

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, octubre diecisiete (17) de dos mil diecisiete (2017)

**REFERENCIA: CONSTITUCIONALIDAD
(CONSULTA POPULAR)**
**SOLICITANTE: ELIECER URREA MORENO- MUNICIPIO DE EL
CASTILLO (META)**
MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2017-00491-00

Procede la Sala a pronunciarse sobre la constitucionalidad del texto de la pregunta ¿Está usted de acuerdo que en el **MUNICIPIO EL CASTILLO** se realicen actividades de exploración, producción y procesamiento de hidrocarburos y/o minería a gran escala?, que el Alcalde del **MUNICIPIO DE EL CASTILLO (META)**, aspira someter a **CONSULTA POPULAR**.

I. ANTECEDENTES

El 14 de agosto de 2017, aproximadamente 1.214 habitantes del **MUNICIPIO DE EL CASTILLO (META)**, solicitaron al Alcalde de ese Municipio se sometiera a consulta popular la decisión de permitir la realización de exploración, producción y procesamiento de hidrocarburos y/o minería a gran escala (fls. 1-96 del exp.).

En virtud de lo anterior, el Alcalde expidió el Decreto No. 050 del 17 de agosto de 2017, por medio del cual se apertura al proceso de consulta popular en el **MUNICIPIO de EL CASTILLO (META)** (fls. 99-102 del exp.).

El 31 de agosto de 2017, el **CONCEJO MUNICIPAL de EL CASTILLO (META)**, expidió el Acuerdo No. 018, por el cual se autoriza al ejecutivo Municipal a iniciar el proceso administrativo para llevar a cabo consulta popular sobre actividades de exploración, explotación y producción de hidrocarburos y gran minería en el **MUNICIPIO de EL CASTILLO (META)** (fls. 120-130 del exp.).

A través de oficio No. C.E. 880 del 14 de septiembre de 2017, el Alcalde del **MUNICIPIO de EL CASTILLO (META)**, remite el texto de la consulta popular, junto con el concepto de favorabilidad expedido por el **CONCEJO** (fl. 133 del exp.).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Al proceso se le imprimió el trámite establecido en el artículo 53 de la Ley 136 de 1994, mediante auto del 20 de septiembre de 2017, se dispuso **ADMITIR** la solicitud y de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, se fijó en lista por un periodo de 10 días, para que cualquier ciudadano impugnara o coadyuvara sobre la constitucionalidad de la propuestas y el **MINISTERIO PÚBLICO** rindiera su concepto (fl. 141 del exp.).

INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Considera que el texto de la pregunta es un tema sujeto a la voluntad popular de los habitantes, cuyo contenido semántico interrogativo no se considera contrario a la Constitución, y no puede afectar las competencias de las autoridades nacionales sobre la materia. Lo que indica la sentencia C-273 de 2016, es que haya entre los Entes coordinación, concurrencia y subsidiariedad. No se aprecia que con su texto se esté generando algún aspecto prohibitivo, o alguna actividad ilegal, o algún aspecto contrario a las buenas costumbres, o en contra de la población de **EL CASTILLO (META)**.

Afirma que la pregunta sometida a estudio es prácticamente la misma a la que fue objeto de sometimiento a este mecanismo participativo en el **MUNICIPIO** de **LA MACARENA (META)**, pues todas se refieren a consultar la voluntad del electorado local sobre si está o no de acuerdo con que se ejecuten las actividades de exploración sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos en el territorio del Municipio, agregando el tema relacionado con la minería.

Solicita **DECLARAR CONSTITUCIONAL** el texto de la pregunta que se pretende elevar a consulta popular en el **MUNICIPIO** de **EL CASTILLO**, conforme al Decreto No. 050 del 17 de agosto de 2017, proferido por el Alcalde de esa Municipalidad (fls. 144-152 del exp.).

III. CONSIDERACIONES

Este Tribunal es competente para conocer de la constitucionalidad de la Consulta Popular pretendida por el Alcalde del **MUNICIPIO** de **EL CASTILLO (META)**, debido a que el Ente territorial se encuentra comprendido dentro del ámbito de la jurisdicción de esta Corporación, y es el inciso 2º del artículo 53 de la Ley 134 de 1994, la que faculta al Tribunal para resolver este tipo de procesos.

PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae en determinar si es constitucional el texto de la pregunta ¿Está usted de acuerdo que en el **MUNICIPIO EL CASTILLO** se realicen actividades de exploración, producción y procesamiento de hidrocarburos y/o minería a gran escala?, la cual pretende el Alcalde del Municipio de **EL CASTILLO (META)** someter a consideración del pueblo, a través de una **CONSULTA POPULAR**.

Previo a resolver sobre la solicitud de **CONSULTA POPULAR** elevada por el Alcalde del **MUNICIPIO** de **EL CASTILLO (META)**, se deja claro que esta Sala asumirá la posición sentada por la Jurisprudencia de la **H. CORTE CONSTITUCIONAL** en la sentencia C-273 de 2016, con Ponencia de la Magistrada **GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO**, mediante la cual declaró **INEXEQUIBLE** la prohibición legal contenida en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y la cual fue retomada por el **H. CONSEJO DE ESTADO**, en su Sección Cuarta y Quinta, mediante los radicados Nos. **11001-03-15-000-2016-02396-00** y **11001-03-15-000-2016-03415-00**.

LA CONSULTA POPULAR

La Consulta Popular es un mecanismo de participación ciudadana (artículo 103 de la Constitución Política, mediante el 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 el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie (artículo 8º de la Ley 134 de 1994).

En términos generales, para convocar y llevar a cabo una consulta popular en el orden municipal (que es la que aquí interesa), el Alcalde debe solicitar el concepto previo del **CONCEJO MUNICIPAL**, por su parte este cuenta con 20 días para decidir si rechaza o apoya la consulta popular según lo dispuesto en el artículo 32, de la Ley 1757 de 2015.

Si la consulta popular cuenta con el concepto favorable del **CONCEJO MUNICIPAL**, el texto que se someterá a consulta debe ser revisado por el Tribunal Administrativo competente, con el fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder. Los tribunales administrativos deben garantizar que la consulta popular no se promueva sobre iniciativas inconstitucionales y, para el efecto, deben verificar i) si la consulta popular cumplió los trámites previstos en las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015; ii) si la autoridad tiene competencia para convocar a consulta popular, iii) si la pregunta recae sobre asuntos prohibidos, y iv) si la pregunta es clara, en el

sentido de que debe ser de fácil comprensión para el lector y solo puede admitir un sí o un no como respuesta¹.

El artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, establece la revisión previa de constitucionalidad de la pregunta que se someterá a consulta popular, en los siguientes términos:

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

(...)

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.

Sin embargo, el derecho a la participación en la consulta popular no es un derecho absoluto, como todo derecho, su ejercicio tiene ciertas restricciones, como por ejemplo, el artículo 50 de la Ley 134 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 1757 de 2015 establecen que no pueden presentarse iniciativas de consulta popular sobre las siguientes materias:

- a) Modificaciones a la Constitución Política.
- b) Iniciativas exclusivas del gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes.
- c) Presupuestales, fiscales o tributarias.
- d) Relaciones internacionales.
- e) Concesión de amnistías o indultos.
- f) Preservación y restablecimiento del orden público.

La Ley 1757 de 2015, otorga competencia a los Tribunales administrativos para que efectúen la revisión previa de constitucionalidad del texto que se pretende someter a consulta popular. Se trata, pues, de proteger el derecho de participación de los electores para que puedan ejercerlo de manera libre y autónoma.

El artículo 51 de la Ley 134 de 1994, por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, en su artículo 51 reitera lo señalado en la

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Magistrado Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 2 de febrero de 2017. Expediente No. 11001-03-15-000-2016-03029-00
50001-23-33-000-2017-00491-00 Consulta Popular
SOLICITANTE: ELIECER URREA MORENO- MUNICIPIO DE EL CASTILLO (META)
TEMA: ACTIVIDADES DE LA INDUSTRIA PETROLERA

norma constitucional, afirmando que los Gobernadores y Alcaldes podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos únicamente de competencia del respectivo Ente territorial.

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.

A su vez, el artículo 18 de la Ley 1757 de 2015, prevé que solo pueden ser materia de consulta popular los asuntos que sean de la competencia de la respectiva Entidad Territorial, por lo que para el caso que nos ocupa, la competencia de los municipios sobre el ordenamiento territorial, la regulación del uso del suelo y la actividad minera, habida cuenta de que la consulta la promueve el Alcalde de **EL CASTILLO (META)** busca justamente conocer la opinión de los ciudadanos residentes en el Municipio sobre el desarrollo de proyectos y actividades mineras.

La Ley 1475 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, en su artículo 1° refiere que la misma tiene por objeto, entre otros, definir competencias en materia de ordenamiento territorial, entre la Nación, las Entidades territoriales y las áreas metropolitanas, y en el artículo 3° consagra los principios que deben regir el proceso de ordenamiento territorial, entre los que se destaca la autonomía de la que gozan las Entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley.

El artículo 288 de la Constitución, ordena que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Sin embargo, conforme al artículo 1° de la Constitución, se refiere que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. A pesar de ello, existe la polémica sobre los alcances que el constituyente le ha dado a la autonomía de las Entidades territoriales, Departamentos, Distritos y Municipios.

Sobre el particular, el **H. CONSEJO DE ESTADO**, ha dicho:

El artículo 1° debe leerse con detenimiento para facilitar su comprensión, pues alude separadamente a tres nociones diferentes. La primera, es el unitarismo como forma de organización estatal, esto es, una sola constitución y una sola legislación, en

principio, proveniente del Congreso de la República, que rigen en todo el territorio. La segunda, es la descentralización, entendida como un mecanismo o forma de administración. Se pretendió evitar el centralismo administrativo para darle curso a un papel preponderante en la ejecución de la ley (administración) a las entidades y corporaciones descentralizadas tanto por servicios como territorialmente. Y la tercera, es la autonomía de las entidades territoriales, que son las reparticiones político administrativas en que se divide el territorio nacional (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas²)³.

Ahora, la autonomía de las entidades territoriales también supone autonomía política, esto es, la capacidad o el poder de un pueblo o de una porción del pueblo de darse una norma jurídica con un criterio político propio, una norma local a cargo de las asambleas departamentales y concejos distritales o municipales (conocida como acto normativo o reglamento) con la misma fuerza vinculante de las normas (leyes) que expide el Congreso de la República, en tanto los reglamentos locales también, de modo general, mandan, prohíben, permiten y castigan. Las asambleas y concejos son órganos de los que emanan normas, esto es, son fuentes de derecho administrativo, principalmente.

Justamente, el artículo 287 CP establece que, en virtud del principio de autonomía, las entidades territoriales pueden gestionar sus propios intereses, siempre que se haga en el marco de los límites que imponen la Constitución y la ley, y que, además, tendrán los siguientes derechos:

- a) Gobernarse por autoridades propias.
- b) Ejercer las competencias que les correspondan.
- c) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Participar en las rentas nacionales.

Sin embargo, la autonomía de las entidades para gestionar directamente sus propios intereses y ejercer las competencias que les corresponden no es absoluta, pues el ejercicio de esa competencia obliga a no desconocer las competencias de

² Según el artículo 286 CP, la ley también podrá reconocer como entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

³ Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia C-1096 de 2001, explicó: "(...) 2. De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución Política, el Estado en Colombia se organiza en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. En aplicación del concepto de descentralización a que hace referencia este artículo, el Estado en Colombia se organiza en dos niveles, el nacional y el territorial, y, por lo tanto, la organización política del Estado colombiano comprende la Nación y las entidades territoriales. En estas condiciones, la Nación, los departamentos, distritos y municipios son personas jurídicas de derecho público. Adicional a la organización política del Estado, la organización administrativa permite la creación, tanto en el nivel nacional como en el territorial, de entidades públicas diferentes a las señaladas, con su propia personalidad jurídica. Es el caso, por ejemplo, para el nivel nacional, de la Comisión Nacional de Televisión (C.P., art. 76), el Banco de la República (C.P., art. 371) y las entidades descentralizadas (C.P., arts. 150-7, 209 y tr. 27). En el mismo sentido la Constitución consagra para el nivel territorial la creación de entidades descentralizadas (C.P., arts. 300-7 y 313-6) y la constitución de regiones administrativas y de planificación (C.P., art. 306). 3. En estas circunstancias se impone distinguir entre la organización política y la organización administrativa del Estado. Mientras que la organización política obedece a la forma de Estado y se manifiesta en la Nación, persona jurídica, y las entidades territoriales (C.P., art. 1º), la organización administrativa responde a la manera como se asume, en el sector central o descentralizado, la prestación de servicios y el cumplimiento de las funciones asignadas a cada nivel del Estado (C.P., art. 209)."

la Nación y a observar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que son los límites naturales al ejercicio de toda competencia. Esos principios son útiles para decidir tensiones o conflictos entre el carácter unitario del Estado y la autonomía de las entidades territoriales. Justamente, la Corte Constitucional ha fijado ciertos criterios para solucionar esas tensiones (sentencias C 478 de 1992 y C 541 de 1993), así:

1. Cuando el interés nacional y el interés local chocan frente al ejercicio de ciertas competencias, prevalecerá el que concentre mayor valor social.
2. La ley es la manifestación de soberanía en el Estado unitario, pero no puede anular o enervar la autonomía de las entidades territoriales. Es decir, la ley no puede vaciar las competencias de la entidad territorial al punto que esta se quede sin qué regular o sobre qué decidir.
3. En materia macroeconómica se intensifica el alcance y peso de lo unitario o central frente a lo autonómico.
4. El reparto de competencias entre entidades no debe hacerse de manera excluyente, sino con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

De manera que a la ley le corresponde definir y defender los intereses nacionales y, para el efecto, puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales.⁴

Teniendo en cuenta que el tema del que hoy se ocupa la Sala, el artículo 332 de la Constitución, señala que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y el artículo 360 ibídem., dice 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, sin embargo, en lo que atañe a los Municipios, el artículo 311 ibídem, establece que al Municipio le corresponde, regular el desarrollo de su territorio. Por desarrollo territorial se entiende el desarrollo económicamente competitivo; socialmente justo; ambientalmente y fiscalmente sostenible; regionalmente armónico; culturalmente pertinente, y que atiende a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia⁵.

CASO CONCRETO

Procederá la Sala a examinar el Decreto No. 050, del 17 de agosto de 2017, por medio del cual se da apertura al proceso de convocatoria de una consulta popular, por parte del Alcalde del **MUNICIPIO DE EL CASTILLO (META)**, en el que se dispuso lo siguiente:

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Barceñas. Sentencia del 7 de diciembre de 2016. Radicación Número: 11001-03-15-000-2016-02396-00 (AC). Actor: Carlos Enrique Robledo Solano Demandado: Tribunal Administrativo del Tolima.

⁵ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, artículo 2.

50001-23-33-000-2017-00491-00 Consulta Popular

SOLICITANTE: ELIECER URREA MORENO- MUNICIPIO DE EL CASTILLO (META)

TEMA: ACTIVIDADES DE LA INDUSTRIA PETROLERA

ARTÍCULO 1. Dar inicio al trámite de mecanismo de participación ciudadana de consulta popular en el Municipio de **EL CASTILLO (META)**, con el objeto de preguntarle a los ciudadanos Castellense ¿Está usted de acuerdo que en el Municipio de **EL CASTILLO** se realicen actividades de exploración, producción y procesamiento de hidrocarburos y/o minería a gran escala? SI___ NO___

En el sub judice, al estudiarse el tema referente a recursos naturales yacentes en el subsuelo, cuya propiedad es estatal, conforme al artículo 332 de la Constitución, la competencia es del orden nacional, razón por la cual la iniciativa de realizar una consulta popular para que los ciudadanos se pronuncien en favor o en contra de excluir las actividades de exploración, perforación y transporte de hidrocarburos, en todo el territorio del **MUNICIPIO de EL CASTILLO (META)**, se examinará el ámbito de competencia, si escapa de la decisión Municipal, o por el contrario prima el principio de autonomía de las Entidades territoriales.

En ese orden, la convocatoria a consulta popular en el **MUNICIPIO de EL CASTILLO (META)** es constitucional, por las siguientes razones:

Conforme a los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución, a los **CONCEJOS** les compete reglamentar:

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

(...)

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

(...)

De igual modo, la Ley 1454 de 2011, establece que la finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará 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. El ordenamiento territorial propiciará 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.

En esa Ley, se le asigna a los Municipios las competencias en materia de ordenamiento territorial de la siguiente manera:

Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

(...)

4. Del Municipio

- 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.
- 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.

Parágrafo 1°. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.

(...)

Conforme a lo anterior, los Municipios tienen competencia para ordenar el territorio y para reglamentar los usos del suelo, dicha atribución se ejerce a través de las autoridades locales (Alcalde o Concejo), por lo que se les permite adoptar normas que atañen al uso del suelo, a la minería y al desarrollo de un ambiente sostenible.

En ejercicio de esa función, la Ley 388 de 1997, reconoce en cabeza del Municipio la competencia para regular asuntos ambientales, en su artículo 6° se establece que el ordenamiento territorial municipal debe definir las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales. Por su parte, en el artículo 14 se establece que el componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales.

Por lo que las consultas populares sobre proyectos y actividades de minería y explotación del suelo, se encuentran en el marco de la competencia de los Municipios, bien sea para permitirlos o prohibirlos, tal como lo dispone el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que dispone:

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.

Si bien es cierto que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) prohibía a las autoridades regionales o locales que excluyeran de manera transitoria o permanente zonas de su territorio de la realización de actividades de exploración y explotación minera, pues en virtud de dicha norma no habría sido procedente la consulta popular de iniciativa de las Entidades territoriales, dicha norma fue objeto de demandas de inconstitucionalidad ante la **H. CORTE CONSTITUCIONAL**, la cual mediante las sentencias C-123 de 2014 y C-273 de 2016, reivindicaron la competencia de las Entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial, es decir, la competencia para planificar y gestionar la organización del territorio.

En la sentencia C-123 de 2014, el Alto Tribunal Constitucional expresó que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 era exigible, siempre que se entendiera que en los procesos para otorgar autorizaciones para realizar actividades de exploración y explotación minera, las autoridades del nivel nacional acuerden con las autoridades territoriales, las medidas requeridas para proteger el ambiente sano, las cuencas hídricas así como el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población. Además, se estableció que las autoridades del orden nacional y las entidades territoriales deben observar principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que rigen las competencias sobre el ordenamiento territorial (artículo 27 de la Ley 1454 de 2011).

Sobre el particular, expresó:

Para la Corte, si bien la interpretación del artículo 37 del Código de Minas puede sustentarse en el principio constitucional de organización unitaria del Estado – artículo 1 de la Constitución- y los contenidos específicos de los artículos 332 y 334 de la Constitución, que privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales; también deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses –artículo 287 de la Constitución-, y de coordinación y concurrencia –artículo 288 de la Constitución-, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos. Por esta razón, y en procura de una solución que permita aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encuentran

en tensión en este caso concreto, se concluye que el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas- estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.⁶

Por su parte, la sentencia C-273 de 2016, la **H. CORTE CONSTITUCIONAL** también determinó que para armonizar la tensión existente entre la competencia relacionada con la explotación de recursos naturales y la autonomía de las Entidades territoriales, se debe acudir a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, al respecto dijo:

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

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

(...)

35. Sin embargo, como lo estableció la Corte en los fundamentos jurídicos 10 a 14 de esta Sentencia, el constituyente no sólo estableció una serie de garantías institucionales de orden sustancial para garantizar la ponderación entre autonomía y el carácter unitario del Estado. Para efectos del análisis del presente caso, resulta aún más importante que el constituyente creó, además, una serie de **garantías**

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Rios
50001-23-33-000-2017-00491-00 Consulta Popular
SOLICITANTE: ELIECER URREA MORENO- MUNICIPIO DE EL CASTILLO (META)
TEMA: ACTIVIDADES DE LA INDUSTRIA PETROLERA

atinentes al procedimiento de toma de decisiones al interior del Congreso en estas materias.

Como ya se dijo, por medio de dichas garantías se persigue, por un lado, darle mayor estabilidad a la distribución de dichas competencias. Por el otro, se pretende garantizar que los procesos de toma de decisiones al interior del Congreso obedezcan a las reglas claras preestablecidas en leyes orgánicas, y que las decisiones se tomen con fundamento en una voluntad democrática fortalecida mediante la exigencia de mayorías absolutas. Finalmente, es necesario reiterar que la reserva de ley orgánica constituye un mecanismo que, lejos de excluir determinadas materias del ámbito de competencia del Legislador, como ocurre en otros contextos, le atribuyen a éste la potestad para ponderar los bienes jurídicos en tensión, conforme a los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación dentro del margen de configuración que es propio de este tipo de decisiones.

36. Estas garantías institucionales, tanto las de naturaleza sustantiva como las de tipo procedimental, se ven reforzadas cuandoquiera que toquen competencias esenciales de las entidades territoriales. Una de estas competencias esenciales es la de reglamentar los usos del suelo dentro del territorio de la respectiva entidad. (...)

Respecto a la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, la **H. CORTE CONSTITUCIONAL**, dijo:

37. De lo anterior es claro que las garantías institucionales se ven reforzadas en la medida en que el Legislador intervenga sobre competencias atribuidas constitucionalmente a las entidades territoriales. Más aún, las garantías institucionales de orden procedimental, como la reserva de ley orgánica, adquieren especial relevancia en la medida en que concurrán competencias que tengan un claro fundamento constitucional. En tales casos adquieren especial importancia la estabilidad, transparencia y el fortalecimiento democrático que otorga la reserva de ley orgánica al proceso de toma de decisiones al interior del Congreso.

38. En el presente caso, la disposición demandada prohíbe a las entidades de los órdenes "*regional, seccional o local*" excluir temporal o permanentemente la actividad minera. Más aun, esta prohibición cubre expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo 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.

Conforme a lo anterior, desapareció la prohibición para los Municipios de excluir de manera temporal o permanente la actividad minera en sus territorios y el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 impone que cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza minera

amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo se debe realizar una consulta popular de manera coordinada con la Nación.

En igual sentido, el **H. CONSEJO DE ESTADO**, dijo:

Para superar esas tensiones, debe acudirse a los criterios de ponderación fijados por la Corte Constitucional y que la Sala ya resumió anteriormente⁷. En virtud de tales criterios de ponderación, la Sala estima que, ante el choque de intereses nacionales y locales en relación con las competencias de explotación de recursos naturales no renovables y de regulación del ordenamiento territorial, debe, en principio, prevalecer la competencia de las entidades territoriales, pues la regulación y uso del territorio comprende asuntos de mayor impacto social, como distribuir y aprovechar los usos del territorio, conforme con las características del suelo y los planes de vida de los habitantes, de las comunidades indígenas, entre otros; definir las actividades e intervenciones que pueden permitirse en una superficie; así como la gestión, modificación y protección del medio ambiente⁸.

Empero, eso no significa que siempre va a primar la competencia de la entidad territorial. En cada caso, serán las autoridades concernidas las encargadas de definir de qué forma se supera la tensión en el ejercicio de las competencias concurrentes. Para ese efecto, deberán tener en cuenta que en el Estado de derecho no hay competencias absolutas y que siempre debe prevalecer la protección de los derechos y libertades de las personas y la primacía del interés general sobre el interés particular, interés general que puede estar enfocado en el modo cómo una comunidad local quiere vivir y aprovechar los recursos naturales.

Son los municipios los que regulan el uso del suelo, según las prácticas que habitualmente desarrollan los habitantes del territorio, y los que determinan la gestión ambiental que se debe seguir en su jurisdicción para lograr el desarrollo sostenible. Se trata de encontrar el equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente y así lograr una buena calidad de vida de los habitantes, que, en principio, son los habitantes más cercanos al centro empresarial y económico que desarrolla, gestiona y administra actividades lucrativas que toquen el medio ambiente y la calidad de vida.

De ahí que el Estado, bajo la interés de explotar recursos naturales no renovables, no podría afectar la superficie y afectar el uso del suelo, al punto que termine por modificar las actividades que normalmente se practican en el suelo del municipio o que afecten radicalmente el ambiente, salvo que sea el propio municipio el que lo permita o que sus propios habitantes directamente decidan que están de acuerdo con ese tipo de prácticas.

La Sala no duda que el Estado puede explotar los recursos naturales no renovables que están en el subsuelo, pues esa actividad genera importantes recursos

⁷ Ver sentencias C 478 de 1992 y C 541 de 1993.

⁸ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, artículo 2.

económicos que permiten financiar necesidades básicas como la educación, salud, vivienda, servicios públicos, entre otros. Pero no puede pasar por alto que la explotación de esos recursos no puede afectar la competencia de las entidades territoriales, al punto que transforme el uso normal del suelo, la forma como el municipio había distribuido los usos del territorio, o que afecte de forma agresiva asuntos ambientales, sociales y culturales del municipio.⁹

A manera de conclusión, los Municipios tienen competencia para adelantar consultas populares sobre el desarrollo de proyectos y actividades mineras en su territorio, lo cual forma parte de la autonomía que establece el artículo 1º de la Constitución.

En ese sentido, el texto de la pregunta propuesta para la consulta popular respecto a las actividades de exploración, producción, procesamiento de hidrocarburos y/o minería a gran escala, no resultan contrarias 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 EL CASTILLO (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 hidrocarburos¹⁰ y la autoridad ambiental¹¹, en relación con la exploración y explotación de los hidrocarburos existentes en el subsuelo Colombiano.

Respecto a la forma como deben redactarse las preguntas en una consulta popular, el **H. CONSEJO DE ESTADO**¹², ha adoptado las siguientes sub reglas establecidas por la **H. CORTE CONSTITUCIONAL**¹³:

“(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.”

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Sentencia del 7 de diciembre de 2016. Radicación Número: 11001-03-15-000-2016-02396-00 (AC)

¹⁰ 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 temas 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 provisiones normativas contenidas en el Decreto 1760 de 2003.

¹¹ Por ejemplo la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, creada por el Decreto 3573 de 2011, es la encargada del tema de licenciamiento ambiental en materia de hidrocarburos; CORMACARENA, en su condición de autoridad ambiental, siendo una entidad del orden nacional con una jurisdicción regional, tiene amplias competencias en materia de regulación, administración y uso de los recursos naturales, en los términos previsto por la Legislación Ambiental, en particular por el Decreto 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y por la Ley 388 de 1997-.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Sentencia del 15 de diciembre de 2016. Rad. No. 11001-03-15-000-2016-03415-00 (AC)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejera Ponente: Rocio Araújo Oñate. Sentencia del 14 de febrero de 2017. Rad. No. 11001-03-15-000-2016-02396-01 (AC)

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2003. MP: Eduardo Montealegre Lynett

(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 desconoce 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." (Resaltado fuera de texto)

Analizado el texto de la pregunta objeto de la consulta, la Sala considera que el mismo se encuentra acorde con las sub reglas fijadas por la jurisprudencia de la **H. CORTE CONSTITUCIONAL** y el **H. CONSEJO DE ESTADO**, toda vez, que la redacción de la pregunta es clara, sencilla, comprensible, no inducen al elector, no es una pregunta superflua e inocua, por lo que no se advierte la posibilidad alguna de que la libertad y voluntad de los ciudadanos, objeto de consulta, sean viciadas.

En consecuencia, el texto de la consulta propuesta por el **MUNICIPIO de EL CASTILLO (META)**, está ajustado a la Constitución y la Ley, por ende deviene en **CONSTITUCIONAL**.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

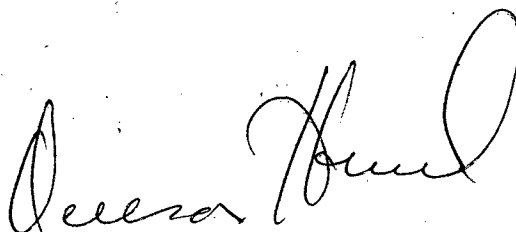
PRIMERO: DECLARAR CONSTITUCIONAL el texto de la pregunta que se pretende elevar a consulta popular en el **MUNICIPIO de EL CASTILLO (META)**, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión al Alcalde del **MUNICIPIO de EL CASTILLO (META)**, al Presidente del Concejo Municipal y al **REGISTRADOR MUNICIPAL DEL ESTADO CIVIL**, de **EL CASTILLO (META)**.

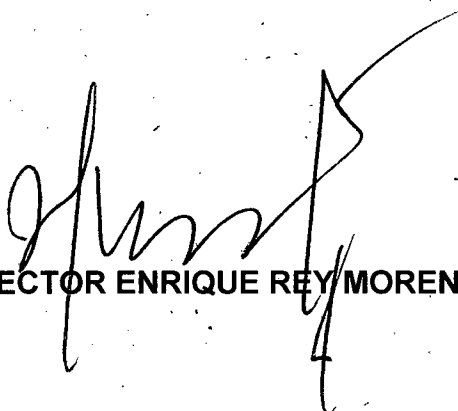
TERCERO: En firme esta decisión, archívense las diligencias.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE.-

Estudiado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, según acta No. (084).-



TERESA HERRERA ANDRADE



HECTOR ENRIQUE REY MORENO



NILCE BONILLA ESCOBAR