

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Ref: Exp. 250002341000201702056-00
Solicitante: ALCALDÍA MUNICIPAL DE SIBATÉ, CUNDINAMARCA
REVISIÓN DE PROYECTOS DE CONSULTA POPULAR

Corresponde al Tribunal resolver sobre la constitucionalidad de la Consulta Popular de iniciativa gubernamental presentada por el señor Alcalde del Municipio de Sibaté, Cundinamarca.

La petición de revisión

Mediante escrito dirigido a este Tribunal, radicado el 18 de diciembre de 2017, el Alcalde del Municipio de Sibaté, Cundinamarca, manifestó que remitía a esta Corporación el proyecto del texto de consulta popular para que se procediera, de conformidad con las leyes 134 de 1996 y 1757 de 2015, a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Consulta Popular que pretende realizar en dicho municipio.

Como actuaciones relevantes para resolver sobre la constitucionalidad de la consulta, el Alcalde acompañó la correspondiente solicitud de concepto de conveniencia pedida al Concejo Municipal, así como el pronunciamiento que sobre el particular efectuó este último (Fl. 4 a 8 y 45 a 87).

Actuación procesal

El 16 de enero de 2018 el Magistrado sustanciador manifestó su impedimento para conocer del presente asunto, el cual fue negado en Sala dual mediante providencia proferida el 17 de enero de 2018 (Fl. 93 y 95 a 98).

Mediante auto de 22 de enero de 2018 se dispuso fijar en lista por el término de diez (10) días la Consulta Popular para que cualquier ciudadano impugnara o coadyudara la constitucionalidad de la misma y el Ministerio Público rindiera concepto (Fl. 100).

Al expediente se allegaron los escritos que se relacionan a continuación:

Impugnación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Esta entidad solicitó que se declare la inconstitucionalidad de la pregunta que se pretende someter, conforme a los siguientes argumentos.

Se encuentra legitimada conforme al artículo 610 del Código General del Proceso, que la faculta para actuar en los procesos judiciales que se tramiten ante cualquier jurisdicción y en los cuales sea parte una entidad pública.

El municipio se extralimitó en sus competencias pues el llamado a que la comunidad se pronuncie sobre la realización de actividades mineras que eventualmente generen prohibición o permiso para el desarrollo de proyectos mineros carece de sustento legal.

No existe ninguna disposición normativa que faculte a los municipios o entidades territoriales para restringir el uso y aprovechamiento de los minerales que subyacen en el subsuelo que, por mandato constitucional, pertenecen al Estado.

La Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014 indicó que las autoridades competentes del nivel nacional deben acordar con las territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades y la salubridad de la población.

Esto significa que no es competencia de las entidades territoriales prohibir las actividades extractivas de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado.

La anterior postura ha sido aceptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia que, en cinco pronunciamientos distintos, ha anulado igual número de acuerdos municipales que prohibían la minería en sus territorios.

La consulta popular que se pretende adelantar contiene un error de procedimiento, pues se modificó el instrumento de planeación territorial sin haber surtido el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997.

No se ha tenido en consideración el impacto fiscal de la realización de la consulta popular, pues entre los estudios no se analizó, en forma detallada, el impacto que tendría para el Municipio de Sibaté y para la Nación dejar de percibir las regalías correspondientes.

Finalmente, indica que se desconoce la Ley Orgánica de Presupuesto por cuanto no se puso de presente la fuente de financiación de la cual se tomarían los recursos para la realización de la consulta popular.

Impugnación de la Asociación de Antiguos y Tradicionales Canteros de Piedra Artesanal y Subsistencia de Sibaté – Asocanteros

El representante legal de la asociación referida manifestó lo siguiente.

Con la consulta que pretende realizar el Municipio de Sibaté se desconocen el derecho al trabajo y el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los asociados, pues se cierra la posibilidad a los mineros de ejercer una actividad laboral de la cual dependen y que han escogido como proyecto de vida.

La postura del Alcalde de Sibaté en relación con los mineros ha generado que sean considerados como delincuentes que acaban el ambiente y los recursos naturales del municipio.

Impugnación del Concejal José Harley Galindo Otálora

Expone el Concejal que en la sesión plenaria donde fue aprobada la conveniencia de la consulta popular, realizada el 23 de noviembre de 2017, fue el único que votó en contra de la Consulta Popular; por lo cual se encuentra legitimado para ejercer la impugnación bajo los siguientes términos.

Conforme a la Resolución 2001 de 2 de diciembre de 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció una restricción para la minería en Sibaté, pues, en su artículo 5, se estableció un polígono de 55.2 hectáreas, que es el único compatible con las actividades de minería.

La referida resolución reglamenta los alcances del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 por cuanto los páramos, aguas, valles aledaños, cerros y sistemas montañosos de la Sabana de Bogotá son de interés ecológico nacional y su destinación exclusiva es para actividades agropecuarias y forestales.

La competencia del Concejo Municipal para la reglamentación del uso del suelo, a través del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), hace innecesaria la consulta popular.

Si lo pretendido es proteger los recursos naturales del municipio, impidiendo el desarrollo de proyectos extractivos, tal propósito se puede conseguir mediante la presentación de un proyecto de acuerdo municipal sobre el uso del suelo, sin el desgaste que acarrea la consulta popular.

Con la realización de la consulta popular se afectan las finanzas del municipio, pues el Ministerio de Hacienda ha dicho que los municipios que pretendan hacer una consulta popular deben hacerlo con recursos propios.

En caso de que el “No” ganara en la consulta popular se daría paso a la minería ilegal en el municipio, por cuanto la minería es una actividad que se ha desarrollado desde hace mucho tiempo en el municipio; además, se desconocería el derecho al trabajo de los mineros que en la actualidad busca formalizarse.

Impugnación de la Asociación Colombiana de Minería

El municipio se extralimitó en sus competencias, pues conforme lo prevé la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014 las autoridades competentes del nivel nacional deben acordar con las territoriales las medidas necesarias para la protección de los ecosistemas.

Esto supone que las entidades territoriales carecen de competencia para el desarrollo de actividades extractivas de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado.

Hay diferentes mecanismos de participación para las entidades territoriales conforme a los cuales se pueden solicitar medidas de protección especial durante el proceso de titulación minera.

Impugnación de Colombia Minerales Industriales S.A.S. – COMIND S.A.S.

La representante legal de la sociedad indicó que con la Consulta Popular se pretende desconocer los derechos adquiridos por las empresas mineras, caso de COMIND S.A.S., quien cuenta con título minero y autorización ambiental para el desarrollo de tales.

Hay irregularidades procedimentales dentro del trámite de la consulta popular promovida por el Alcalde de Sibaté, por cuanto no acompañó la consulta de una justificación adecuada.

Esto es, no se realizó un análisis de la situación e impacto de la minería en el municipio, ni de las zonas y actividades mineras que el Esquema de Ordenamiento Territorial de Sibaté ha definido como compatibles con la minería.

Tampoco se definieron los mecanismos de coordinación para el desarrollo de las actividades de minería con los organismos nacionales y territoriales.

Finalmente, indica que con la consulta popular pretendida por el municipio se desconocen las sentencias de constitucionalidad C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-389 de 2016 y C-273 de 2016; las cuales, en síntesis, se refieren a la necesidad de armonizar las funciones de los municipios y la Nación, con respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables.

Impugnación del Ministerio de Minas y Energía

Indicó como antecedentes que con ocasión de la sentencia proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado al interior de la acción popular No. 2001-0479-02, se profirió la Resolución No. 2001 de 2016 mediante la cual se determinó cuáles eran las zonas compatibles con explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá.

Como parte del Municipio de Sibaté está ubicado en la Sabana de Bogotá y se regularon por virtud del fallo antes referido las zonas mineras, se incluyó en el artículo 5 de la referida resolución el Polígono 5, que comprende un área de 55.2 hectáreas que se considera compatible con la minería.

En este orden de ideas, la consulta popular que se pretende realizar por el Alcalde de Sibaté desconoce lo resuelto en la sentencia de acción popular, que dio lugar a la delimitación de la zona en la cual está permitida la actividad minera.

Con ocasión del seguimiento a la referida sentencia el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la audiencia realizada el 26 de abril de 2017 se decidió declarar cumplida la orden impartida por el Consejo de Estado en lo que se refiere a los polígonos objeto de inspección judicial, registrados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la Resolución No. 2001 de 2016; entre ellos, el Polígono 5 ubicado en Sibaté.

Conforme a lo anterior, la consulta popular que desea hacer el Alcalde Municipal de Sibaté es inconstitucional por cuanto desconoce el fallo de segunda instancia proferido por el Consejo de Estado, que hizo tránsito a cosa juzgada.

La pregunta sometida a consideración no es leal con el votante por cuanto no suministra información acerca de la situación del municipio con respecto al fallo proferido por el Consejo de Estado dentro de la acción popular del río Bogotá; en virtud del cual se expidió la Resolución No. 2001 de 2016, que contiene el polígono 5, dentro del cual se pueden realizar actividades mineras.

Como está planteada la pregunta, el elector carece de elementos suficientes para tomar la decisión más acertada porque se desconoce el contexto jurídico específico respecto de la minería en su municipio.

Permitir consultas populares en relación con la explotación de hidrocarburos (gas y petróleo) puede generar el rompimiento de la unidad de la República de Colombia en materia de explotación de recursos naturales no renovables relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Además, el petróleo es un elemento indispensable para sostener el aparato productivo de un país; y, por lo tanto, su escasez puede generar la violación de derechos fundamentales.

En relación con la industria del gas natural indicó que no puede darse un enfoque local pues existe una red constituida por el corredor energético

nacional, de manera que cualquier decisión que se adopte puede redundar en la afectación de derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha señalado que la propiedad del subsuelo es del Estado, pero también ha precisado que debe darse concertación entre el ámbito local y el central para la toma de decisiones de que aquí se trata (C – 123 de 2014, C – 035 de 2016, C – 0389 de 2016 y C – 273 de 2016), posición que se reflejó en lo decidió por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el expediente 2017-0887.

La pregunta que se pretende hacer en la consulta popular rebasa las competencias territoriales, pues la ley ambiental (Ley 99 de 1993), establece que las decisiones que tengan que ver con la Sabana de Bogotá tienen trascendencia nacional y no solo municipal, razón por la cual se expidió la Resolución 2001 de 2016.

Como el ecosistema de la Sabana de Bogotá está regulado en forma especial en la ley, por ser considerado de interés ecológico nacional, dicha regulación constituye un límite a las consultas populares del orden territorial.

Impugnación de la sociedad Sílices de Sibaté S.A.S.

El representante legal de esta sociedad expuso que la competencia para excluir o establecer zonas de intervención minera es exclusiva del Gobierno Nacional, conforme lo prevén los artículos 332 de la Constitución y 5 de la Ley 685 de 2001.

La Corte Constitucional, en la sentencia C–123 de 2014, estableció la necesidad de armonizar las funciones de los municipios y de la Nación con respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables; y agregó que en sentencia C–251 de 2003 la Corte Constitucional dejó en claro que las zonas de exclusión de la minería no son competencia de los municipios sino del Gobierno Nacional.

La materia objeto de votación de la consulta popular en Sibaté está prohibida conforme lo prevé el literal a) del artículo 18 de la Ley 1757 de 2015, por cuanto es una materia que corresponde a entidades de mayor jerarquía.

Concepto del Ministerio Público

El Procurador 135 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, solicitó que se declare la constitucionalidad de la pregunta; por cuanto el asunto es de carácter local, se encuentra en el ámbito de su competencia y la pregunta es clara y no induce a engaños o equívocos.

Consideraciones de la Sala

Los mecanismos de participación ciudadana

El artículo 103 de la Constitución prevé cuáles son los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; dispone, así mismo, el referido artículo 103 que *“La ley los reglamentará”*.

La Constitución en el artículo 105 se ocupa en forma concreta de la consulta popular, cuando señala: “Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.”.

Dos leyes han reglamentado los mecanismos de participación ciudadana en Colombia, a saber, la 134 de 1994 y la 1757 de 2015.

La ley 134 de 1994 definió los *“mecanismos de participación del pueblo”*; y al referirse a la consulta popular estableció que es la institución mediante la

cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según sea el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto (artículo 8).

Por su parte, el artículo 51 y siguientes de la ley 134 de 1994, regulan en forma detallada la consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local, en la siguiente forma.

Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales (artículo 51).

Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un “sí” o un “no” (artículo 52, inciso 1).

No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en la ley 134 de 1994 (artículo 52, inciso 2).

En el inciso 3 del artículo 53 de la ley que se comenta se indica cuál es el trámite del concepto previo para la realización de una consulta popular departamental, municipal o local.

El gobernador o alcalde solicitará a la asamblea, al concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los

mismos requisitos de la consulta nacional. Si este fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrán convocar a la consulta.

El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso administrativo competente **para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad**, en los mismos términos previstos en el inciso anterior.

El artículo 54 regula la fecha para la realización de la consulta popular. La votación de la Consulta Popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello.

En el caso de las consultas populares celebradas en el marco de las entidades territoriales y en las comunas y corregimientos, el término será dentro de los dos meses siguientes al pronunciamiento respectivo.

El artículo 55 se refiere a la decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria.

Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo cuando la pregunta ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos; siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

El artículo 56 regula los efectos de la consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva.

Cuando para ello se requiera de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el periodo siguiente.

Si vencido este plazo la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso.

En este caso, el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.

Finalmente, se prevé en el artículo 57 la suspensión de la votación para la Consulta Popular durante la vigencia de cualquiera de los Estados de Excepción, si su celebración pudiere afectar el orden público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes.

En la sentencia C-180 de 1994, por medio de la cual se efectuó el control previo de constitucionalidad de la ley 134 de 1994, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

“En el ámbito descentralizado territorialmente, sea regional, provincial o local la consulta popular versa sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, y la iniciativa de convocatoria le corresponde al Gobernador o Alcalde, según el caso. La consulta popular es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas. Es el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local. El derecho de todo ciudadano a participar en las consultas populares, hace parte del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político.” (Destacado por la Sala).

Mediante la Ley Estatutaria 1757 de 6 de julio de 2015 *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, como ya se dijo, se expidieron normas que complementan los aludidos mecanismos de participación ciudadana.

El artículo 20, literal d), de la ley 1757 de 2015 dice que 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.

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 convocatoria a mecanismos de participación democrática deberá permitir un periodo de fijación en lista de diez días para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

Cuestiones Preliminares

Los alcances de la competencia del tribunal contencioso administrativo en materia de la revisión previa de constitucionalidad de las consultas populares

Dos normas regulan la competencia de los tribunales de lo Contencioso Administrativo para emitir un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una Consulta Popular, a saber, el inciso 2 del artículo 53 de la ley 134 de 1994 y el literal b del artículo 21 de la ley 1757 de 2015; ambas son leyes estatutarias, como corresponde a la regulación de los mecanismos de participación ciudadana:

La Ley 134 de 1994 *“Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”*, prevé:

“Artículo 53º.- Concepto previo para la realización de una consulta popular. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita

concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.

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

Por su parte, el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015 “*por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”, establece:

“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.” (Destacado por la Sala).

Las anteriores disposiciones permiten concluir lo siguiente.

No podrán someterse a mecanismos de participación ciudadana “*iniciativas inconstitucionales*”, esto significa que está prohibido acudir a dichos mecanismos para revertir decisiones o materias respecto de las cuales haya habido un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

Las asambleas, concejos y juntas administradoras locales emitirán un concepto sobre la conveniencia de la consulta.

El tribunal de lo contencioso administrativo es juez de constitucionalidad, lo cual implica que el juicio de que se trata debe consistir en un examen de cotejo entre el mecanismo concreto de participación ciudadana que se proponga y la Constitución.

Así mismo, debe indicarse que según la sentencia C-150 de 2015, por medio de la cual la Corte Constitucional revisó en forma previa la constitucionalidad de la ley 1757 de 2015, merced el control judicial hecho por el tribunal contencioso administrativo, *“se evita que la intervención del pueblo recaiga, por ejemplo, sobre una pregunta que exceda los intereses del respectivo nivel territorial o que desconozca normas superiores.”*.

La Corte Constitucional, en la misma sentencia, precisó que esa revisión previa es *“integral en tanto comprende la regularidad del procedimiento y la compatibilidad material con la Constitución.”*.

Lo anterior significa que el examen de constitucionalidad que debe adelantar el tribunal de lo contencioso administrativo abarca aspectos de forma (“la regularidad del procedimiento”) como sustantivos (“la compatibilidad material -de la consulta- con la Constitución”), elementos que afirman el papel del tribunal de lo contencioso administrativo como juez de constitucionalidad de los mecanismos departamentales, distritales, municipales y locales de participación ciudadana.

Finalmente, la ley 1757 de 2015 agregó que en todo proceso de revisión previo de constitucionalidad de las convocatorias a mecanismos de participación democrática, se deberá permitir un periodo de fijación en lista de diez días para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

Competencia de las entidades territoriales para regular la actividad minera y de hidrocarburos

El punto de partida para el análisis sobre la competencia de los municipios en el sentido de convocar consultas populares sobre proyectos mineros o de otro tipo (como en este caso de hidrocarburos), se encuentra en la ley 136 de 1994, disposición que prevé normas sobre la modernización, la organización y el funcionamiento de los municipios.

La ley en mención prevé 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:

“ARTÍCULO 33. 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.” (Destacado por la Sala).

La norma de que se trata tiene una gran trascendencia puesto que define los elementos establecidos en la ley conforme a los cuales es procedente una Consulta Popular.

Esto es, no siempre, de acuerdo con la regulación legal, resulta procedente la Consulta Popular. Hay lugar a ella si se cumple con los requisitos que establece la norma, a saber:

- 1) que los proyectos amenacen con crear un cambio significativo en el uso del suelo; y

- 2) que dicho cambio en el uso del suelo dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio.

Esto significa que cuando un municipio pretende someter a Consulta Popular las actividades de exploración, explotación y/o extracción de minerales e hidrocarburos en pequeña, mediana y gran escala en su territorio, debe considerar que en caso de que la misma se prohíba, es lógico que tal prohibición, para cumplir con los términos de la ley 136 de 1994, debe cobijar sólo a aquellos proyectos que supongan un cambio significativo en los usos del suelo y que dicho cambio implique una transformación en las actividades tradicionales del municipio.

La Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”* al referirse al uso del suelo establece:

“ARTÍCULO 33. 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.” (Se destaca).

Sobre el uso del suelo y su regulación por parte de las entidades territoriales, la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014 precisó:

“El ordenamiento territorial hace referencia a una serie de acciones que buscan como fin último el desarrollo armónico, equilibrado e integral de las diferentes unidades territoriales existentes al interior de un Estado.

En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema es la ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal -ley 9ª de 1989- y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social -ley 3ª de 1991-. La ley 388 de 1997 establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover

el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción -artículo 1°-.

En relación con el concepto de ordenamiento territorial, se dispuso en la ley que el mismo comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, tendientes a disponer de instrumentos eficaces para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y, de esta manera, regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en armonía con las estrategias de desarrollo socioeconómico y de conservación del medio ambiente -artículo 5°-.

Esta Corporación ha precisado que el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; al ser este el principio de acción que se deriva de esta función, es de esperar que surjan algunas tensiones entre los principios y elementos que inspiran o componen la regulación y reglamentación sobre ordenamiento territorial, las que habrán de ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.¹

La ley 388 de 1997 también determina las competencias en materia de ordenamiento territorial. De acuerdo con este cuerpo normativo a la Nación corresponde el señalamiento de la política general en ese campo; al nivel departamental la elaboración de las directrices y orientaciones para la organización de su territorio; al nivel metropolitano la formulación de los planes integrales de desarrollo metropolitano; y **a los municipios y distritos la adopción de los planes de ordenamiento territorial en armonía con las políticas nacionales, departamentales y metropolitanas -art. 7°-.**

Dentro de ese contexto, se define igualmente el plan de ordenamiento territorial (POT)² 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*” -art. 9°-. También se instituyen los denominados planes parciales, entendiendo como tal aquellos instrumentos mediante los cuales se desarrollan y

¹ Sentencias C-795 de 2000, C-006 de 2002 y C-117 de 2006.

² Según la densidad poblacional de los municipios y distritos, los planes de ordenamiento territorial se denominan: 1) planes de ordenamiento territorial propiamente dichos, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con una población superior a los 100.000 habitantes; 2) planes básicos de ordenamiento territorial, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con poblaciones que oscilan entre los 30.000 y los 100.000 habitantes y 3) esquemas de ordenamiento territorial, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes -ley 388 de 1997, art. 9°-.

complementan las normas que integran los planes de ordenamiento territorial cuando se trata de determinadas áreas del suelo urbano, áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales -art. 19-.

La ley 388 de 1997 también se ocupa de definir el componente rural de los planes de ordenamiento territorial, que consiste en el instrumento que garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes a suministrar la infraestructura y el equipamiento básico para los servicios de los pobladores rurales, prevé distintas exigencias para las autoridades municipales y distritales. En acuerdo con este objetivo, el componente rural deberá contener i) las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas; ii) el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera; iii) la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos; iv) la localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente; v) la identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social; vi) la determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación; y los parámetros a partir de los cuales se expidan normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

A partir de la finalidad asignada a los planes de ordenamiento, se dispone su adopción obligatoria y se prohíbe a los agentes públicos o privados la realización de actuaciones urbanísticas por fuera de las previsiones contenidas en éstos, en los planes parciales y, en general, en las normas que los complementan y adicionan. -arts. 20 y 21-.

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.

Al ser estos los aspectos que Constitución y ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313 numeral 7, lo relevante que resulta la participación en la reglamentación de los usos del suelo por parte de estas autoridades y lo fundamental que es que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento *identificador de la esencia y determinante del desarrollo práctico* del régimen territorial previsto por la Constitución.” (Se destaca).

Como se desprende de lo hasta aquí expuesto, las entidades territoriales tiene competencia para regular aspectos que afecten el uso del suelo, ello en armonía con los artículos 311 y 313, numeral 7, de la Constitución y la Ley 388 de 1997.

De manera que al ser la actividad de hidrocarburos un proyecto que transforma el uso del suelo es competencia del Municipio regular tal aspecto y desarrollar la consulta popular en los términos del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, pues cabe dentro de la expresión proyectos “*de otro tipo*” que “*amenacen con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio.*”.

Por lo tanto, en la eventualidad de que la Consulta Popular que se realice en un municipio arroje como consecuencia la prohibición en la realización de proyectos de hidrocarburos, tal interdicción sólo cobija, en los términos de la ley 136 de 1994, artículo 33, a aquellos proyectos que supongan un cambio significativo en los usos del suelo y que dicho cambio implique una transformación en las actividades tradicionales del municipio.

Si bien la Corte Constitucional ha señalado que los municipios son competentes para regular el uso del suelo en su territorio en el marco de las

competencias de que disponen, incluso, prohibir la actividad minera, lo cual puede entenderse como extensivo a los proyectos de hidrocarburos; dicha competencia debe ejercerse en el marco de las leyes aplicables al caso, en concreto el artículo 33 de la ley 136 de 1994, porque sólo de esa manera se aseguran los principios de Concurrencia y de Coordinación entre la Nación y las entidades territoriales.

Cabe recordar que como lo establece la Constitución el subsuelo es del Estado y, en esa medida, tanto las decisiones de la Nación a través de la expedición de leyes, como el artículo 33 de la ley 136 de 1994, y la competencia de los municipios para determinar los usos del suelo y, con ello, los del subsuelo; implican la necesidad de observar la convergencia necesaria en el marco regulatorio aplicable a la permisión o prohibición de las actividades relacionadas con hidrocarburos en los municipios.

En estas condiciones, la Consulta Popular en cuanto hace a la actividad minera y de hidrocarburos que pretende realizarse en el Municipio de Sibaté, Cundinamarca, se ajusta **en principio** a la Constitución en la medida en que la prohibición que eventualmente resulte se aplica para aquellos proyectos que cumplan con las condiciones establecidas en el mencionado artículo 33 de la Ley 136 de 1994, a saber:

- 1) que los proyectos de hidrocarburos afectados con la prohibición sean aquellos que amenacen con crear un cambio significativo en el uso del suelo; y
- 2) que dicho cambio en el uso del suelo debe dar lugar a una transformación en las actividades tradicionales del municipio.

Esto implica que una vez aprobada la hipotética prohibición como resultado de la Consulta Popular, la interdicción solo resultaría procedente para aquellos proyectos en los que concurren las dos condiciones mencionadas, que deberán ser apreciadas por las autoridades municipales correspondientes al momento de resolver sobre los diferentes permisos o

autorizaciones que sean requeridas, en materia de uso del suelo, por quien pretenda desarrollar un proyecto de hidrocarburos.

Esta fórmula constituye, en criterio de la Sala, la forma más adecuada que permite conciliar la competencia con que cuentan los municipios de, incluso, prohibir los proyectos mineros y de hidrocarburos; con el condicionamiento fijado por el artículo 33 de la ley 136 de 1994 en el sentido de que las prohibiciones que surjan de una Consulta Popular se aplicarán a proyectos de cualquier tipo que amenacen con crear un cambio significativo en el uso del suelo y que dicho cambio en el uso del suelo de lugar a una transformación en las actividades tradicionales del municipio.

De modo concluyente en relación con este capítulo, cabe señalar que la Corte Constitucional en la sentencia T-445 de 2016 precisó que la Consulta Popular municipal sobre temas mineros no viola la Constitución por cuanto si bien la sentencia C-035 de 2016 sostuvo que aun cuando la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso de la República, y es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la explotación de recursos del subsuelo; en la práctica no es factible extraer recursos mineros sin afectar la superficie; y, en esa medida, es imposible definir la vocación minera de un área sin intervenir el ejercicio de competencia sobre el uso del suelo que le corresponde a las entidades del orden territorial.

Esto significa, en criterio de esta Sala, que como el artículo 313, numeral 7, de la Constitución dispone que le corresponde al Concejo Municipal “Reglamentar los usos del suelo”; cabe dentro de las competencias de las autoridades municipales determinar las áreas que eventualmente puedan ser destinadas a ese propósito, excluyendo otras o bien excluyendo la totalidad del territorio municipal. Esta última hipótesis puede ocurrir si se trata de proyectos que deban ser sometidos a Consulta Popular, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, por cuanto implican un cambio significativo en el uso del suelo que de lugar a la transformación

en las actividades tradicionales de un municipio; y la consulta respectiva concluye en la prohibición de la actividad.

No está demás señalar que mediante la sentencia de tutela T-445 de 2016 la Corte Constitucional tomó la decisión de invalidar la providencia del Tribunal Administrativo del Quindío que negó la constitucionalidad de una consulta minera municipal; precisando en su ordenamiento segundo que los entes territoriales **poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera.**

Análisis sobre el cumplimiento de los requisitos formales en el presente caso

Corresponde a la Sala determinar si el procedimiento seguido durante el trámite administrativo de la Consulta Popular se desarrolló conforme a lo previsto en la norma aplicable.

Sobre la Consulta Popular de iniciativa gubernamental la Ley 1757 de 2015 dispuso:

“ARTÍCULO 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:

(...)

d) Consultas Populares. El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 9 de la presente Ley.

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.**

(...)

ARTÍCULO 31. Requisitos especiales previos al trámite. Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere.

(...)

c) **Para la Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental. Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.** El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito, podrán solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad.

ARTÍCULO 32. Conceptos previos. Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.

En el término de un mes, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o a Consulta Popular Nacional.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9 de la presente Ley, **en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20 de la presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla.** (Destacado por la Sala).

Así las cosas, se advierte que la Consulta Popular municipal de iniciativa gubernamental requiere: (i) la firma de todos los secretarios del Despacho; (ii) concepto del Concejo Municipal sobre la conveniencia de la Consulta, emitido dentro de los 20 días siguientes a la solicitud del alcalde; y (iii) decisión del Concejo Municipal de rechazo o apoyo, por mayoría simple (los dos últimos requisitos ya venían desde la Ley 134 de 1994).

A continuación, la Sala procederá a examinar si en el presente caso se cumplió con el trámite reseñado.

(i) Firma de todos los Secretarios del Despacho

Revisado el escrito de 25 de octubre de 2017, mediante el cual el Alcalde de Sibaté presentó el escrito mediante el cual solicitó concepto favorable para la realización de la Consulta Popular de que se trata al Concejo Municipal.

En este orden de ideas, se aprecia que dicho documento fue suscrito por los siguientes funcionarios del Municipio de Sibaté: Secretario General, José Pedro Cantor Mosquera; Secretaria de Desarrollo Social, Mireya Luque Sanabria; Secretaria de Gobierno, Saadia Consuelo Velásquez; Secretario de Infraestructura, Juan Francisco Párraga; Secretario de Agricultura, Nelson Enrique Tequia; Secretaria de Salud, Nubia Melo Orjuela; Secretario de Hacienda, Luis Manuel González; y Secretario de Planeación, Carlos Alfonso López.

Según lo expuesto, el documento de que se trata cumple con el requisito de ley, pues se encuentra suscrito por los secretarios que integran el gabinete del Alcalde de Sibaté, Cundinamarca.

(ii) Concepto del Concejo Municipal sobre la conveniencia de la consulta popular.

Como ya se indicó, el 25 de octubre de 2017 el Alcalde de Sibaté, Cundinamarca, presentó solicitud de concepto de conveniencia para la realización de la Consulta Popular (Fls. 4 a 51).

El Concejo Municipal de Sibaté, Cundinamarca, mediante Acta No. 065-2017 de 23 de noviembre de 2017, rindió concepto favorable a la Consulta Popular (Fl. 52 a 87).

(iii) Decisión por mayoría simple de rechazo o apoyo

En el Acta No. 065-2017 de 23 de noviembre de 2017, proferida por el Concejo Municipal de Sibaté, Cundinamarca, se advierte que luego de surtido el debate, la consulta popular que se pretende hacer fue aprobada

con la siguiente votación: once (11) votos a favor, uno (1) ausente y uno (1) en contra (Fl. 52 a 87).

Por lo tanto, se concluye que el concepto favorable a la Consulta Popular de que se trata fue aprobado por el Concejo Municipal de Sibaté, Cundinamarca.

Pregunta de la Consulta Popular

El artículo 52 de la Ley 134 de 1994, prevé:

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

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

La norma transcrita implica que la pregunta que se pretende someter a consideración de la voluntad popular debe tener la claridad suficiente como para que pueda ser resuelta de manera afirmativa o negativa.

En relación con el contenido de la pregunta resulta pertinente indicar que esta debe estar redactada de tal forma que no afecte la libertad del elector, debe ser clara y no debe inducir la decisión del votante; con tal propósito, la Corte Constitucional fijó en la sentencia C-551 de 2003 una serie de subreglas que fueron sintetizadas en la sentencia T-445 de 2016:

(i) La redacción de las preguntas puede afectar libertad del elector: *"los defectos de redacción de un cuestionario sometido a la consideración del pueblo no configuran un problema puramente técnico sino que tienen obvia relevancia constitucional, pues pueden comprometer la libertad del elector."*

(ii) Las preguntas deben cumplir con exigencia de lealtad y claridad: *"Es indudable que la protección de la libertad del elector*

implica la doble exigencia de lealtad y claridad en la redacción del texto sometido a consideración del pueblo.”

(iii) Las preguntas inductivas violan libertad del elector y desconocen la exigencia de lealtad: *“Puede suceder que según los términos en que sean redactadas las preguntas, éstas puedan ser manipulativas o directivas de la voluntad del ciudadano, inductivas de la respuesta final, tendenciosas o equívocas, lo cual puede conducir a la desinformación, al error, o a una falsa percepción del fenómeno político. Para la Corte es evidente que este tipo de preguntas mengua de manera significativa las condiciones de libertad del sufragante y obviamente desconoce la exigencia de lealtad. (...) En conclusión, la incorporación en el texto de la ley de notas o preguntas introductorias que puedan ser consideradas como inductivas o equívocas, que empleen lenguaje emotivo, o que estén incompletas, implica una amenaza al principio constitucional de libertad del sufragante lo cual podría llegar a viciar el proceso de formación de la voluntad política de la ciudadanía.”*

(iv) Criterios objetivos para evaluar notas introductorias y preguntas: *“Las notas introductorias deben satisfacer ciertos requisitos como, (1) estar redactadas en un lenguaje sencillo y comprensible, (ii) que sea valorativamente neutro, (iii) ser breves en la medida de lo posible, (iv) no ser superfluas o inocuas y (v) ser comprensivas del objeto que el artículo expresa. Para la Corte la satisfacción de estos requisitos garantiza que las notas introductorias (1) no sean un factor de manipulación de la decisión política (ii) no induzcan la respuesta del elector (iii) no presenten información parcial o engañosa y por lo tanto no vicien la voluntad política, (iv) garanticen condiciones favorables para el correcto ejercicio del derecho político, (v) otorguen pulcritud y corrección al proceso de convocatoria, y (vi) revistan de un mayor grado de legitimidad la decisión que se tome.”*

(v) Debe haber una alta probabilidad entre la finalidad indicada en la pregunta introductoria y el medio propuesto por la pregunta: *“Para la Corte, la garantía de libertad del elector implica que las preguntas introductorias redactadas en esos términos suponen que existe una relación de causalidad clara, y no meramente hipotética, entre el fin (nota introductoria) y el medio (texto del artículo), lo cual implica que sea posible establecer que una vez aprobado el artículo la finalidad señalada se alcanza con una alta probabilidad.”*

Visto lo anterior, procede la Sala a evaluar el contenido de la pregunta que será sometida a Consulta Popular, tomando en consideración los criterios aplicables que son para el presente caso: 1) “lealtad y claridad” de la pregunta; y 2) que la pregunta no sea “inductiva”. No nos ocuparemos de los criterios jurisprudenciales relativos al tema de las “Notas Introductorias”, dado que la pregunta que se somete a examen del Tribunal carece de ellas.

De acuerdo con lo anterior, la Sala entenderá por “lealtad”, que la pregunta sea redactada de buena fe, esto es, que no contenga elementos maliciosos que pretendan viciar la voluntad del sufragante; y por “claridad” que la pregunta se encuentre expresada en términos fácilmente entendibles por el votante. Así mismo, considerará como pregunta “inductiva” aquella que lleva o conduce a una respuesta predeterminada mediante la inclusión de elementos que inclinan la escogencia en un sentido y no en otro.

En el presente caso, la pregunta que se pretende formular es la siguiente:

“¿Está usted de acuerdo SI o NO con que, en el Municipio de Sibaté Cundinamarca, se realicen actividades de exploración, explotación y/o extracción de hidrocarburos o minerales en pequeña, mediana y gran escala?”.

La pregunta tiene dos partes.

La primera de ellas (*¿Está usted de acuerdo SI o NO ...*) contiene la fórmula disyuntiva propia de este tipo de consultas, es decir, plantea una alternativa entre dos cosas, por una de las cuales hay que optar; de manera que no exige mayor análisis, distinto al de considerar que cumple con el requisito establecido en la ley y en la jurisprudencia porque transmite al sufragante el mensaje de que debe elegir una de las dos posibilidades.

La segunda parte de la pregunta (*“...con que, en el Municipio de Sibaté Cundinamarca, se realicen actividades de exploración, explotación y/o extracción de hidrocarburos o minerales en pequeña, mediana y gran escala?”*), se refiere al contenido, o sea, lo que se pretende consultar a la ciudadanía, la cual se refiere a dos actividades una relacionada con los hidrocarburos y otra con la minería.

En relación con la exploración, explotación y/o extracción de hidrocarburos en pequeña, mediana y gran escala, la Sala advierte que desde el punto de vista formal cumple con los elementos de “lealtad” y “claridad”, pues

asegurar las condiciones para una escogencia libre de apremio por parte del votante, es clara y respeta el principio de lealtad.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con relación al aparte referido a la exploración, explotación y/o extracción de minerales, en tanto desconoce los elementos de claridad y lealtad, según se pasará a exponer.

Sobre la *“lealtad”* y *“claridad”* de la pregunta que se pretende realizar en una consulta popular, la Corte Constitucional en la sentencia C-551 de 2003 puntualizó sobre el particular en el sentido de que *“la exigencia de lealtad y claridad apunta a garantizar que esa deliberación se realice partiendo de una base neutral sin inducir al elector a engaños o equívocos”*.

En el aparte estudiado se indica que las actividades de exploración, explotación y/o extracción de minerales en pequeña, mediana y gran escala, se harán en el Municipio de Sibaté, sin indicar que existe una determinación previa según la cual **ya hay una regla general de prohibición** y que solo en el Polígono 5 se permite la actividad minera en un área de un poco más de 50 hectáreas (el municipio de Sibaté tiene una extensión aproximada de 12.500 hectáreas); aspecto que constituye un elemento de información relevante para evitar **engaños o equívocos** frente a la decisión que deberán tomar los electores.

En efecto, el artículo 8 de la Resolución No. 2001 de 2 de diciembre de 2016, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dispuso que en las zonas no comprendidas por dicho acto administrativo; es decir, para el caso de Sibaté, **las que no están incluidas en el Polígono 5** ya mencionado: *“no se podrán otorgar nuevos títulos mineros para adelantar actividades de exploración ni de explotación minera.”*

Tal elemento, que resulta notable para el conocimiento del elector, no fue contemplado en la pregunta de que se trata; por ejemplo, bajo la figura de “Nota introductoria”, prevista en la jurisprudencia que se ha ocupado del tema; y que debido a las características particulares del Municipio de Sibaté,

para el que existe una **prohibición general** de la actividad minera, con una excepción muy precisa, que es el referido Polígono 5; tal aspecto debió de haber sido explicitado a los electores para que la decisión se tome con la información suficiente.

La anterior distinción resulta de especial relevancia si se tiene en cuenta lo manifestado por el Ministerio de Minas y Energía, según el cual con ocasión de la sentencia proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, Expediente 2001-00479-02, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible profirió la Resolución No. 2001 de 2016 *“Por la cual se determinan las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá, y se adoptan otras determinaciones”*, que prevé:

“ARTÍCULO 5o. ZONAS COMPATIBLES CON LAS ACTIVIDADES MINERAS EN LA SABANA DE BOGOTÁ. Las zonas compatibles para la exploración y explotación de minerales en la Sabana de Bogotá, se encuentran dentro de las coordenadas planas, origen Bogotá Magna Sirgas relacionadas en los Anexos números 2 y 3 los cuales hacen parte integral del presente acto administrativo, los cuales se describen a continuación:

POLÍGONO	DESCRIPCIÓN	IMAGEN
(...)		
Polígono 5	Se ubica al oriente de Sibaté, comprende un área 55,2 hectáreas.	
(...)		

ARTÍCULO 8o. ZONAS NO COMPATIBLES CON LAS ACTIVIDADES MINERAS EN LA SABANA DE BOGOTÁ. **En aquellas zonas que no quedaron incluidas en el artículo 5o de la presente resolución, no se podrán otorgar nuevos títulos mineros para adelantar actividades de exploración ni de explotación minera.**

Las actividades mineras existentes deberán ser objeto de imposición por parte de las autoridades ambientales competentes de los respectivos PMRRA o revocar los instrumentos de control y manejo ambiental dependiendo del análisis de cada caso en concreto.

Las personas que cuenten con título minero, no se encuentren operando y no hayan iniciado el correspondiente trámite para la obtención de la licencia ambiental no podrán ser objeto de

evaluación por parte de la autoridad ambiental, quien además, deberá comunicar tal situación a la Autoridad Minera competente para que esta adopte las decisiones a que haya lugar.

Las personas cuyas actividades cuenten con título minero, se encuentren operando y no hayan tramitado el correspondiente instrumento de manejo y control ambiental deberán ser suspendidas y se les ordenara el correspondiente cierre definitivo por parte de las autoridades ambientales competentes de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009.

Las personas que no posean título minero, aunque hayan radicado propuesta de contrato de concesión minera u otro instrumento equivalente que se perfeccione con la inscripción en el registro minero nacional, que se encuentren operando, deberán ser suspendidas y se les deberá ordenar el correspondiente cierre definitivo por parte de las autoridades ambientales competentes de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009, quienes además deberán entablar las denuncias correspondientes ante la jurisdicción penal.” (Destacado por la Sala).

Igualmente, en la solicitud de concepto previo solicitado por la Alcaldía de Sibaté al Concejo Municipal, sobre la conveniencia para la realización de la Consulta Popular, tampoco se advirtió sobre tal aspecto.

Además, si bien la sesión ordinaria de 23 de noviembre de 2017, en la cual se debatió sobre el concepto antes referido, se transmitió a la comunidad en general (Emisora Siba Estéreo 88.3 y Canal América TV), según acta que se levantó; no se aprecia que se haya dado ilustración sobre el particular, información que resulta necesaria para los votantes, a efectos de contar con elementos suficientes y claros en pro de una decisión que cuente con suficientes elementos de juicio.

Por lo tanto, ante la falta de claridad y lealtad de la pregunta que se pretende someter a consideración en el Municipio de Sibaté, en relación con las actividades de exploración, explotación y/o extracción de minerales en pequeña, mediana y gran escala, se advierte la inconstitucionalidad de la misma.

Cabe señalar que esta determinación es congruente con lo expresado por la Subsección “B” de la Sección Primera de esta Corporación en

providencia de 17 de agosto de 2017, Expediente No.2017-0887, Magistrado Ponente Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, en la que se determinó el mismo sentido de decisión que aquí se adopta; pero en esa ocasión con respecto a la Consulta Popular minera que se estaba promoviendo en el Municipio de Cogua, también afectado por la determinación adoptada en el marco de la Resolución No. 2001 de 2 de diciembre de 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relativa a la existencia de dos polígonos (el 12 y el 13) en los que se permite la explotación minera, con exclusión del resto del territorio.

Ahora bien, como los argumentos previos de inconstitucionalidad solamente se refieren a la **actividad minera**; y no a la de **hidrocarburos**, que también es objeto de la pretendida Consulta Popular del Municipio de Sibaté, la Sala pasará a examinar tal aspecto.

Solución al caso en relación con la Consulta Popular sobre el tema de hidrocarburos

Como se dijo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, según las leyes estatutarias sobre mecanismos de participación ciudadana, es juez constitucional de la Consulta Popular municipal.

En tales condiciones, al tribunal le corresponde efectuar un juicio de constitucionalidad a partir de un cotejo entre la consulta popular concreta y la Constitución.

Con tal propósito, le vinculan el contenido de la Constitución, porque así lo dicen las leyes estatutarias sobre mecanismos de participación, y estas mismas leyes -las estatutarias de participación- porque son ellas las que fijan los parámetros para la consulta popular desde el punto de vista procedimental.

Pero el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no sólo está vinculado por el marco normativo anterior, sino también por las leyes que desde el punto

de vista sustantivo regulan la materia que se debatirá por la ciudadanía en la Consulta Popular y con la jurisprudencia constitucional relevante, pues el juez tiene la carga de asegurar la integridad y armonía del sistema jurídico de manera que la voluntad ciudadana expresada en las urnas resulte congruente con la ley.

Conforme a tales parámetros de juicio, esta Corporación estima que **debe ser suprimida** la expresión “o minerales” de la Consulta Popular que pretende realizar el Municipio de Sibaté, Cundinamarca, por no encontrarse ajustada a la Constitución en la medida en que, como se indicó al abordar el contenido de la pregunta, la misma no satisface los requisitos de lealtad y claridad en relación con la actividad minera, pues no se puso en contexto al electorado sobre las implicaciones de su decisión con respecto a la Resolución No. 2001 de 2016 del Ministerio del Medio Ambiente.

Del mismo modo, en el contexto referido consistente en que el juicio que elabora el Tribunal Administrativo conforme a las leyes que regulan la consulta popular municipal es un **juicio integral de constitucionalidad**, que demanda una comprensión sistémica del texto constitucional; debe tomarse en consideración el artículo 209 de la Carta que establece, entre otros, como principios característicos de la función administrativa los de **eficacia y economía**, debido a los costos que implica la realización de una consulta incompleta.

Esto es, si bien la pregunta relativa al tema de los hidrocarburos no tiene por sí mismo reparos de constitucionalidad, lo cierto es que un examen conjunto de las normas constitucionales permite advertir que una consulta referida de manera exclusiva a dicho tópico (el de hidrocarburos), desligada de la cuestión **minera** resulta incompatible con los referidos principios de **eficacia y economía**; porque como el interés expresado por las autoridades municipales de Sibaté incluye ambos aspectos de la actividad económica, resulta desproporcionado, en términos de compromiso del erario, llevar a cabo una consulta referida de modo exclusivo a este ámbito (el de

hidrocarburos), excluyendo el tratamiento conjunto que reclaman las referidas autoridades: actividad minera y de hidrocarburos.

Así las cosas, la pregunta “¿Está usted de acuerdo SI o NO con que, en el Municipio de Sibaté Cundinamarca, se realicen actividades de exploración, explotación y/o extracción de hidrocarburos o minerales en pequeña, mediana y gran escala?”, se declarará inconstitucional.

RESUELVE

PRIMERO.- DECLÁRASE inconstitucional la Consulta Popular minera y de hidrocarburos presentada por el Alcalde de Sibaté, Cundinamarca.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE esta decisión al Alcalde de Sibaté, Cundinamarca, al Presidente del Concejo Municipal de Sibaté, Cundinamarca, y a los registradores Nacional y Municipal del Estado Civil.

TERCERO.- Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente sin necesidad de desglose, previas las constancias pertinentes.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado en Sala realizada en la fecha.

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado