

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo del Meta-Sala Quinta Oral

---

**MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, mayo dieciocho (18) de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN: 50-001-23-33-000-2018-00082-00**  
**ACTOR: INGRITH XISLEY ACOSTA CARVAJAL -**  
**ALCALDESA MUNICIPAL DE CUBARRAL**  
**(META)**  
**ASUNTO: ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DEL**  
**TEXTO PARA CONSULTA POPULAR**  
**M.DE CONTROL: CONSULTA**

Se pronuncia la Sala sobre la solicitud consulta previa elevada por la Alcaldesa Municipal de Cubarral (Meta), sobre la constitucionalidad del texto de la pregunta que se someterá a consulta popular relacionada con actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, explotación y producción de hidrocarburos dentro de la jurisdicción del municipio, inserta en el Decreto Municipal 046 de 2017.

### ANTECEDENTES

La señora Alcaldesa del Municipio de Cubarral (Meta), el 02 de abril de 2018, remitió a esta Corporación con el fin de que se realice la revisión previa de Constitucionalidad, el Decreto No. 046 del 09 de agosto de 2017, por el cual se dio apertura al proceso de convocatoria de una Consulta Popular en el referido municipio, conforme con lo establecido en los artículos 8, 103 y 105 de la Constitución Política, los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 de la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015.

El asunto fue repartido el 03 de abril del 2018, ingresó al despacho ponente el 04 del mismo mes y año. El 05 de abril de 2018, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, se ordenó fijar en lista el

asunto por un periodo de 10 días, para que cualquier ciudadano lo impugnara o coadyuvara la constitucionalidad de la propuesta y para que el Ministerio Público rindiera su concepto.

El 18 de abril de 2018, dentro del término de fijación en lista, la Procuradora 49 Judicial II Administrativa, en su calidad de Agente del Ministerio Público destacada ante esta Corporación, emitió el concepto No. 013<sup>1</sup>, solicitando que se declare constitucional el texto de la pregunta que se pretende elevar a consulta en el Municipio de Cubarral (Meta), indicando que de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la constitucional del mecanismo de participación democrática.

De otra parte, frente al tema de la consulta previa, trajo a colación la Sentencia C-035 de 2016 proferida por la Corte Constitucional y los pronunciamientos que al respecto ha emitido este Tribunal en los procesos con radicados 5000123330002016-00894-00, consulta popular del Municipio de Cumaral (Meta), del 7 de marzo de 2017; 5000123330002017-00341-00, consulta popular del Municipio de Granada (Meta), del 8 de agosto de 2017; 5000123330002017-00398-00, consulta popular del Municipio La Macarena (Meta), del 18 de septiembre de 2017 y, 5000123330002017-00491-00, consulta popular del Municipio del Castillo (Meta), del 18 de octubre de 2017, en los cuales se declaró constitucional el texto de la pregunta.

Respecto del caso concreto, dijo que los requisitos de forma señalados en el artículo 20 de la Ley 1757 de 2015, se cumplen a cabalidad; igualmente expuso, que de conformidad con la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 7 de diciembre de 2016, dentro del proceso No. 11-001-03-15-000-2016-02396-00, con ponencia del doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, ya se había aceptado la posibilidad de las consultas populares para temas como el sub lite, reiterándose dicha posición en la sentencia del 30 de mayo de 2017, dentro del expediente 11001-03-15-000-2017-01198-00, en la cual se precisó que cuando se presentan tensiones o conflictos entre las competencias que tiene la Nación y las que han sido asignadas a las entidades territoriales, estas deben ser

---

<sup>1</sup> Ver del folio 106 al 116 del diligenciamiento

resueltas acudiendo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; pero si “se corre el riesgo que queden anuladas, **prevalece, en principio, la competencia de los municipios para ordenar el territorio, en cuanto concentra mayor impacto social**”. En todo caso, “la ponderación de intereses en el ejercicio de competencias nacionales y territoriales debe hacerse [en las situaciones particulares] y siempre con miras al interés general y en aras de la protección de los derechos y libertades de las personas”

Frente al contenido de la pregunta y contexto de la misma, resaltó que se trata de 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. Precisó, que de la lectura de la pregunta que se somete a consideración, no se aprecia que con su texto se esté generando alguna actividad ilegal, o algún aspecto contrario a las buenas costumbres, o en contra de la población de Cubarral. Precisó, que tanto ésta como las sometidas a control constitucional ante esta Corporación, mencionadas anteriormente, se refieren a auscultar 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 de cada uno de los municipios.

Dentro del mismo término de fijación en lista, ECOPETROL S.A., se pronunció, manifestando que en el sub lite se configura el fenómeno de la cosa juzgada, toda vez, que la cuestión ya fue decidida por este Tribunal en decisión del 27 de octubre de 2017, cuyo trámite de revisión se surtió dentro del radicado No. 50001233300020170048900, en la cual se decidió que el texto de la pregunta sobre la cual versaría la Consulta Popular se encontraba ajustado al orden constitucional, habilitando su convocatoria al proceso de votación de la colectividad. Destacó, que los documentos soportes aportados con esta nueva solicitud, son los mismos que se aportaron dentro del expediente 50001233300020170048900, tales como el Decreto 046 del 9 de agosto de 2017 y el concepto de conveniencia de la consulta proferido por el Concejo Municipal, esto es, el oficio No. 200.10.07.113 del 25 de agosto de 2017.

De otra parte, después de hacer un análisis de la normatividad

aplicable, señaló, que no sería jurídicamente aceptable la declaratoria de constitucionalidad de un trámite de consulta con carácter municipal, que claramente desconoce la existencia de las competencias administrativas constitucionales de entidades del orden nacional como el Ministerio de Minas y Energía, la ANH y la ANLA, lo que, además, implica una condición de inseguridad jurídica para el Estado y las empresas que en desarrollo de obras, proyectos o actividades se basan en una reglamentación de orden nacional, pues, sería muy difícil desarrollar la actividad atendiendo reglamentaciones de más de 108 municipios.

Dijo, que la Alcaldesa Municipal de Cubarral, hace caso omiso de las limitaciones y restricciones establecidas en el artículo 18 de la Ley 1757 de 2015, pues, un alcalde municipal, solo, no puede convocar una consulta popular en materias que sean de la competencia de su respectiva entidad territorial, es decir, no puede convocar una consulta popular para decidir sobre asuntos que se proyectan a un escenario de orden nacional, involucrando los intereses de todos los colombianos. Resaltó, que el artículo 18 de la Ley 1757 de 2015 impone que las consultas populares son para que el pueblo decida sobre los asuntos departamentales, municipales, distritales o locales, de lo que se deduce que una consulta popular no puede trascender esos límites materiales.

#### **CONSIDERACIONES:**

La competencia de esta Corporación tiene fundamento en lo preceptuado en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994, en concordancia con el literal b) del artículo 21 de la Ley 1757 de 2015.

#### **CUESTIÓN PREVIA**

En atención, a que dentro del estudio del presente proceso, el Magistrado **CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**, advirtió su impedimento para integrar la Sala Quinta de Decisión Oral de esta Corporación, por configurarse la causal de impedimento establecida en el numeral 1º del artículo 141 del C.G.P., toda vez, que le asiste un interés directo en la consulta que se pretende adelantar, por ser propietario del predio denominado "LA PECOSA",

ubicado en la Vereda Marayal, jurisdicción del Municipio de Cubarral, Departamento del Meta, que fue adquirido desde el año 2008, el cual eventualmente podría ser objeto de alguna exploración o explotación con hidrocarburos, será del caso resolver el presente asunto, en Sala Dual porque, efectivamente, se configura la causal de impedimento invocada, ya que la regla de derecho propuesta no hace diferencia respecto del tipo de interés que debe alegarse, con lo cual pudiendo ser patrimonial, intelectual o moral<sup>2</sup>, y darse necesariamente unas afectaciones económicas en el predio de su propiedad, derivadas de las decisiones que nieguen o autoricen la actividad petrolera en todo el Municipio de Cubarral, resulta razonable apartarlo del conocimiento de este asunto.

Abordando el centro de la cuestión, se somete a revisión de constitucionalidad por parte de este Tribunal, la pregunta que se formulará a los habitantes del Municipio de Cubarral (Meta) en el marco del mecanismo de participación ciudadana de consulta popular, respecto de las actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, explotación y producción de hidrocarburos en toda la jurisdicción del municipio, para lo cual se expidió el **Decreto 046 de agosto 09 de 2017**, que recibió el aval del Concejo Municipal de Cubarral, según comunicación enviada por el presidente del cabildo local el 25 de agosto de 2017.

Revisado el asunto, la Sala advierte que debe estudiarse, de entrada, si en el sub lite se configura la institución jurídica de cosa juzgada, pues, el texto de la pregunta establecido en el Decreto 046 de agosto 09 de 2017, por el Municipio de Cubarral (Meta), ya obtuvo pronunciamiento sobre su constitucionalidad por esta Corporación en la sentencia dictada el pasado 27 de octubre de 2017, en la cual se dispuso en el numeral primero de la parte resolutive: ***“DECLARAR CONSTITUCIONAL el texto de la pregunta que se pretende elevar a consulta popular en el Municipio de Cubarral (Meta), de conformidad con las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia”***, dentro del expediente con radicado No. 50-001-23-33-000-2017-00489-00.

Ahora bien, la institución jurídica de cosa juzgada o "*res judicata*"

<sup>2</sup> Corte Constitucional. sentencia C-496/16

asimilada al principio del "*non bis in idem*", tiene por objeto que los hechos y conductas que ya han sido resueltas a través de cualquiera de los medios aceptados por la ley, no vuelvan a ser debatidos en otro juicio posterior. Tal cualidad de lo resuelto obliga a las partes, porque lo antes decidido tiene carácter vinculante y obligatorio y, por lo tanto, es inmutable al tener plena eficacia jurídica<sup>3</sup>. La consagración de este fenómeno jurídico, responde a la necesidad de preservar la seguridad jurídica, puesto que en materia de decisiones judiciales, una vez han cobrado firmeza, sobre lo decidido no procede nuevo pronunciamiento, en atención a que el inicial incorpora las características de inmutabilidad e intangibilidad<sup>4</sup>.

La Sala resalta que la mencionada institución jurídica aplicable a esta jurisdicción, fue analizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-400 de 2013, al realizar el estudio de constitucionalidad de los incisos segundo del artículo 135 y tercero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en la cual precisó, que las decisiones adoptadas por el Consejo de Estado hacen tránsito a cosa juzgada, mas no "*constitucional*", nominación exclusiva de las sentencias de la Corte Constitucional, sin perjuicio del reconocimiento del control mixto de constitucionalidad propio del ordenamiento jurídico colombiano.

La mencionada Corporación señaló lo siguiente:

*"Las decisiones adoptadas por el Consejo de Estado hacen tránsito a cosa juzgada, mas no "constitucional", nominación exclusiva de las sentencias de la Corte Constitucional, sin perjuicio del reconocimiento del control mixto de constitucionalidad propio del ordenamiento jurídico colombiano. De manera general y concordante, la doctrina y la jurisprudencia, locales y foráneas, han considerado la cosa juzgada como una cualidad inherente a las sentencias ejecutoriadas, que las hace inmutables, intangibles, inimpugnables y obligatorias, por lo que el asunto decidido no puede variarse en el futuro, constituyendo garantía de seguridad y estabilidad jurídica; de lo contrario los conflictos serían interminables e irresolubles, en desmedro de los derechos ciudadanos. Aun cuando no existe un precepto constitucional que, aparte de lo estatuido en el artículo 243 y sin el apelativo "constitucional", consagre esta connotación, la cosa juzgada es consecuencia directa de cardinales disposiciones superiores, especialmente las que consagran la prevalencia del interés general*

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCION QUINTA. Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Decisión del 19 de noviembre de dos mil nueve (2009). Radicación numero: 20001-23-31-000-2007-00231-03. Actor: WILLIAM JOSE WALTER NUÑEZ. Demandado: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VALLEDUPAR.  
<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: MARIA INES ORTIZ BARBOSA. Decisión del 28 de febrero de 2008. Radicación Número: 25000-23-27-000-2000-00751-01(15617). Actor: CORPORACION DE AHORRO Y VIVIENDA AV VILLAS (BANCO COMERCIAL AV VILLAS). Demandado: SUPERINTENDENCIA BANCARIA

*(art. 1°), la vigencia del orden justo que posibilite la convivencia pacífica (art. 2°), el debido proceso (art. 29) y el acceso a la administración de justicia (art. 229), que no puede entenderse únicamente como el derecho a que se reciba una demanda o una denuncia, sino a que se obtenga una pronta y cabal decisión en firme, las cuales podrían considerarse carentes de sentido si los procesos iniciados y adelantados ante los jueces no tuvieran una previsible y definitiva culminación y las sentencias no fueran de obligatorio cumplimiento. Resulta claro entonces que la cosa juzgada es objetivo de común consecución y aplicación en todas las áreas judiciales, sin que se halle circunscrita a solo sus tradicionales matices (formal y material), sino por su caracterización, denominación y ubicación, y en razón a la naturaleza de la autoridad u órgano judicial que produce la providencia, según lo instituido en el sistema normativo superior. De esta manera, tendrán connotación de cosa juzgada las decisiones emanadas de autoridad judicial diferente a aquella que la Constitución Política ha querido expresamente calificar de otra forma, como precisamente ocurre con los fallos de la Corte Constitucional, en su condición de órgano principal de defensa de la supremacía e integridad de la carta política, función que no por ello desconoce o mengua la tarea constitucional asignada al tribunal supremo de lo contencioso administrativo en las materias de su competencia, razón válida y suficiente para que las sentencias que dicte en virtud de lo establecido en el artículo 237-2 superior, tengan consecuencias de cosa juzgada, a futuro, a no ser que se disponga efecto diferente”.*

De otra parte, la mencionada institución jurídica, tiene dos connotaciones, la **formal** y la **material**, distinguiéndose, la primera, como aquella que implica que es posible volver sobre una decisión tomada en providencia ejecutoriada, dentro del mismo proceso, o en otro en el que se debata la misma causa petendi e idénticos fundamentos jurídicos, sin que se afecte la estabilidad del orden jurídico y, la segunda, que hace alusión a la intangibilidad de la sentencia en firme, pues, se tiene por cierto que la actividad jurisdiccional se ocupó plenamente de la relación objeto de la contienda y que ésta fue decidida con la plénitud de las formas propias del juicio<sup>5</sup>.

El Consejo de Estado<sup>6</sup> haciendo alusión a lo anterior, ha precisado:

*“En lo atinente a la connotación de cosa juzgada, la doctrina y la jurisprudencia han llegado a distinguir dos clases de la misma, denominadas cosa juzgada formal y cosa juzgada material o sustancial, las cuales, siguiendo al tratadista Eduardo J. Couture, dependen o están determinadas por las circunstancias de la impugnabilidad y de la inmutabilidad del asunto jurídico de que se trate, de suerte que habrá cosa juzgada formal cuando pese a que se*

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Sentencia de 19 de marzo de 2009. Expediente No. 200-00203.

*han surtido o agotados los recursos, la eficacia de la decisión judicial es transitoria. "se cumplen y son obligatorias tan sólo con relación al proceso en que se han dictado y al estado de cosas que se tuvo en cuenta en el momento de decidir; pero no obstan a que, en un procedimiento posterior, mudado el estado de cosas que se tuvo en presente al decidir, la cosa juzgada pueda modificarse", en voces del citado tratadista; quien concluye que "Existe cosa juzgada sustancial cuando a la condición de inimpugnable en el mismo proceso, se une la inmutabilidad de la sentencia aun en otro juicio posterior"*

Visto lo anterior, nótese que cuando se hace relación a la cosa juzgada formal, la decisión se hace obligatoria dentro del proceso que fue objeto de la primera decisión y al estado de cosas existentes al momento de decidir; así las cosas, se deja la posibilidad de que si posteriormente varía el estado de cosas, la decisión adoptada pueda modificarse, como ocurre por ejemplo, en los procesos por temas de alimentos debidos, en materia civil.

Contrario sensu, ocurre con la cosa juzgada material o sustancial, que la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tiene fuerza de cosa juzgada erga omnes, que impide que pueda presentarse un nuevo pronunciamiento en relación con el acto acusado, bajo los mismos supuestos de hecho y de derecho, como ocurre, por ejemplo, en la resolución judicial de una reclamación de cesantías u otras prestaciones sociales de causación única.

De otra parte, acogiendo el criterio jurisprudencial sostenido por la Corte Constitucional, para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere: **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente. **Identidad de causa petendi (eadem causa petendi)**, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa. **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir



las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada<sup>7</sup>.

Atendiendo las anteriores premisas, se tiene que en el sub lite, no es posible realizar un nuevo pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de la pregunta inserta en el Decreto 046 de 2017, toda vez que la decisión tomada en la sentencia del 27 de octubre de 2017, tiene alcance de cosa juzgada, pues, se cumplen los requisitos señalados jurisprudencialmente, de la siguiente manera:

Existe **identidad de objeto**, pues, tanto la demanda en el presente asunto como la que fue objeto de estudio en la decisión citada, versa sobre la misma pretensión, que es estudiar la pregunta que se formularía a los habitantes del Municipio de Cubarral (Meta) en el marco del mecanismo de participación ciudadana de consulta popular, respecto de las actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, explotación y producción de hidrocarburos en toda la jurisdicción del municipio, en ambos casos subsumida en el contenido del Decreto 046 de 2017.

Se presenta **identidad de causa petendi (eadem causa petendi)**, es decir, la presente demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada tienen los mismos fundamentos de hecho, pues, tanto la presente solicitud como la del expediente 50-001-23-33-000-2017-00489-00, tuvieron como soportes el Decreto 046 de agosto 09 de 2017 y el concepto favorable expedido por el concejo municipal del ente territorial el 25 de agosto de 2017, con la diferencia de que en la presente solicitud solo se aportaron copias de dichos documentos.

Por último, respecto a la **Identidad de partes**, a pesar de que en estricto sentido no existen partes por ser un asunto de carácter constitucional, es evidente que quien eleva la consulta es la misma Alcaldesa del Municipio de Cubarral (Meta).

Así las cosas, esta Colegiatura ordenará atenerse a lo resuelto en la sentencia dictada por esta Corporación el 27 de octubre de 2017, pues, la misma hizo tránsito a cosa juzgada, lo cual impide un nuevo pronunciamiento.

---

<sup>7</sup> C-774 de 2001

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia del 27 de octubre de 2017, proferida por esta Corporación, dentro del proceso con radicado No. 50-001-23-33-000-2017-00489-00, por haber hecho tránsito a cosa juzgada, de conformidad con las razones señaladas en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta decisión a la Alcaldesa Municipal, al Presidente del Concejo Municipal y al Registrador Municipal del Estado Civil, de Cubarral (Meta)

**TERCERO:** En firme la presente decisión, archívense las diligencias.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en sesión extraordinaria de la fecha, Acta: 01

  
**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

  
**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PREZ**

**Impedido**  
**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**