

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio,

08 AGO 2017

SALA DE DECISIÓN No. 3

REFERENCIA: CONSTITUCIONALIDAD – CONSULTA POPULAR
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE GRANADA (META)
TEXTO: DECRETO No. 077 DEL 19 DE MAYO DE 2017
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2017-00341-00
SENTENCIA: No. TAM 004 17-07- **0175**

MAGISTRADA PONENTE: NILCE BONILLA ESCOBAR

Procede la Sala a pronunciarse sobre la constitucionalidad del texto de la pregunta¹ que el Alcalde del municipio de Granada (Meta), aspira someter a consulta popular, relacionada con actividades de exploración, sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos.

I. ANTECEDENTES

1. SOLICITUD

El Alcalde de Granada (Meta) a través del Decreto 077 de 19 de mayo de 2017, dispuso dar apertura al mecanismo de participación de la consulta popular, con el objeto de someter a decisión de la ciudadanía, el permitir o no que en el municipio se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos.

En virtud de ello, y en cumplimiento del inciso segundo del artículo 53 de la Ley 134 de 1994, el mandatario municipal solicitó al Concejo Municipal de Granada rindiera

¹ ¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten las actividades de exploración, sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos en el territorio del municipio de Granada- Meta?

concepto sobre la conveniencia de la consulta (folios 7 a 8), el cual fue expedido el 15 de junio de 2017, en sentido favorable (folios 2 a 3).

Surtido dicho trámite ante el cabildo municipal, el Alcalde remitió el texto de la consulta y sus antecedentes administrativos a este Tribunal, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad (folio 1).

2. ACTUACIÓN PROCESAL

Al proceso se le imprimió el trámite establecido en el inciso segundo del artículo 53 de la Ley 134 de 1994, avocándose conocimiento mediante auto interlocutorio 0124 de 14 de julio de 2017. En la providencia se dispuso admitir la acción de constitucionalidad de consulta popular y se ordenó la fijación en lista del asunto por un periodo de diez días, a fin de que cualquier ciudadano pudiese impugnar o coadyuvar la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público presentare concepto (folio 35).

3. INTERVINIENTES

Ministerio Público: El Procurador 48 Judicial II Penal emitió concepto² en el que solicita al Tribunal declare constitucional el texto de la pregunta formulada por el Alcalde Municipal de Granada, por considerar que su contenido semántico interrogativo no es contrario a la Carta, y no se aprecia que genere algún aspecto prohibitivo o actividad ilegal, como tampoco que contrarie las buenas costumbres o funja atentatorio contra la ciudadanía de Granada.

El agente del Ministerio Público se refirió también al trámite formal del asunto, manifestando que el análisis previo ante el Concejo de Granada se surtió con suficiencia, estudiándose dentro del término establecido por el artículo 32 de la Ley 1757 de 2015 y con aprobación mediante el quorum requerido (mayoría simple).

² Concepto No. 0102 de 24 de julio de 2017, visible a folios 39 a 42 del expediente.

También tuvo ocasión el Procurador de analizar línea jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en torno a la competencia que tendrían las entidades territoriales para la realización de consultas populares para actividades con recursos del subsuelo, concluyendo que resulta viable su realización.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El Tribunal es competente para conocer de la constitucionalidad de la consulta popular pretendida por el Alcalde del municipio de Granada (Meta), debido a que el ente territorial se encuentra comprendido dentro del ámbito de la jurisdicción de la colegiatura³, y en ejercicio de la facultad atribuida por el inciso 2° del artículo 53 de la Ley 134 de 1994 para resolver este tipo de asunto.

3.2. Problema Jurídico

El problema jurídico se contrae a determinar si es constitucional el texto de la pregunta que el Alcalde del municipio de Granada (Meta) pretende someter a consideración de la ciudadanía, a través de una consulta popular, y que se enuncia así: ***“¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten las actividades de exploración, sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos en el territorio del municipio de Granada- Meta?”***

3.3. Resolución del Problema

Para resolver el problema jurídico se abordará el análisis jurídico del asunto para luego descender al caso concreto, incluyéndose el análisis del material probatorio allegado, así:

i) Análisis jurídico.

El artículo 103 de la Constitución Política señala que la consulta popular es uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, y es el

³ De conformidad con el Acuerdo 88 de 1996, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

artículo 105 de la Carta el que consagra la posibilidad de que los gobernadores y alcaldes realicen consultas populares, para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades que al efecto señale el Estatuto General de la Organización Territorial⁴.

El mecanismo de participación popular es definido por la Ley 134 de 1994⁵, así:

Artículo 8º.- Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

La Ley 1454 de 2011⁶, *"Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"*, tiene por objeto, entre otros, definir en materia de ordenamiento territorial las competencias de la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas, consagrando en su artículo 3, los principios que deben regir el proceso de ordenamiento territorial, de los que considera menester esta Sala resaltar para la decisión que corresponde adoptar en el presente asunto, el de autonomía, descentralización, sostenibilidad y participación.

Según el primero, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley; conforme al principio de descentralización la distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, y garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento; de acuerdo al principio de sostenibilidad, el ordenamiento territorial

⁴ Esta disposición constitucional es reiterada por la Ley 134 de 1994 "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", que en su artículo 51 prevé:

"ARTÍCULO 51. CONSULTA POPULAR A NIVEL DEPARTAMENTAL, DISTRITAL, MUNICIPAL Y LOCAL.

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

⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 134 de 1994. Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994.

conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población y de acuerdo al principio de participación, la política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

Por su parte, la Constitución Política en el artículo 288, al referirse al contenido que habría de tener la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ordena que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales han de ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Ahora bien, en punto al tema que ocupa a la Sala, el artículo 332 constitucional señala que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, al paso que el artículo 360 consagra que la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, y establece que será la ley la que determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

También resulta oportuno señalar que, en lo que atañe a los municipios, el artículo 311 de la Constitución Política, establece que a estas entidades les corresponde, entre otras funciones, ordenar el desarrollo de su territorio⁷, definiéndose en el artículo 2 de la Ley 1454 de 2011 que dicho desarrollo debe ser entendido como el económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, y que atienda a la diversidad cultural y físico geográfica.

⁶ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial No. 48:115 de 29 de junio de 2011.

⁷ La finalidad del ordenamiento territorial se encuentra definida en el artículo 2, inciso 2, de la Ley 1454 de 2011, señalando que se trata de promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. Dice que el ordenamiento territorial ha de propiciar las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Además, el artículo 313 constitucional asigna a los concejos municipales la atribución de reglamentar los usos del suelo (numeral 7), así como dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (numeral 9), mientras que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en su artículo 29, asigna a los municipios las atribuciones de: a) formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio; b) reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes; y c) optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Lo anterior debe entenderse en concordancia las disposiciones de la Ley 388 de 1997⁸, que en su artículo 6 establece:

Artículo 6: 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.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

La Ley 388 de 1997 en el artículo 14 consagra que el componente rural del plan de ordenamiento territorial, que sirve como instrumento para la conveniente utilización del suelo rural, debe incluir el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera, así como la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales.

Todo lo anterior permite a la Sala concluir que los municipios tienen competencia para adoptar normas que atañen al uso del suelo, en zonas de producción minera y

⁸ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA: Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. FE DE ERRATAS Diario Oficial No. 43.127, de 12 de septiembre de 1997.

47

agropecuaria, así como destinadas a garantizar el desarrollo de un ambiente sostenible.

Ante la aparente contraposición de competencias que podría originarse entre estas competencias para con las facultades del Estado en la explotación de recursos no renovables provenientes del subsuelo, es pertinente citar aquí a la Honorable Corte Constitucional que en Sentencia C-273 de 2016⁹, al estudiar la constitucionalidad del artículo 37¹⁰ de la Ley 685 de 2001 – Código de Minas¹¹, expresó que la disposición, que prohíbe a las entidades de los órdenes regional, seccional o local excluir temporal o permanentemente la actividad minera, *“afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica”*.

Por ello, declaró la inexecutable de la norma, no sin antes realizar un profundo análisis acerca de las competencias que ostentan las entidades territoriales para definir los usos del suelo en su jurisdicción, y la ponderación que ha de realizarse para con las competencias del legislador para regular la actividad económica minera.

Manifestó que *“En tales casos, están de por medio, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía, y por el otro, la necesidad de garantizar que la explotación de los recursos del subsuelo beneficie a todas las entidades territoriales, incluyendo aquellas que no poseen dichos recursos”*¹² y señaló que ante la confluencia de tales

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-273/16. Referencia: expediente D-11075. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Demandante: Luis Guillermo Osorio Jaramillo y otros. Bogotá D. C., 25 de mayo de 2016.

¹⁰ *“ARTÍCULO 37. <Declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-273-16 de 25 de mayo de 2016.> el texto original expresaba: “Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.*

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

¹¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.545, de 8 de septiembre de 2001

¹² Sentencia C-273/2016 Cit., párrafo 33.

competencias de distinto orden, deben observarse los principios sustantivos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad dispuestos por el constituyente, a fin de garantizar una decisión ponderada entre los diversos bienes jurídicos en tensión, y que permiten armonizar el principio del Estado unitario con el de autonomía de las entidades territoriales¹³.

Allí la Corte citó apartes de la Sentencia C-891 de 2002 en la que se estudió demanda en contra del artículo 5 de la Ley 685 de 2001 (entre otros)¹⁴; norma que hace alusión a la propiedad de los recursos mineros señalando que pertenecen de manera exclusiva al Estado, sin importar su clase, ubicación o estado físico natural y, sobre todo, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos sean de otras entidades públicas, de particulares, de comunidades o grupos. Al efecto señaló que *“si bien la Corte desechó el cargo en esa oportunidad, sí advirtió que la titularidad de ese derecho en cabeza del Estado no puede ir en desmedro de los derechos y garantías de las que gozan, no sólo los pueblos indígenas, las demás comunidades y los individuos, sino las entidades públicas de diverso orden”*.

Se refiere a apartado de la providencia C-891 de 2002 en la que se afirmó:

“Sin embargo, conviene advertir que el hecho de que los minerales sean propiedad del Estado no puede considerarse en perjuicio de los derechos de que gozan los sujetos a los que se refiere la norma (otras entidades públicas, particulares, comunidades o grupos) sobre los terrenos en donde yacen dichos recursos naturales. Es de notarse que entre los referidos sujetos se encuentran, aunque tácitamente, los pueblos indígenas, por lo que fácil es concluir que la norma acusada es garante del ejercicio de los derechos indígenas sobre sus territorios, destacándose entre ellos el derecho de consulta”¹⁵.

Ese argumento fue hilado con el presentado en Sentencia C-035 de 2016¹⁶, en el que la Corte habría sostenido que aun cuando la regulación de la explotación de recursos

¹³ *Ibidem*, párrafo 34.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-891 de 2012. Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA. Ref.: Exp. D-4022. Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, 3 (parcial), 5, 6, 11 (parcial), 35 (parcial), 37, 39, 48, 58, 59, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 261, 267 (parcial), 271 (parcial), 275 y 332 de la Ley 685 de 2001 - Código de Minas -. Demandante: Edith Magnolia Bastidas Calderón. Bogotá, D.C., 22 de octubre de 2002.

¹⁵ *Ibidem*, párrafo 36.

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-035/16. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Referencia: expediente D-10864. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011,

mineros le corresponde al Congreso, y que es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la explotación de recursos del subsuelo, en la práctica no es factible extraer recursos mineros sin afectar la superficie. En esa medida, afirmó que es imposible definir la vocación minera de un área sin afectar el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo que les corresponden a las autoridades del orden territorial.

En dicha decisión se identificó que en la norma demandada (artículo 20 de la Ley 1753 de 2015), no existía un mecanismo que permitiera la coordinación entre las entidades nacionales competentes para seleccionar las áreas de reserva especial minera y las autoridades municipales. Se dijo entonces que en esa tarea no se podía impedir el ejercicio de la autonomía de los municipios, y por ello declaró la exequibilidad de la norma, *"siempre y cuando su contenido garantice un grado de participación razonable de los municipios y distritos en el proceso de decisión sobre la selección y otorgamiento de áreas que presenten un alto potencial minero en el respectivo territorio"*¹⁷. Sobre la forma en que se materializaría esta interpretación manifestó:

Esta solución implica que la Autoridad Nacional Minera continuará participando en dicho proceso, pero no será el único nivel competencial involucrado en la toma de una decisión de tal trascendencia para la realización de aspectos principales de la vida local, de ahí que los municipios y distritos afectados por dicha decisión podrán participar de una forma activa y eficaz en el proceso de toma de la misma. Es decir, que la opinión de éstos debe ser valorada adecuadamente y pueda tener una influencia apreciable en la toma de esta decisión, sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

La implementación de esta decisión hace necesaria la creación de elementales criterios de coordinación, que son indispensables siempre que existan niveles concurrentes en el ejercicio de alguna competencia de naturaleza pública. Se requiere una regulación consistente con los mandatos de coordinación y concurrencia, así como los de rigor subsidiario y gradación normativa –artículo 288 de la Constitución– que asegure la adecuada realización del principio de autonomía territorial, contenido constitucional que, precisamente, es el que busca protegerse en el presente asunto¹⁸.

por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el párrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Demandantes: Alberto Castilla Salazar y otros. Bogotá D. C., 8 de febrero de 2016.

¹⁷ C-035 de 2016, párrafos 34 a 36.

¹⁸ Ibidem, párrafo 36.

Así, de las normas y jurisprudencia constitucional citadas se concluye que el Estado es propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables, y si bien las actividades de explotación de estos en principio son de su competencia, en la medida que confluyan con la facultad de las entidades territoriales para determinar los usos de suelo, es necesaria la aplicación de criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que armonicen el principio de Estado unitario con el de autonomía de dichas entidades territoriales en el proceso de decisión, permitiéndose la participación de la ciudadanía mediante los mecanismos democráticos establecidos en la Carta, como lo es la consulta popular.

En el mismo sentido ha sido entendido el asunto por el Consejo de Estado, que en decisión de 7 de diciembre de 2016¹⁹, y a manera de resumen manifestó:

- i) El Estado (Nación) es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y, por ende, puede intervenir en el desarrollo de actividades económicas relacionadas con tales recursos, como, por ejemplo, la minera, ora regulando la administración minera ora explotando directa o indirectamente el subsuelo.
- ii) Los municipios, por su parte, tienen competencia para planificar y gestionar la organización del territorio, en especial, para definir y distribuir los usos del suelo.
- iii) Inevitablemente esas dos competencias confluyen, concurren, y, por lo tanto, deben ejercerse de manera coordinada y armónica, mediante acuerdos y consensos.
- iv) Si no es posible coordinar y concertar el ejercicio de tales competencias, y se corra el riesgo que queden anuladas, prevalece, en principio, la competencia de los municipios para ordenar el territorio, en cuanto concentra mayor impacto social. No obstante, la ponderación de intereses en el ejercicio de competencias nacionales y territoriales debe hacerse en cada caso concreto y siempre con miras al interés general y en aras de la protección de los derechos y libertades de las personas.
- v) **En definitiva: los municipios tienen competencia para adelantar consultas populares sobre el desarrollo de proyectos y actividades mineras en su territorio. Eso hace parte de la autonomía que el artículo 1° de la Constitución Política les reconoció a las autoridades territoriales.**

(El énfasis es del Tribunal)

¹⁹ Proferida con ocasión de acción de tutela interpuesta en contra de providencia del 28 de julio de 2016 del Tribunal Administrativo del Tolima, que declaró constitucional pregunta en el curso de consulta popular iniciada por el municipio de Ibagué, relacionada con la ejecución de proyectos y actividades mineras. La referencia es la siguiente: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia Rad. 11001-03-15-000-2016-02396-00(AC). Actor: Carlos Enrique Robledo Solano. Demandado: Tribunal Administrativo del Tolima. Bogotá, D.C., 7 de diciembre de 2016.

La anterior decisión fue confirmada en Sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 14 de febrero de 2017²⁰, en la que se dispuso que

los entes territoriales tienen competencia para ordenar el territorio y para reglamentar los usos del suelo, ejercida a través de las autoridades locales, esto es el Concejo y el alcalde, lo que permite adoptar normas y medidas sobre las actividades que puedan desarrollarse en el territorio del municipio, como ocurre con el uso del suelo y la minería; por tanto, las consultas populares sobre proyectos y actividades de minería se encuentran en el marco de la competencia de las entidades territoriales, por tanto el alcalde puede promover la iniciativa de consulta popular sobre la posibilidad de desarrollar actividades y proyectos mineros.

De conformidad con estas prescripciones de la máxima Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en asuntos como el que nos convoca, la consulta previa es procedente, por lo que la Sala se introducirá en el estudio de constitucionalidad que corresponde, el cual ha de ser integral, comprendiendo la regularidad del procedimiento y la compatibilidad material con la Constitución²¹.

ii) Caso Concreto

El Alcalde Municipal de Granada remitió a este Tribunal el texto de la pregunta que pretende someter a consulta popular, relacionada con actividades de exploración, sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos, anexando copia simple del Decreto 077 de 19 de mayo de 2017 en el que ordenó dar inicio al trámite (folios 9 a 12).

También se cuenta en el expediente con el Oficio C.M.G. 171 de 15 de junio de 2017 (folios 2 y 3), suscrito por el Presidente del Concejo de Granada (Meta) y dirigido al Alcalde de la misma municipalidad, documento en el que se emite concepto favorable para la realización de la consulta popular, pues la proposición fue aprobada por la mayoría de los concejales (14 de 15 integrantes de la Corporación), mediante Acta No. 066 de 2017. Consta allí que el asunto fue analizado inicialmente en sesión ordinaria de 31 de mayo de 2017, y luego en sesiones extraordinarias de

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Rocío Araújo Oñate. Rad.: 11001-03-15-000-2016-02396-01(AC). Actor: Carlos Enrique Robledo Solano y otros. Demandado: Tribunal Administrativo del Tolima. Bogotá D.C., 14 de febrero de 2017.

15 y 16 de junio de 2017, que fueron convocadas por Decreto Administrativo 082 de 9 de junio de 2017 (folios 5 y 6).

Para la obtención del concepto, el Alcalde de Granada elevó solicitud al cabildo municipal en oficio de 25 de mayo de 2017 (visible a folios 13 a 30), documento técnico en el que se sustenta la petición invocando *“la vocación verde y gran fragilidad del ecosistema y de la estructura hídrica de la altillanura y de la región del Ariari”*. Allí se presenta el marco económico de la región, la vocación agropecuaria y de producción de alimentos, así como los valores de la producción pecuaria. También se incluye el marco ambiental refiriéndose a la condición de plataforma hídrica y cuenca hídrica joven del municipio, anunciándose también la política para la conservación de los ecosistemas estratégicos del Meta. Finalmente se presentan argumentos en relación con la actividad minera en el municipio, así como el marco político, legal y constitucional en el que se soporta la solicitud (folios 13 a 30).

Con lo anterior se encuentra establecido que en el trámite previo de la consulta se han cumplido los requisitos previstos en las leyes aplicables, como quiera que la autoridad convocante acudió ante la corporación pública correspondiente, la cual emitió concepto favorable antes del vencimiento del término de los 20 días que establece el artículo 32 de la Ley 1757 de 2015 y artículo 53 de la Ley 134 de 1994, apoyo que fue aprobado por mayoría simple de los miembros de la corporación. Además, el texto de la consulta ha sido enviado a este Tribunal Administrativo en fecha 4 de julio de 2017 (folio 1); esto es, dentro de los quince días siguientes a la emisión del concepto del Concejo.

Ahora bien, con el fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, corresponde a esta Corporación Judicial realizar el estudio de constitucionalidad de la pregunta propuesta por el alcalde Municipal de Granada en el Decreto 077 de 19 de mayo de 2017 y aprobada por concepto del Concejo Municipal de Granada (Meta), así:

²¹ Conforme lo establece la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2015 de la Corte Constitucional del magistrado Ponente Mauricio González Cuervo, en el punto 6.21.4.2. del *“Control judicial de consultas populares territoriales”*.

50

¿ESTÁ USTED DE ACUERDO CON QUE SE EJECUTEN LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN, SISMICA, PERFORACIÓN, EXPLOTACIÓN Y PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS EN EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE GRANADA META? SI__ NO__.

En cuanto a la redacción del interrogante, pertinente resulta referirse a los artículos 52 de la Ley 134 de 1994 y 38 literal b) de la Ley 1757 de 2015, los cuales establecen que las preguntas que se formulen al pueblo deben estar redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un "SI" o un "NO".

De otra parte el Consejo de Estado ha insistido en que, dado que este mecanismo busca que el pueblo se pronuncie y decida directamente sobre asuntos que le interesan y le afectan, la respuesta popular es de suma relevancia, y se hace necesario que el tribunal al realizar el control de constitucionalidad, proteja la plena libertad del elector para que, al final, su decisión política surta plenos efectos jurídicos²².

Afirma la Corporación que la libertad al elector viene a ser garantizada cuando la redacción de la pregunta cumple los requisitos de claridad, lealtad y objetividad, y respecto a los dos primeros, tuvo ocasión de pronunciarse la Corte Constitucional en Sentencia C-551 de 2003²³, en la que citó a su homólogo francés cuando define que en las consultas populares *"para permitir una expresión libre del elector, las preguntas no deben ser equívocas ni inducir a engaños"*²⁴, lo que apunta a garantizar que esa deliberación se realice partiendo de una base neutral sin inducir al elector a engaños o equívocos.

Aplicada tal interpretación constitucional al caso que ocupa a la Sala, encontramos que la pregunta formulada por la Alcaldía de Granada, cumple con los requisitos anotados, pues su redacción es clara, orientada a obtener la opinión popular sobre la

²² CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia Rad. 11001-03-15-000-2016-02396-00(AC). Cit. Páginas 36 y 37.

²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-551 de 2003. Ref.: Exp. CRF-001. Revisión de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, *"Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional"*. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá D.C., 9 de julio de 2003.

²⁴ La cita original en Sentencia C-551 de 2003, remite a la decisión del Consejo Constitucional Francés N° 2000-428 DC del 4 mayo de 2000, relativa a una consulta popular en Mayota, y a la decisión N° 87-226 DC de 2 de junio de 1987, relativa a una consulta en Nueva Caledonia.

ejecución en el territorio del municipio de las siguientes actividades con hidrocarburos:

- Exploración
- Sísmica
- Perforación
- Explotación, y
- Producción

Como se evidencia, la pregunta incluye varias actividades de la industria petrolera que van desde la exploración del suelo en búsqueda de yacimientos del mineral²⁵, preguntándose también y en forma expresa por el método de exploración geofísico denominado sísmico²⁶, hasta la fase de producción²⁷, conceptos técnicos propios del sector energético que se encuentran claramente discriminados en la sintaxis del interrogante. Al respecto debe traerse a colación a la Corte Constitucional, cuando refiriéndose a otro de los mecanismos de participación popular afirma que:

“La doble exigencia de lealtad y claridad no excluye que un referendo incorpore artículos de una cierta dificultad técnica, sobre temas complejos, siempre y cuando su redacción no sea evidentemente equívoca. Cualquier otra tesis implicaría atribuir una minusvalía intelectual a los ciudadanos y que existen materias que estarían vedadas para ser reformadas por referendo constitucional, debido a su dificultad técnica, cuando la Carta no establece esa excepción.”²⁸

²⁵ El glosario técnico minero del Ministerio de Minas y Energía (Agosto, 2003) en la página 131, define la actividad así:

“Exploración: Búsqueda de depósitos minerales mediante labores realizadas para proporcionar o establecer presencia, cantidad y calidad de un depósito mineral en un área específica. La exploración regional es la etapa primaria de un proyecto de exploración encaminada a la delimitación inicial de un depósito mineral identificado en la etapa de prospección, con evaluación preliminar de la cantidad y la calidad. Su objetivo es establecer las principales características geológicas del depósito y proporcionar una indicación razonable de su continuidad y una primera evaluación de sus dimensiones, su configuración, su estructura y su contenido; el grado de exactitud deberá ser suficiente para decidir si se justifican posteriores estudios de prefactibilidad minera y una exploración detallada. La exploración detallada comprende el conjunto de actividades geológicas destinadas a conocer tamaño, forma, posición, características mineralógicas, cantidad y calidad de los recursos o las reservas de un depósito mineral. La exploración incluye métodos geológicos, geofísicos y geoquímicos”.

²⁶ *“Método sísmico: Técnica de prospección o exploración geofísica utilizada en el estudio de las estructuras terrestres para detección de recursos minerales del subsuelo, mediante mediciones del comportamiento físico de los cuerpos rocosos a los fenómenos de refracción y reflexión de ondas elásticas. Se conocen principalmente tres tipos de ondas: primarias (p), secundarias (s) y longitudinales (l), se diferencian por sus velocidades y formas de propagación”.* MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Glosario Técnico Minero. Bogotá: agosto, 2003. Pág. 104.

²⁷ *“Producción (industria minera): Fase del Ciclo Minero que tiene como objetivo la extracción, la preparación o el beneficio, el transporte y la comercialización del mineral. Es la fase de mayor duración, generalmente entre 10 y 30 años, y depende del nivel de reservas, tipo de explotación y condiciones de la contratación”.* MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Glosario Técnico Minero. Bogotá: agosto, 2003. Pág. 131.

²⁸ Sentencia C-551 de 2003, página 272.

De lo anterior colige la Sala que, si bien se trata de conceptos dotados de cierta especialidad, no son ininteligibles, como tampoco llaman a ambigüedades o confusiones, además que por disposición del artículo 68 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), el Gobierno Nacional adoptó un glosario o lista de definiciones y términos técnicos en materia minera, que son obligatorio uso por los particulares y por las autoridades y funcionarios en la elaboración, presentación y expedición de documentos, solicitudes y providencias que se produzcan en las actuaciones reguladas por tal norma²⁹. Ello permite a la ciudadanía en general ilustrarse debidamente sobre los asuntos sometidos a consulta y adoptar decisión de forma libre e informada.

Trascendiendo de los aspectos sintáctico y semánticos de la pregunta, verificado como está que la pregunta reúne los requisitos de ser comprensible para el lector y de sólo admitir un sí o no como respuesta, ha de señalarse que, de conformidad con el análisis jurídico realizado y las pruebas allegadas, se concluye que el Alcalde de Granada tiene la competencia para convocar a consulta popular a los ciudadanos de dicho municipio, para que se pronuncien sobre las actividades que se indican en la pregunta, la cual no resulta contraria a los mandatos superiores contenidos en el artículo 288 de la Constitución en tanto que la autonomía de que gozan las entidades territoriales, como es el caso del municipio de Granada (Meta), está enmarcada dentro de los límites de la Constitución y la Ley, luego si la entidad territorial pretende desarrollar una consulta popular, ello no afecta la competencia que la Ley y la Constitución le ha asignado, especialmente, en materia de hidrocarburos³⁰ y la autoridad ambiental³¹, en relación con la exploración y explotación de los hidrocarburos existentes en el subsuelo Colombiano.

²⁹ República de Colombia. Ministerio de Minas y Energía. Glosario Técnico Minero. Bogotá, agosto de 2003. En línea URL: <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf>.

³⁰ Como es el caso de las competencias asignadas a la Agencia Nacional de Hidrocarburos — ANH, mediante el Decreto -Ley 4137 de 2011, en relación específica con los lemas de exploración y explotación. También las competencias legales previstas por la legislación petrolera para la Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol-, en particular conforme a las previsiones normativas contenidas en el Decreto 1760 de 2003.

³¹ Por ejemplo, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, creada por el Decreto 3573 de 2011, que es la encargada del tema de licenciamiento ambiental en materia de hidrocarburos; CORMACARENA, en su condición de autoridad ambiental, que siendo una entidad del orden nacional con jurisdicción regional, tiene amplias competencias en materia de regulación, administración y uso de los recursos naturales, en los términos previstos por la legislación ambiental, en particular por el Decreto 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993 y por la Ley 388 de 1997.

Es decir, no hay restricción implícita por el texto de la pregunta propuesta para la consulta popular, pues en el evento en que la respuesta mayoritaria sea el "SI", las autoridades del orden nacional, conservan sus competencias precisas en relación con la administración de los hidrocarburos y de los recursos naturales no renovables (para el caso de las autoridades ambientales), y en estos asuntos, el trabajo entre las autoridades nacionales y municipales deberá estar guiado por los principios de coordinación y colaboración.

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

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR CONSTITUCIONAL el texto de la pregunta contenida en el Decreto No. 077 del 19 de mayo de 2017 expedido por el Alcalde del municipio de Granada – Meta, y aprobada por concepto favorable del Concejo Municipal de Granada (Meta) contenido en Acta No. 066 de 2017.

SEGUNDO: En firme esta decisión, archívense las diligencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 3 de la fecha, según consta en Acta No. ~~0075~~


NILCE BONILLA ESCOBAR


HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO


TERESA HERRERA ANDRADE