta cumple con los requisitos legales***

La ley 134 de 1994 define la consulta popular en su artículo 8° 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”. De acuerdo con esto, la pregunta que se somete a consideración del pueblo debe ser de carácter general y tratar sobre un asunto de trascendencia municipal (para el caso que nos compete). Esto se reafirma en el artículo 51° de dicha ley en donde se establece que “los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida *sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales*”.

En esa medida, es claro que uno de los requisitos de la pregunta que se proponga para una consulta popular en un municipio debe tratar sobre temas que sean competencia del municipio. Otro requisito que se desprende de la lectura de los artículos anteriores es que la pregunta debe ser de carácter general. Y, finalmente, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 134/94, la pregunta debe estar redactada en forma clara, “de tal manera que pueda contestarse con un “SI” o un “NO”.

La pregunta que ahora es objeto de estudio cumple con todos los requisitos anteriores. En primer lugar, el asunto que se está sometiendo a votación es un asunto que es competencia del municipio. Como se mencionó más arriba, la constitución le da los municipios la competencia para regular y reglamentar los usos del suelo (art. 313.7), ordenar el desarrollo de su territorio (art. 311) y proteger el patrimonio ecológico (art. 313.9). Así, es claro que la regulación de actividades que pueden contaminar el suelo o las aguas y/o cambiar la vocación tradicional del municipio hacen parte de las funciones constitucionales de los municipios. Además, la Ley 388/97, que establece que los municipios son los competentes para llevar a cabo la función de ordenamiento del territorio, dispone lo siguiente en sus artículos 6° y 9°:

**“Artículo 6°.- Objeto.** El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las *estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.*”

**“Artículo 9°.- Plan de Ordenamiento Territorial.** El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para *orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.*”

Los asuntos que trata la pregunta propuesta están encaminados a orientar el desarrollo físico del territorio y la forma en que se utiliza el suelo, y por ende son competencia del municipio.

En segundo lugar, la pregunta es de carácter general. No está haciendo referencia a proyectos mineros específicos ni a situaciones particulares y está encaminada a determinar si los ciudadanos del municipio de Ibagué están de acuerdo o no con que se realicen actividades o proyectos que resulten contaminantes o afecten el suelo, las cuencas hídricas y la vocación del municipio.

Finalmente, la pregunta también es clara. No utiliza términos que un ciudadano del común no conozca, y puede responderse fácilmente con un “SI” o un “NO”. Así, los elementos de la pregunta son simplemente características generales y descriptivas que pueden predicarse de posibles efectos de ciertas actividades o proyectos mineros.

Por las razones anteriores, consideramos que la pregunta cumple con los requisitos legales y desarrolla el mandato legal del artículo 33 de la Ley 136/94.

## **2. Peticiones:**

De acuerdo con la argumentación anterior, solicitamos a este Honorable Tribunal: (1) que declare CONSTITUCIONAL la consulta popular sometida a revisión previa de constitucionalidad. (2) En caso de que llegue a considerar que la pregunta requiere de algún ajuste, ejerza la facultad prevista en el inciso tercero del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), y teniendo en cuenta el deber especial de no obstaculización de la participación ciudadana,

proponga alternativas de pregunta para la consulta popular que considere pertinentes al caso y ajustadas a la ley.

Respetuosamente,

---

César Rodríguez Garavito  
Director de Dejustica

---

Diana Rodríguez Franco  
Investigadora de Dejusticia

---

Helena Durán Crane  
Investigadora de Dejusticia