



Yopal, veintiséis (26) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Ref.: EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE CONSULTA POPULAR (TÁMARA - CASANARE).
Ámbito del control judicial: procedimiento, contenido de la pregunta y viabilidad jurídica de eventual desarrollo del mandato del pueblo. Exclusión de control anticipado de legalidad de futuros actos administrativos. Reiteración.

Uso del suelo: regulación por concejos municipales, atribución constitucional privativa. Explotación de recursos naturales del subsuelo: titularidad y poder de disposición de la Nación. Tensión o conflicto de intereses entre regulaciones del uso del suelo y la exploración o explotación del subsuelo: deber de armonización y principio de participación democrática. Oportunidad de la intervención de la autoridad territorial en procesos decisorios nacionales (¿antes, concomitante o después de la consulta popular?). Reiteración.

Solicitante: OVALLE DUARTE LEAL (Vocero del Comité Promotor de la Consulta Popular "Támara unida contra la explotación petrolera")
Radicado: 850012333002-2018-00097-00

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR REVOLVER

Se trata del examen de constitucionalidad de la *pregunta* que el comité denominado "Támara unida contra la explotación petrolera", a través de su vocero¹, pretende someter a consulta popular ante los habitantes del municipio de Támara para establecer si están de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración, explotación y producción de hidrocarburos, en su jurisdicción.

Texto de la pregunta: *¿Está usted de acuerdo que en el municipio de Támara – Casanare, se ejecuten actividades de exploración, explotación y producción de hidrocarburos?*

ANTECEDENTES

1º El 28/08/2018 el señor Ovalle Leal Duarte, vocero del comité "Támara unida contra la explotación petrolera", radicó ante el Tribunal solicitud de concepto previo de constitucionalidad a la pregunta que se proyecta realizar en la consulta popular promovida por ese comité.

1.1 Indicó que se realizó ante la Registraduría Municipal de Támara la inscripción del comité promotor de la consulta popular que pretende someter a votación la siguiente pregunta *¿Está usted de acuerdo que en el municipio de Támara – Casanare, se ejecuten actividades de exploración, explotación y producción de hidrocarburos?*, entidad que mediante Resolución 001 del 16/05/2017 reconoció personería jurídica y otorgó aval legal² (fol.19 y 22).

2º El 15/05/2017 el vocero del mencionado comité promotor hizo entrega al registrador del municipio de Támara de las firmas (apoyo ciudadano) de quienes se encuentran habilitados para votar en la

¹ Ovalle Duarte Leal.

² Por la cual se reconoce el vocero de una consulta popular de origen ciudadano y se inscribe el comité promotor.

consulta popular (fol.32-126). Acta de recibo de los formularios de recolección (fol.127).

3° A través de Resolución 008 del 20/03/2018, el registrador municipal de Támara certificó el cumplimiento de todos los requisitos constitucionales y legales para la propuesta de mecanismo de participación ciudadana denominada *Támara unida contra la explotación petrolera* (fol.132).

4° El 01/05/2018 se presentó ante el Concejo Municipal de Támara solicitud de aprobación de conveniencia de la consulta con todos los soportes (fol.134), entre ellos se destaca la Ordenanza n°. 057 del 10/08/1999³ (fol.164) y el Acuerdo n° 400.02-004 del 31/05/2015⁴ (fol.291). Mediante Acuerdo n°. 400.02.004 del 25/05/2018 dicho concejo emitió concepto favorable⁵ (fol.186 vta.)

5° Quienes dijeron ser dignatarios de las juntas de acción comunal del área urbana y rural del municipio de Támara pidieron dar concepto de constitucionalidad favorable (fol. 199).

FUNDAMENTOS DE LA CONSULTA POPULAR

El comité denominado *Támara unida contra la explotación petrolera* señaló que el Gobierno Nacional, a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, contrariando la autonomía territorial y los usos de suelo del municipio de Támara, adjudicó el bloque exploratorio denominado NISCOTA, bajo el contrato de exploración y explotación n° 27 de 2006. El área de impacto del bloque comprende la jurisdicción de Támara (zonas altas y bajas), especialmente el recurso hídrico en ríos, caños, nacederos, humedales, morichales, lagunas y aljibes.

Resaltó que el municipio de Támara es considerado como una zona de amenaza natural por las características topográficas y geomorfológicas; contiene varias fallas geológicas y pliegues con alto riesgo sísmico y de realizarse actividad de exploración y explotación, se afectarían las aguas superficiales y subterráneas.

Fundamentó la consulta popular en los arts. 1, 2, 3, 8, 79, 80, 93 y 95 de la Constitución Política, lo establecido en la Ley 1757 de 2015, la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente, la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, los Protocolos de Monterreal y Tokio, entre otros. Además, aludió al principio de precaución para la protección del medio ambiente, el derecho de participación democrática como manifestación de la soberanía popular y resaltó el enfoque de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de propender por el derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico.

Se refirió a varios derechos fundamentales que deben tenerse en cuenta dentro de la denominada *política minero energética*: i) gozar de un ambiente sano y a la salubridad pública; ii) al equilibrio ecológico y al desarrollo sostenible; iii) derecho humano al agua y iv) derecho a la información, participación y acceso a la Justicia.

Como *fundamentos constitucionales* de la consulta popular objeto de estudio aludió al art. 105 de la Carta, al principio de concurrencia entre los distintos niveles de la Administración, al de coordinación entre distintas autoridades del Estado, al de subsidiariedad y a la importancia del respeto de las competencias territoriales.

Trajo a colación el art. 33 de la Ley 136 de 1994, relativo a los cambios significativos en los usos del

³ Por la cual se declara al municipio de Támara como patrimonio histórico y cultural del departamento de Casanare y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por medio de la cual se declara reserva de protección del ambiente sano y especial a sus cuencas hídricas, nacederos, reservas naturales en el desarrollo económico, social, cultural de las comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que puedan derivarse de la actividad minera del municipio de Támara – Casanare.

⁵ Concluyó que la consulta cumple con el requisito de fondo planteado por el art. 18 de la Ley 1575 de 2015 que hace referencia a las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular.

suelo; el art. 29 de la Ley 1551 de 2012 en cuanto a la función del alcalde de impulsar mecanismos que permitan al municipio el ejercicio de su autonomía; el art. 65 de la Ley 99 de 1993 (funciones en materia ambiental asignadas a los municipios) y la Ley 715 de 2001 en cuanto a las competencias de dichas entidades territoriales para tomar las medidas necesarias para el control, preservación y defensa del medio ambiente.

ACTUACIÓN JUDICIAL

El asunto fue repartido el 28/08/2018, puesto al día siguiente al cuidado del sustanciador (fol.310), se avocó conocimiento de la solicitud y se admitió de inmediato (fol.311); se ordenó fijación en lista por el término de diez (10) días para que cualquier ciudadano impugnara o coadyudara la constitucionalidad de la propuesta y el agente del Ministerio Público rindiera su concepto, de acuerdo con lo previsto en el literal "b" del art. 21 de la Ley 1757 de 2015. Además, se ordenó remitir aviso al alcalde, personero y presidente del Concejo Municipal de Támara para que publicaran en sus carteleras oficiales en el que se advirtiera el objeto de la consulta, la pregunta que se somete a examen previo de constitucionalidad y la opción que tiene cualquier interesado de impugnar o apoyar su constitucionalidad. También se dispuso hacer la publicación por Secretaría en el portal de la Rama Judicial, enlace *avisos a la comunidad*.

Surtidas las publicaciones⁶ y obtenidas intervenciones de las autoridades concernidas, ingresó al despacho el 19/09/2018 para decisión de fondo (fol.390).

PRONUNCIAMIENTOS RECIBIDOS EN EL TRÁMITE JUDICIAL

Luis Arturo Ramírez Roa (fol.326). Coadyuvó la solicitud presentada por el vocero del comité promotor de la consulta; indicó que su intervención está avalada igualmente por 20 firmas de ciudadanos que también piden la declaratoria de constitucionalidad de la pregunta.

Precisó que atendiendo al Principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, 1992), mediante la consulta popular los tamareños dan a entender que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los interesados. Además de reiterar los fundamentos normativos invocados en el escrito presentado al Tribunal por el vocero del comité, acudió a lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-123/2014 y resaltó la legalidad de la pregunta a la luz de los requisitos exigidos en las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, por medio de las cuales se dictan normas sobre participación ciudadana; solicitó la aplicación del principio de precaución, aludió a la competencia de la iniciativa ciudadana para decidir y regular los usos del suelo y a la preocupación de la comunidad por la ejecución de proyectos minero energéticos en consideración a los movimientos sísmicos del sector.

De otra parte, resaltó que la pregunta cumple con todos los requisitos contemplados en las mencionadas leyes, su redacción no es inductiva o confusa e hizo a alusión a la competencia de los municipios sobre usos del suelo, agua y vocación del suelo e importancia del concepto de ordenamiento territorial, para lo cual tomó como referencia la Ley 388 de 1997, Código Nacional de Recursos Naturales y Ley 1551 de 2012, esta última, porque adoptó normas para modernizar la organización de los municipios.

ECOPETROL⁷ (fol.349): En primer lugar, aludió a la importancia de los aportes que realiza ECOPETROL S.A. a la Nación por concepto de impuestos y regalías, siendo la renta petrolera la fuente más importante de recursos para el Gobierno (209 billones de pesos en el periodo 2005-2015). Señaló que debe tenerse en cuenta el concepto de Estado Unitario, como propietario del

⁶ Personería Municipal de Támara (fol.381), Alcaldía Municipal de Támara (fol.386, 387) y Concejo Municipal de Támara (fol.389). Según informe secretarial obrante a folio 390, se publicó aviso a la comunidad en el portal de la Rama Judicial, en la cartelera física externa del Tribunal y en las carteleras de las entidades en mención.

⁷ Intervino por conducto de apoderado general (Aníbal Rivera Garnica), no precisa calidad de abogado, ni es relevante.

subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

Indicó que en virtud del art. 4 del Decreto 1056 de 1953, la facultad de determinar qué actividades son consideradas de utilidad pública le corresponde al legislador como garantía del establecimiento de objetivos comunes de la Nación. Es legal la realización de actividades relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos y se han establecido exigencias respecto de medidas de compensación, mitigación y restauración, acorde con lo establecido en el ordenamiento jurídico.

Mencionó que desde un punto de vista global, la competencia para convocar la consulta popular en el marco de la Ley 1757 de 2015 debe hacerse *sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que este determine*. Es precisamente La Ley 1454 de 2011⁸ la que ha definido la competencia como la facultad o el poder jurídico para atender de manera general las responsabilidades y cometidos estatales.

Destacó el principio de coordinación y la Ley 1551 de 2011, en virtud de la cual los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero dentro de los límites consagrados en la Constitución y en la ley, así como la necesidad de que las autoridades municipales al momento de ejercer sus competencias y responsabilidades concilien su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles, pues tratándose se aspectos mineros o energéticos, se excede la competencia local, haciendo inviable la consulta.

Citó la sentencia C-021 de 1996, para resaltar que los alcaldes deben promover la concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias administrativas y de planificación en cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales en materia territorial; además, no sería jurídicamente aceptable la declaratoria de constitucionalidad del trámite de una consulta de carácter municipal que desconoce las competencias administrativas constitucionales del orden nacional (Ministerio de Minas y Energía, ANH y ANLA).

Por último, hizo referencia al principio de coordinación e indicó que la pregunta consultada hace caso omiso de las limitaciones y restricciones establecidas en el art. 18 de la Ley 1757 de 2015, pues se trata de un asunto del orden nacional que involucra intereses de todos los colombianos. Solicitó se declare que el texto de la pregunta que se pretende elevar a consulta popular NO es compatible con la Constitución.

Aportó certificado de existencia y representación legal de Ecopetrol S.A. (fol.353) y copia de sentencia del 09/08/2018 proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá dentro del asunto con radicación 2018-00100-00⁹ (fol.363).

Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria (fol.337): Aludió a los pronunciamientos recientes del Consejo de Estado sobre la competencia de las entidades territoriales en materia de hidrocarburos, de los cuales se extracta lo siguiente:

- ✓ Los municipios SÍ tienen competencia para promover consultas populares en actividades relacionadas con la industria de hidrocarburos, siempre que exista una alteración en el uso del suelo, cuya regulación le corresponde al municipio y la consulta popular materializa el

⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial.

⁹ Se trató del estudio de constitucionalidad de la consulta popular denominada *Morelia libre de actividades petroleras*. Se declaró inconstitucional la pregunta *¿Está usted de acuerdo sí o no que en el municipio de Morelia – Caquetá se ejecuten proyectos y actividades de exploración símica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos?* Concluyó que las actividades de exploración, símica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos debe ser concertada entre los distintos niveles de la organización estatal. La concertación debe ser previa por su vital importancia, pues está comprometida la competencia de los entes territoriales, la planeación y ordenación del territorio, la planeación del medio ambiente, la prestación de los servicios públicos, etc.

derecho a la participación de los ciudadanos¹⁰.

- ✓ Respecto de la concertación previa con las entidades del nivel central, existen dos posturas; una, apunta a que es deber de los entes territoriales cumplir con el trámite de concertación previa, de tal forma que se permita el ejercicio de las competencias del nivel central¹¹ y el juez debe constatar que efectivamente exista una amenaza que cree cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a la transformación de las actividades tradicionales de un municipio. Otra, que se ciñe a establecer que no se requiere la concertación previa para convocar la consulta popular, pues el legislador no lo contempló como requisito¹².
- ✓ Le compete al juez al estudiar la constitucionalidad de la consulta, constatar que efectivamente exista una amenaza de cambio significativo en el uso del suelo.
- ✓ En el caso concreto sí existe amenaza, pues en el municipio de Támara las cuencas hídricas, nacederos, reservas naturales y el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades tienen especial protección.
- ✓ La consulta popular fue convocada por un grupo de ciudadanos que conforman el censo electoral, amparada por 1.326 firmas avaladas por la Registraduría Municipal de Támara y cuenta con concepto favorable del Concejo Municipal.
- ✓ La pregunta es clara y no se observan aspectos inductivos, equívocos o que conlleven a error. Tampoco contiene juicios de valor positivos o negativos sobre las ventajas o desventajas del desarrollo de actividades económicas de hidrocarburos que dirijan la voluntad de los electores a votar de una u otra manera.

Por lo anterior, solicita se declare la *constitucionalidad* del texto sometido a revisión.

CONSIDERACIONES

1ª Competencia. Puesto que Támara hace parte de la jurisdicción de Casanare, corresponde privativamente a esta Corporación ejercer el control de constitucionalidad de la *pregunta* que se pretende someter a consideración de la comunidad de ese municipio, en los términos del art. 53 de la Ley 134, Estatutaria de los Mecanismos de Participación, en única instancia, en concordancia con el art. 21 literal b de la Ley 1757 de 2015¹³.

2ª Espectro y alcances del fallo. A esta Corporación le corresponde verificar que se haya surtido el procedimiento previo, examinar el *contenido* de la pregunta sin anticipar juicios de valor más allá del contexto normativo de la viabilidad jurídica de ejercerse competencias administrativas municipales para el eventual desarrollo del mandato del pueblo, si la respuesta mayoritaria llegare a provocarlas. Ya se ha

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia del 07/12/2016, radicación 110010315000201602396.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 23/04/2018, radicación 1100103-15000-2017-02829-00, ponente Rocío Araujo.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia del 09/08/2018, radicación 1100103-15000-2017-02515-01, ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹³ Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

indicado en otras oportunidades que la sentencia que ahora se profiere *no anticipa juzgamientos* de los hipotéticos y futuros actos administrativos.

2.1 ¿Corresponde al juez de la consulta popular pronunciarse acerca de la legalidad y validez de los actos futuros?

Tesis: No, pues estos pueden ser susceptibles de control posterior por el juez ordinario a través de los medios judiciales que correspondan. La sentencia que da paso a una consulta popular municipal no ofrece blindaje jurídico a los *futuros actos*, ni significa por sí misma que ellos puedan sobreponerse por encima de las leyes, otros actos administrativos y, en general, la regulación que en virtud de sus propias competencias adopten otras autoridades de nivel superior.

2.1.1 Se retoma en el mismo sentido lo que en el pasado este Tribunal indicó:

“2.7.1 En cuanto a los *alcances*, es pertinente advertir que este fallo nada anticipará acerca de la eventual validez de los *futuros actos* que pudieran surgir como consecuencia de la respuesta que el electorado de Monterrey dé a la consulta; la *ejecución* de la misma es del resorte privativo de la Administración y solo si al estrado llegaren las decisiones, acusadas por vía procesal adecuada, podrán los jueces examinar a cabalidad los contenidos de esos actos, en sede ordinaria¹⁴.

Este trámite excepcional, sumario y breve, no es el escenario propicio para avanzar hacia lo que ni siquiera ha ocurrido. Tampoco, sin etapa probatoria ni los instrumentos procesales indispensables para controvertir la *información* que suministra Monterrey, podrá dilucidarse si es o no cierto que la actividad sísmica, o las fases posteriores de la cadena de la industria del petróleo, por sí mismas entrañan riesgos inherentes ineludibles al medio ambiente sano, ni si en las veredas que en la consulta se dicen potencialmente afectadas, existen los recursos hídricos, la explotación agropecuaria o la densidad de habitaciones rurales que se indican en los estudios y documentos con los que se justifica la *conveniencia* de adelantar dicho mecanismo de participación ciudadana”¹⁵.

En esa misma ocasión se dijo:

“6.1 **Planteamiento de la discusión.** Ya en otra oportunidad, como también ha ocurrido aquí de manera relevante, afloró la inquietud acerca de la competencia del alcalde para promover una consulta popular en asuntos relativos a la industria de hidrocarburos; el enfoque de quienes se oponen se centra principalmente en deducir que el contenido de la pregunta que pretende someterse a consulta desborda la órbita territorial del municipio y afecta al “Estado”, debiendo entenderse por esto último las connotaciones que el desarrollo de la política minero energética del país en el específico sector de la industria petrolera pueda tener en la economía nacional, los planes de desarrollo y la ejecución de actividades legalmente reguladas; por ello, aducen que el ámbito de lo que pretende consultarse es nacional y solo podría impulsarse el procedimiento de participación ciudadana por el presidente de la República.

¹⁴ En general, a partir de este enunciado de argumentos, se retoman y reiteran los mismos lineamientos de la sentencia de apertura de senda horizontal del 23 de octubre de 2013, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2013-00227-00 (consulta Tauramena), cuyo núcleo esencial igualmente se reafirmó en fallo del 6 de diciembre de 2013, ponente José Antonio Figueroa Burbano, radicado 850012331001-2013-00259-00 (consulta Recetor).

¹⁵ TAC, fallo del 23/10/2013, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2013-00227-00 (consulta Tauramena) y fallo del 27/02/2014, radicación 850012331002-2013-00277-00 (consulta popular Monterrey), del mismo ponente.

A la argumentación que se extracta en el párrafo que precede agrega la Sala la necesidad de abordar complementariamente una arista igualmente compleja, relativa a la viabilidad constitucional de los futuros actos que tuvieran que expedirse si el sentido de la votación indica que no deban continuar ejecutándose en el área concernida por la consulta las aludidas actividades de la industria petrolera; en el fondo, se trata de definir, para los solos efectos de constitucionalidad de la pregunta, si las autoridades municipales tienen competencia para ocuparse de dichos asuntos.

Finalmente debe precisarse que la sentencia que da paso a una consulta popular municipal no ofrece blindaje jurídico a los *futuros actos* , ni significa por sí misma que ellos puedan sobreponerse por encima de las leyes, otros actos administrativos y, en general, la regulación que en virtud de sus propias competencias adopten otras autoridades de nivel superior, tales como podrían serlo algunas determinaciones de Corporinoquia, del Ministerio de Ambiente, de su par para el sector de Minas y Energía u otros organismos o dependencias similares¹⁶.

En lo que atañe específicamente al deslinde de competencias entre diversas autoridades del Estado, en la dimensión de la forma de República Unitaria que profesa la Carta de 1991, calidad que tienen tanto las nacionales como las territoriales, se abordará detalladamente el debate jurídico de fondo más adelante, acorde con el desarrollo actual de las líneas jurisprudenciales de las cortes de cierre.

3ª Marco teórico. Derechos políticos: consulta popular, principio democrático y derecho a la participación ciudadana. Reiteración¹⁷.

3.1 Consulta popular y principio democrático: La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana y manifestación del principio democrático en Colombia, ya ha sido objeto de pronunciamientos de este Tribunal en ocasiones previas, eventos en los que se aludió a su *arraigo constitucional* y trámite con el fin de analizar posteriormente problemáticas en torno a la competencia y alcances del juez en el control de constitucionalidad de la consulta, expedición por parte de las autoridades territoriales de disposiciones ambientales relativas a la ejecución de actividades de la industria petrolera, viabilidad del control de legalidad y validez de los actos futuros con ocasión de dicho mecanismo de participación, entre otras temáticas que se ahondarán más adelante. En las primeras sentencias de esta Corporación se indicó lo siguiente:

"Arraigo constitucional. Los mecanismos de participación ciudadana tienen su apoyo jurídico y político directamente en el art. 105 de la Constitución Política, hacen parte de las herramientas que la Carta ideó para *garantizar la participación democrática* ; son un *derecho fundamental* por excelencia, acorde con el art. 40 del Estatuto Fundamental (inciso 1, numeral 2), de manera que su regulación corresponde a las *leyes estatutarias* y así ha ocurrido, como lo advierte el art. 1º de la Ley 134 de 1994, sobre la cual recayó el control previo automático de la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-180 de 1994.

Lineamientos de la sentencia C-180 de 1994. La *ratio* política y jurídica del mecanismo de participación ciudadana – consulta popular –, constitucionalizado en la Carta de 1991, fue precisado por la Corte así:

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ TAC, fallos del 23/10/2013, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2013-00227-00 (consulta Tauramena); y del 27/02/2014, radicación 850012331002-2013-00277-00 (consulta popular Monterrey), del mismo ponente.

Segunda. La democracia participativa, los derechos de participación y la constitucionalización de los mecanismos de participación ciudadana.

La redefinición del concepto de soberanía, la revaloración del papel del ciudadano y la profundización del modelo de democracia participativa plasmados en la Constitución de 1991, constituyen genuina expresión del mandato que el pueblo confirió a la Asamblea Nacional Constituyente, de propender por el "fortalecimiento de la democracia participativa".

[...] Así lo proclamó el texto de la Carta Política desde su Preámbulo, al señalar como propósitos esenciales del acuerdo constitucional que rige la Nación colombiana, los siguientes:

"asegurar a sus integrantes, entre otras, la igualdad, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo..."

Los artículos 1o. y 2o. de la Carta relieván la importancia dada a la participación en el nuevo esquema de organización política en cuanto introducen otro elemento fundamental. En efecto, lejos de concebirla como una práctica deseable dentro del comportamiento político de los colombianos, la erigen en principio fundante del Estado y en fin esencial de su actividad, lo cual implica para sus autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernen al destino colectivo.

[...] Como lo afirma Bobbio³, las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un **modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa**. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos -democracia representativa y directa-, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de "democracia participativa".

La concepción de participación democrática postula un vínculo estrecho entre los electores y los elegidos, que se traduce en la institucionalización del mandato imperativo, a consecuencia de lo cual se convierte en revocable. Además, incorpora mecanismos de participación como la consulta, el referendo, el plebiscito, la iniciativa ciudadana, etc., que hacen posible la intervención activa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

En este marco de desarrollo de la interacción individuo-Sociedad-Estado, la participación expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo. De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social.

La Constitución Política Colombiana configura el proceso de expansión del principio de participación y del mandato democrático, a otros campos distintos del electoral, en un vasto conjunto normativo cuya síntesis se presentó en la sentencia C-089 de 1994 que se cita

[...] El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

El concepto de democracia participativa lleva insita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.

En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido.

En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

De otro lado, en el ámbito de los derechos puramente políticos, el principio fundamental de la democracia participativa invocado en el Preámbulo y reforzado en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de 1991, opera también una significativa transformación que recoge su artículo 40.

En efecto, el concepto inicial que restringía los derechos políticos a "elegir y ser elegido", se supera y adiciona con otra importante dimensión del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. A saber, la facultad de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas; revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa en las corporaciones públicas e interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

Por otra parte, el fortalecimiento de la democracia participativa en el plano político, trae consigo la consagración en el artículo 103 de la Carta de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana con los siguientes objetivos: a) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular; c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable y, d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado.

Tales mecanismos de participación democrática, en el ámbito de lo político, conforme al ya citado artículo 103 son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Su desarrollo normativo constituye el objeto del proyecto materia de la presente revisión¹⁸.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-180/94, expediente No. P.E. – 005, revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", ponente HERNANDO HERRERA VERGARA.

Más específicamente, en lo que atañe directamente a la **consulta popular**, la aludida sentencia estableció que, en su estructura dogmática general, el diseño legal incorporado en los arts. 8 y 53 del proyecto que se convirtió en Ley 134 de 1994, se ajustaba a la Constitución, acorde con los siguientes argumentos:

7. La Consulta Popular (Artículo 8o.).

De modo general, puede afirmarse que **la consulta popular es la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión**. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en **acciones concretas**.

Es, pues, el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local.
(...)

Por su parte, el artículo 105 de la Carta la prevé en forma facultativa al indicar que, previo el cumplimiento de los requisitos formales que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que el mismo determine, los gobernadores y alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento, distrito o municipio.

El artículo 8o. del proyecto, consagra la consulta popular como mecanismo de participación, a través del cual, el pueblo se pronuncia de manera obligatoria acerca de una pregunta de carácter general, que le somete el Presidente de la República -artículo 104 CP.-, el gobernador o el alcalde -artículo 105 CP.- según el caso, para definir la realización o buscar el apoyo generalmente de actuaciones administrativas de carácter trascendental en el ámbito nacional, regional o local.

Señala la norma, igualmente, que en los eventos en que la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una Asamblea Constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República. En este aspecto el precepto se aviene a la Constitución que, como ya se expresó, en su artículo 376 reserva al Congreso la iniciativa de consultar al pueblo la decisión de convocar o nó (sic) una Asamblea Nacional Constituyente.

El derecho de todo ciudadano a participar en las consultas populares, hace parte del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 40 de la Carta Política.

En este sentido, **debe concluir la Corte, que la definición que trae el artículo 8o., se ajusta al texto de los artículos constitucionales que regulan el instrumento de la consulta popular**, como ha quedado señalado. Así se declarará.

5.4 El artículo 53 regula de manera detallada el mecanismo de la consulta, definido en el artículo 104 de la Constitución, conforme al cual, cuando se trate de una consulta de carácter nacional, el trámite que debe surtir, comprenderá la elaboración del texto, su justificación por parte del Presidente de la República, el envío al Senado de la República para que emita su concepto (el cual deberá ser favorable) y luego, la remisión a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre su constitucionalidad (...).

Cosa diferente ocurre con la asignación de competencia que la norma en comento hace en cabeza del Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa competente respecto de la consulta de carácter departamental, municipal o local, pues es claro que ella constituye cabal desarrollo de las que corresponden al legislador en virtud de la cláusula general de competencia.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

En tal virtud, se declararán inexecutable las partes del precepto que atribuyen funciones de control previo y de contenido a la Corte Constitucional sobre el texto de la consulta popular de carácter nacional.

Agrégase a lo anterior que el aparte de la norma que señala a la Corte el procedimiento por el cual debe ejercer el control del acto de convocatoria a la consulta popular, resulta también violatorio tanto del artículo 152 literal d) constitucional, por desbordar el ámbito normativo propio de la regulación por la vía estatutaria, y el artículo 23 transitorio de la Carta, en el cual el Constituyente atribuyó al Presidente de la República la competencia de dictar, mediante decreto (que corresponde al 2067 de 1991), el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante esta Corporación. En esas condiciones, su señalamiento por el Congreso constituye una clara usurpación de las competencias de legislación excepcional que por una sola vez la Carta confió al Ejecutivo. En tal virtud se declarará inexecutable.

El mismo trámite se efectuará en los casos de consultas populares realizadas por los Gobernadores y alcaldes, quienes la remitirán a la respectiva Asamblea Departamental o Concejo Municipal, para que emita su concepto de rigor, y luego se enviará el texto al respectivo Tribunal Contencioso Administrativo competente para que se pronuncie sobre su constitucionalidad.

Salvo el aparte de la norma que fue objeto de comentario separado, en lo demás no presenta, a juicio de esta Corporación, vicio de constitucionalidad alguno que la pueda afectar, ya que se contrae a desarrollar el contenido de los artículos 104, 105 y 241-3 de la Constitución Política.

Estos requisitos pretenden que la responsabilidad política del mandatario respectivo -Presidente de la República, Gobernador o Alcalde- en la toma de decisiones sobre asuntos trascendentales, no sea eludida y trasladada al pueblo. Así mismo, buscan evitar que el Congreso (y, en su caso, las Asambleas y Concejos) se vea sometido a presiones indebidas por parte del Gobierno frente a decisiones de difícil adopción y permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya un enfrentamiento ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones¹⁹.

3.2 La consulta popular en departamentos y municipios consolida el pleno ejercicio del mandato democrático, pues permite tanto a los gobernadores y alcaldes como a los ciudadanos por iniciativa propia, acudir a la asamblea departamental o al concejo municipal, según el caso, en procura de concepto de apoyo a la iniciativa ciudadana, para que sean los habitantes de cada repartición del territorio que puedan resultar concernidos por políticas públicas de interés local o regional quienes por la vía del voto tracen lineamientos a las autoridades administrativas, articulando así la democracia participativa y la directa.

Ese mandato tiene importantes efectos políticos y jurídicos, aunque carece por sí solo de contenido normativo, esto es, no adopta *actos administrativos*, pero indica a los órganos colegiados de elección popular y a los respectivos mandatarios competentes para expedirlos, cuáles deban ser las prioridades por privilegiar en los planes de desarrollo, los demás instrumentos periódicos de planeación, las herramientas presupuestales y, en general, la organización del territorio en función de *dignidad humana* a cuyo servicio están o deben estarlo volcadas todas las autoridades en

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-180/94, expediente No. P.E. - 005, revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", ponente HERNANDO HERRERA VERGARA. En la parte resolutoria se declaró *executable* el art. 53, salvo el fragmento del inciso 3º, retirado del texto definitivo de la Ley 134; atribuía competencias a la Corte Constitucional ("7. El artículo 53, excepto su inciso segundo, que se declara inexecutable, al igual que la frase "en los mismos términos previstos en su inciso anterior" de su inciso tercero).

todos los niveles de la función pública, según el norte que la Carta ha trazado en su art. 5°.

En esa precisa dimensión y bajo el prisma de la Carta Interamericana de Derechos Humanos, debe articularse en sede judicial de control previo de constitucionalidad de la pregunta que se pretenda someter a consulta popular la interpretación y aplicación del mandatos del art. 105 de la Constitución Política, desarrollado en las Leyes 134 de 1994 (art. 53) y 1757 de 2015 (arts. artículos 3 y 9 literal d).

3.2.1 La importancia de estos pilares del juzgamiento en el espectro gravitacional del bloque de constitucionalidad la destacó la Sala más recientemente, así:

Entrelazando entonces los derechos humanos, la protección ambiental, el acceso a la información y la participación pública de las personas en la toma de decisiones y políticas que afecten al medio ambiente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en opinión consultiva N°OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017²⁰, da respuesta a la consulta realizada por el Estado de Colombia, en cuyo extracto se consigna:

"I. La protección del medio ambiente y los derechos humanos

...

El derecho humano a un medio ambiente sano es un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras; mientras que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas, en virtud de su dimensión individual y su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.

...

III. Obligaciones derivadas de los deberes de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, en el contexto de la protección del medio ambiente

La Corte interpretó que, con la segunda y la tercera preguntas, Colombia estaba solicitando al Tribunal que se determinaran las obligaciones estatales relacionadas con el deber de respetar y garantizar los derechos a la vida y la integridad personal en relación con daños al medio ambiente. En respuesta a dicha pregunta, la Corte opinó que, a efectos de respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad:

a. Los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio.

b. Con el propósito de cumplir la obligación de prevención los Estados deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente; realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente; establecer un plan de contingencia, a efecto de tener medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de

²⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS* MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS HUMANOS OPINIÓN CONSULTIVA OC-23/17 DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2017 SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA <http://bit.ly/2Bdg6f>

105

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

grandes accidentes ambientales, y mitigar el daño ambiental significativo que se hubiere producido, aún cuando hubiera ocurrido a pesar de acciones preventivas del Estado.

c. Los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica.

d. Los Estados tienen la obligación de cooperar, de buena fe, para la protección contra daños al medio ambiente.

e. Con el propósito de cumplir la obligación de cooperación, los Estados deben notificar a los demás Estados potencialmente afectados cuando tengan conocimiento que una actividad planificada bajo su jurisdicción podría generar un riesgo de daños significativos transfronterizos y en casos de emergencias ambientales, así como consultar y negociar de, buena fe, con los Estados potencialmente afectados por daños transfronterizos significativos.

f. Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente, consagrado en el artículo 13 de la Convención.

g. Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción, consagrado en el artículo 23.1.a de la Convención, en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente. (negrilla y subraya fuera de texto)

Resalta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el rol que los estados deben desempeñar, su obligación de amparar la vida e integridad personal, que comprometen acciones en materia de salud, agua, alimentación desde la protección al medio ambiente, siendo con ello responsables de las actividades que comprometan este bien universal y señalando como derrotero el deber de los estados garantizar el derecho a la participación pública de las personas tanto en la toma de decisiones como en las políticas que se implementen sobre estas materias.

[...]

Bajo este entendido, el artículo 105 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 y en los artículos 3 y 9 literal d) de la Ley estatutaria 1757 de 2015, el mecanismo de la consulta popular en departamentos y municipios, consolida el pleno ejercicio del mandato democrático, pues permite tanto a los gobernadores y alcaldes como a los ciudadanos por iniciativa propia, acudir a la asamblea departamental o al concejo municipal según el caso, en procura de concepto de apoyo a la iniciativa ciudadana, articulando así la democracia participativa y la directa. Resalta entonces el mandato constitucional que el mecanismo opera sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio y así lo interpretó la Corte constitucional en la sentencia C-180 de 1994, cuando analiza el artículo 105 de la Carta y explica que este prevé de forma facultativa, previo cumplimiento de los requisitos formales de cada organización territorial, la realización de consultas para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento, distrito o municipio.

Por lo expuesto, se debe tener claridad respecto al uso del mecanismo de participación de la consulta popular, por razón de su radio de acción y por ende del nivel al que pertenece la

autoridad que convoca, pues una figura es la contemplada en el artículo 104 de la C.P., consulta popular de trascendencia nacional y otra la del artículo 105 ídem, que en este momento ocupa el análisis de control previo, diferencia que se suscita en atención a que en aquella se convoca para asuntos de trascendencia nacional y esta a la competencia del nivel territorial²¹.

3.3 Marco legal. Requisitos generales y aspectos formales. En un primer momento, la Ley Estatutaria 134 de 1994²² señaló los requisitos para la convocatoria y celebración de la consulta popular. En su art. 8 la definió como aquella institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, se somete por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente.

Específicamente, para el ámbito local, en los arts. 51 a 57 se dispuso que los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas populares para que la ciudadanía decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. Las preguntas que se planteen al electorado deben ser redactadas de forma clara, de tal manera que se puedan responder mediante un SÍ o un NO. La misma norma regula que en una consulta popular de carácter territorial, el gobernador o el alcalde solicitarán a la asamblea departamental o al concejo municipal pronunciamiento sobre la *conveniencia* de llevar a cabo el evento electoral de carácter departamental, municipal o local en los términos y con los requisitos de la consulta nacional. Si el concepto previo resultare desfavorable, el gobernador o alcalde no podrán convocarla.

Posteriormente, el texto de la consulta deberá ser remitido al tribunal administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad. Según el art. 55 de la Ley 134 de 199, la decisión adoptada por el pueblo resulta obligatoria.

Por su parte, la Ley 136 de 1994²³, impone la consulta popular para la creación de municipios (art.8), modificación de límites intermunicipales (art.14) y para el desarrollo de proyectos que generen un cambio significativo en el suelo (art.33)²⁴.

La Ley 1757 de 2015²⁵ reguló varios mecanismos de participación ciudadana y estableció preceptos fundamentales que la regirán. En su art. 3 precisó que tanto el referendo como las *consultas populares* pueden tener origen en iniciativa de autoridad pública o *ser de origen ciudadano*; no obstante, para las segundas, estableció una

²¹ TAC, sentencia del 04/09/2018, ponente: Aura Patricia Lara Ojeda, radicación 85001-2333000-2018-00090-00 (consulta popular municipio de Monterrey, temas de minería en fuentes hídricas y sus rondas de protección).

²² Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

²³ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

²⁴ 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.

²⁵ Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho de la participación democrática.

serie de reglas especiales que se encuentran en los arts. 4 y siguientes de la norma en mención, a saber:

- i) Conformación de comité promotor y designación de voceros: cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político.
- ii) Inscripción del mecanismo de participación ciudadana: se diligenciará formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- iii) Recolección de apoyos ciudadanos y su presentación a la Registraduría Nacional del Estado Civil: en un plazo de seis (6) meses.
- iv) Entrega de formularios y estados contables.
- v) Certificación del cumplimiento: tanto de los requisitos legales como constitucionales para el desarrollo de la propuesta.

Una vez cumplido lo anterior, compete a la Registraduría Nacional del Estado Civil (art. 19 de la Ley 1757 de 2015) enviar a la corporación pública correspondiente el articulado de la propuesta del mecanismo de participación, junto con el nombre de la iniciativa, el de sus promotores y voceros, el texto y la exposición de motivos, debiendo ser divulgados en la publicación oficial de la corporación.

La respectiva corporación pública deberá pronunciarse respecto de la conveniencia de la consulta popular y, en caso de manifestar su viabilidad, la norma prevé una revisión previa de constitucionalidad que se adelantará en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 21. REVISIÓN PREVIA DE CONSTITUCIONALIDAD. No se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales. Para tal efecto:

a) La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente;

b) Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.

Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá permitir un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto”.

4ª PROBLEMAS JURÍDICOS

4.1 PJ1: Espectro del control previo de constitucionalidad. ¿Cuáles son los alcances del juez al ocuparse de la constitucionalidad del texto de la pregunta que se pretenda someter a consulta popular territorial relativa a actividades de exploración, explotación y producción de hidrocarburos?

Tesis: De acuerdo con los lineamientos de la sentencia C-150 de 2015 el control judicial de la consulta popular territorial comprende: i) la regularidad del procedimiento

y ii) la compatibilidad material con la Constitución Política, lo que presupone que la pregunta objeto de consulta no puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel.

4.1.1 Esta problemática se abordó previamente por el Tribunal, concretamente al estudiar consultas populares en materia de hidrocarburos en los municipios de Tauramena y Monterrey (Casanare), fallos en los que se concluyó lo siguiente:

"Naturaleza, trámite y alcances de la intervención del Tribunal.

2.1 A esta Corporación le corresponde únicamente ocuparse de la *constitucionalidad del texto de la consulta*; no se trata de un *juicio*, menos de carácter ordinario, al que comparezcan demandante, demandado, terceros con interés, esto es, sujetos procesales entre quienes pueda trabarse un *litigio*, con pretensiones, defensas, etcétera, que tenga que desatar la sentencia.

2.2 Ni siquiera puede asemejarse al trámite de *objecciones* a un proyecto de acuerdo o de ordenanza; por ello, a falta de un *procedimiento* que deba seguirse y sin que pueda analógicamente acudir al instrumental de la Ley 1437, el pronunciamiento judicial se emite *de plano*.

(...)

Dicho de una manera concreta, los presupuestos fácticos se revelan y ponderan únicamente para examinar el contexto de la pregunta misma, las medidas que podrían adoptar las autoridades administrativas para cumplir el eventual mandato popular y su conformidad con la Carta Política. No pueden abrigarse dudas: ***nada se declara probado, nada se juzga***, por ahora, acerca de esos elementos materiales de la controversia.

(...)

2.7.2 En virtud de la carga de transparencia, es pertinente dejar igualmente señalado que en otra sentencia en que se abordaron estas aristas *se concluyó que*, además de la falta de claridad y precisión de la pregunta, *no se habían ofrecido soportes probatorios adecuados para examinar los presupuestos fácticos de la misma*²⁶.

(...)

5ª Los atributos de la pregunta. La Ley Estatutaria (134) los define; en primer lugar, se indica que debe ser de carácter *general* (art. 8º); además, su contenido tiene que ser *claro*, de manera que pueda comprenderse fácilmente y responderse escuetamente con "SÍ" o "NO".

Dice la norma:

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

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

5.1. La jurisprudencia de los pares. La generalidad de los tribunales que ha estudiado este aspecto ha enfatizado que la *claridad* debe garantizar que el ciudadano común y corriente pueda comprender el texto; la reseña informativa se recogió en la sentencia relativa a la consulta en Tauramena, ya citada²⁷.

5.2 Los lineamientos de la Corte Constitucional. Por relativa analogía con lo que ahora se estudia, es pertinente aludir a la sentencia C-397 de 2010, que analizó la constitucionalidad

²⁶ TAC, sentencia del 6 de diciembre de 2013, ponente José Antonio Figueroa Burbano, radicado 850012331001-2013-00259-00 (consulta Recetor).

²⁷ TAC, fallo del 23 de octubre de 2013, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2013-00227-00.

de la Ley 1327 de 2009, "Por la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional"; previa advertencia de restringir su examen al *procedimiento* y a los *aspectos de forma*, por expresa restricción derivada del art. 241.2 de la Carta; precisó dicha Corte, en lo relativo a la *claridad* de las preguntas, en la perspectiva de la protección de la *libertad del elector*, cuál es la línea consolidada, así:

En el mismo sentido la Sentencia C- 141 de 2010 que analizó la constitucionalidad de la Ley 1354 de 2009 que convocaba a un referendo para la reelección por segunda vez del Presidente de la República, la Corte estableció la inconstitucionalidad del voto en blanco, teniendo en cuenta la siguiente argumentación:

*"En la sentencia C-551 de 2003 la Corte Constitucional sostuvo que una manifestación de la especial protección al elector prevista en el artículo 378 constitucional era la doble exigencia de **lealtad y claridad** en la redacción del texto sometido a consideración del pueblo. Esta exigencia impone límites ciertos a la libertad de configuración legislativa cuando se trata de una ley convocatoria a un referendo, especialmente en lo que se refiere a la redacción de las preguntas que deben ser sometidas a votación popular. Así por ejemplo son contrarias a la lealtad y claridad debida a los electores la incorporación en el texto de la ley de notas o preguntas introductorias²⁸; las preguntas ambiguas, confusas o que inducen a equívocos; cierto tipo de preguntas compuestas²⁹; el voto en bloque de un referendo multitemático³⁰ y la introducción de casillas para el voto en blanco. [...]"³¹.*

La *claridad* no es meramente semántica, como puede verse: debe ofrecer al votante la información necesaria para que *libremente*, comprendido el asunto, disponga conforme a su criterio. Se trata de preservar la *transparencia* del mecanismo de participación ciudadana; por ella debe velar el juez constitucional, sin adentrarse en la confrontación de los presupuestos fácticos implícitos en la pregunta, por las limitaciones inherentes al diseño del control, al breve lapso para proveer, a la ausencia de partes y de debate de probatorio³².

4.1.2 Evolución de la línea de los órganos de cierre: Lo que en el pasado había precisado este Tribunal debe ahora ser armonizado con lo dispuesto recientemente por la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015³³, en la que se establecieron

²⁸ En la sentencia C-551 de 2003 la Corte concluyó que en definitiva todas las notas introductorias a las preguntas sometidas a votación popular plantean serios problemas constitucionales relacionados con (i) la imposibilidad de una formulación totalmente imparcial u objetiva de preguntas relacionadas con textos normativos, (ii) la inocuidad de una nota introductoria que realmente refleje el contenido normativo integral del texto a ser aprobado, (iii) la posibilidad de desnaturalización del mecanismo de participación mediante la incorporación de preguntas y (iv) los problemas normativos ulteriores que suscitaría la aceptación de esos encabezados en un referendo; razón por la cual declaró inexecutable todas las notas introductorias de todos los numerales del texto de la ley aprobada por el Congreso.

²⁹ En la misma sentencia se sostuvo que vulneran la libertad del elector y por lo tanto resultan inadmisibles las preguntas compuestas que incorporan elementos completamente extraños al tema o institución propuesta, esto es, regulaciones que no tengan vínculos de conexidad lógica o sistemática con la reforma propuesta (F. J. 178).

³⁰ Al respecto se sostuvo: "La pregunta del voto en bloque de un referendo multitemático, en vez de promover una decisión reflexiva de la ciudadanía sobre cada tema y artículo, que es el propósito de un referendo, tiende entonces a favorecer la expresión de manifestaciones globales de apoyo o rechazo de los proponentes del referendo. El voto en bloque en esas circunstancias es entonces inconstitucional, pues es contrario a la exigencia de lealtad, ya que, en vez de fomentar la decisión libre y autónoma de los ciudadanos, los induce a que descarguen sus delicadas responsabilidades políticas en los proponentes del referendo. En tal contexto, la defensa del voto en bloque, según la cual el ciudadano no está obligado a usar ese mecanismo y puede en todo caso votar individualmente cada pregunta, no es de recibo, pues la inconstitucionalidad de esa figura en los referendos multitemáticos deriva de la manera como ella induce al elector a aprobar o rechazar la totalidad del articulado sometido a su consideración, según la confianza que tenga en su proponente. Esta pregunta en un referendo multitemático en el fondo está guiada por la siguiente lógica: si usted tiene confianza en el proponente del referendo, entonces apoye todas estas reformas disímiles, lo cual desnaturaliza el referendo, que es, como dice la LEMP, la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma constitucional (art. 3º de la Ley 134 de 1994), y no la consulta al pueblo sobre su confianza en determinado gobernante. Y por esas razones, el voto en bloque de un referendo multitemático de origen presidencial, tiende a convertir la consulta a la ciudadanía en un mecanismo plebiscitario, que no es idóneo para la reforma a la Carta" sentencia C-551 de 2003 F. J. 197.

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-397 de 2010, ponente Juan Carlos Henao Pérez.

³² TAC, fallo del 23/10/2013, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2013-00227-00 (consulta Tauramena) y fallo del 27/02/2014, radicación 850012331002-2013-00277-00 (consulta popular Monterrey), del mismo ponente.

algunas reglas jurisprudenciales acerca del análisis de constitucionalidad de las consultas por parte del juez, así como precisiones respecto de dicho mecanismo de participación democrática, así:

1. “La Consulta popular, de que tratan los artículos 104 y 105 de la Constitución, no puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel, de tal manera que no es posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental o que el Presidente (sic) de la República promueva una consulta popular para solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial.
2. La consulta popular, no puede modificar la Constitución o desconocer derechos constitucionales.
3. El control judicial de la consulta popular territorial competencia (sic) de los tribunales administrativos y se realiza previo al pronunciamiento del pueblo.
4. El control judicial de la consulta popular territorial es integral pues comprende:
 - 4.1 la regularidad del procedimiento
 - 4.2 la compatibilidad material con la Constitución”.

4.1.2.1 La Sección Quinta del Consejo de Estado³⁴ aludió a la sentencia T-445 de 2016, para enfatizar el alcance del análisis constitucional de la pregunta objeto de consulta popular con el fin de determinar si se encuentra o no ajustada a la Constitución Política. Al efecto, indicó:

“Adicionalmente, es del caso tener presente que la Corte Constitucional, en la sentencia C-551 de 2013, construyó unas subreglas para la formulación de preguntas en el marco de un proceso de referendo, las cuales hizo extensivas a la consulta popular, según lo advirtió en la mencionada sentencia T-445-de 2016:

“La Corte Constitucional en sentencia C-551 de 2013, precisó la importancia de **garantizar la neutralidad de las preguntas formuladas a la hora de emplear los mecanismos de participación ciudadana, ya que de lo contrario podría vulnerarse el principio de libertad del votante**. Ahora bien, a pesar de que dichas subreglas fueron construidas en el marco de un proceso de referendo, esta Sala considera que **iguales limitantes pueden aplicarse a una consulta popular**. Por ello hará relación in extenso de los argumentos planteados en dicha oportunidad.

(...)

“Teniendo en cuenta lo anterior **la sentencia C-551 de 2003 estableció las siguientes sub reglas:**

(...)

³³ Revisión constitucional: Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 CÁMARA (Acumulado 133 de 2011 CÁMARA) – 227 de 2012 SENADO “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. Referencia: Expediente PE-038 Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

³⁴ Consejo de Estado - Sección Quinta, 15 de diciembre de 2016, Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación número: 11001-03-15-000-2016-03415-00(AC).

(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. (...)"

(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**, (sic) (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."

4.2 PJ2: Prevalencia del derecho político a la participación. ¿En caso de antinomia de fuentes o de dudas interpretativas en torno a la viabilidad constitucional de una consulta popular, es legítimo acudir a la opción que favorezca la expresión de la voluntad del pueblo en las urnas?

Tesis: Reiteración. Sí. Se trata, escuetamente dicho, de privilegiar entre varias opciones interpretativas la que garantice en mayor grado el *derecho del pueblo* a participar en el ejercicio y el control del poder público, en el ámbito de intereses concernidos que corresponda; para el caso, en lo que debe conocer esta Corporación, en los asuntos departamentales o de cualquiera de los municipios de Casanare, o de un conjunto de ellos.

4.2.1 Este Tribunal indicó expresamente:

"Si bien Colombia es una *república unitaria* (art. 1º de la Carta), está organizada administrativamente mediante grados y formas de *descentralización* (todavía en desarrollo normativo), acorde con un piélagos de preceptos que garantizan la *autonomía relativa de las reparticiones territoriales* (arts. 286, 287, 288, 298 y 311, entre otros). Ese sistema de *pesas y contrapesas* entre el poder central y los entes territoriales no puede ser un simple postulado retórico: *autonomía para obedecer irrestrictamente lo que provean el Congreso o el Gobierno*; menos, cuando la propia Constitución ha indicado que en el ejercicio de la función pública rigen principios de **coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad**, según los términos de los arts. 209 y 288.

Por ello, sin que pueda suponerse que el "Estado" y la "Nación" sean expresiones jurídicas equivalentes, como parecieron entenderlo algunos voceros de la Nación en este asunto, para dejar a las entidades territoriales por fuera del escenario normativo de las decisiones críticas y reservarlas exclusivamente al Plan de Desarrollo, a las leyes o a los decretos del Gobierno, entre otros instrumentos con los que se diseñan las políticas públicas desde el *centro*, tiene que admitirse que **también las autoridades municipales y las comunidades que habitan las jurisdicciones territoriales como entidades fundamentales de la división político administrativa del país, tienen algo que decir cuando deban tomarse decisiones que afectan o puedan afectar su destino.**

Es un doble mandato el que se invoca en sustento de la tesis que antecede: la *autonomía territorial*, ciertamente de alcance relativo, pero también el *derecho fundamental* a participar los

conciudadanos, vía consulta popular, entre otras, en el ejercicio y el control del poder público. Este no es monopolio de la Nación, ni del Congreso, ni del presidente o sus ministros: quedó atrás en la evolución de la historia constitucional del país la prédica de la *representación* como *ratio* de la democracia. Construir una cultura de la *participación efectiva, eficaz y responsable* no es tarea que se agote en una o dos generaciones.

Tales conclusiones fluyen del análisis del texto constitucional si se tiene en cuenta que ya el Preámbulo pregonaba la finalidad misma de la Constitución, pero no atada a las políticas y legislación centralizada sino dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Y por tal razón el artículo 1º del Estatuto Fundamental otorga autonomía a las entidades territoriales, dentro de las cuales se encuentran los municipios, igualmente en un escenario democrático, participativo y pluralista, no reducido al obediencia ciega a las políticas y legislación centralizadas. Y es por ello también que la misma Constitución, al reglamentar las funciones de los entes territoriales (artículos 297 a 321) otorgó facultad expresa de expedir normas y realizar actividades relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, los servicios públicos y otros aspectos de importancia para sus habitantes”³⁵.

4.3 PJ3. Competencia de las autoridades territoriales en temáticas ambientales: explotación del subsuelo. *¿Si la decisión del pueblo fuere restringir algunas actividades propias de la industria petrolera (sismica o prospectiva, exploración, explotación y transporte de hidrocarburos) en su territorio en parte del mismo, con ocasión de consulta popular municipal, podrían las autoridades territoriales expedir disposiciones ambientales relativas a dicha temática?*

Tesis. Sí. La respuesta que ha adoptado la Sala ha sido afirmativa; al abordar por primera vez dicho asunto³⁶, precisó que pueden configurarse tres escenarios:

- “ i) Que sea inequívocamente claro que lo que deba hacerse para ejecutar el mandato de la consulta popular violaría el ordenamiento jurídico. Así por ejemplo, si se pretende preguntar al pueblo la posibilidad de enajenar la ronda protectora de una cuenca hidrográfica en la jurisdicción del municipio, saltaría a la vista que por tratarse de disponer de bienes de uso público que gozan de garantías constitucionales y legales reforzadas, diga lo que diga el electorado no se puede cumplir su voluntad.
- ii) Que resulte absolutamente claro que el contenido material de la consulta sea atinente a competencias que la Constitución asigna a los municipios, tal como podría serlo desarrollar en concreto una política regulatoria en torno al uso del suelo (art. 313-7 C.P.) para priorizar determinada modalidad de desarrollo urbano (densidad, énfasis en altura o restricción a nivel horizontal por alguna razón paisajística): no habría duda de poderse expedir futuros actos relativos al tema. Y,
- iii) Los casos difíciles o con fronteras porosas entre lo que puedan o no hacer las autoridades territoriales del nivel municipal”.

4.3.1 Desde esa oportunidad, se indicó que confluyen en el escenario de la discusión constitucional múltiples principios relevantes para inferir la respuesta, entre ellos, los de **coordinación, concurrencia y complementariedad** comunes al ejercicio de función pública y específicamente a la relación entre la Nación y los entes territoriales, los cuales deben ponderarse. Y más en el espectro propio de la problemática ambiental,

³⁵ TAC, fallo del 23/10/2013, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2013-00227-00 (consulta Tauramena) y del 27/02/2014, radicación 850012331002-2013-00277-00 (consulta popular Monterrey), del mismo ponente.

³⁶ TAC, fallo del 23/10/2013, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2013-00227-00 (consulta Tauramena)

los de precaución y de rigor subsidiario, que también proyectan efectos sobre el ejercicio analítico que debe realizarse. Así se señaló:

“El Tribunal no puede desconocer que lo relativo a la política pública de la explotación de los recursos naturales y especialmente de los hidrocarburos tiene un marco regulador que parte de la Constitución misma (artículos 80, 332, 334 y 339). Pero no puede incurrir en la simplicidad de confundir la persona jurídica Nación con el Estado mismo, como si el resto de las reparticiones político administrativas y la compleja organización de los entes y dependencias que conforman el diseño estructural del Estado no hicieran parte de él; por ello tiene que reconocerse que hay una distribución de competencias entre los diversos niveles de autoridades para definir dichas políticas y el debido aprovechamiento de los aludidos recursos.

Predicar que el subsuelo pertenece al Estado como un bien público, según los términos del artículo 80 de la Carta Política, no significa que sea la Nación, por conducto del Congreso y del Gobierno, la titular privativa y excluyente de toda posibilidad regulatoria de lo atinente a esos recursos naturales: de lo que se trata es de enfatizar que no serán los particulares los que puedan pretender su apropiación y disposición, acorde con el artículo 332 de la Constitución, aunque ciertamente es al Congreso, por mandato de la ley, al que compete ofrecer los lineamientos fundamentales para insertar esas actividades industriales en el contexto general de la dirección de la economía (artículo 334 de la Carta).

Lo que se indica en los dos párrafos precedentes por si solo podría inclinar el balance hacia la radical exclusión de la viabilidad constitucional de la consulta popular de aspectos relativos a la industria petrolera: en su máxima dimensión, ni siquiera el presidente de la Republica podría impulsar un mandato del pueblo orientado a dichos propósitos, entendidos ellos como sujetos a reserva estricta de ley.

No obstante, la Sala estima necesario abordar la discusión desde una óptica más amplia que exige ponderar los principios y valores ya anunciados; en un Estado que se precia de respetar la participación democrática para oír a las comunidades directamente afectadas respecto de las actividades que las impactan directamente, que tiene ideados mecanismos de consulta previa para poder adoptar determinadas decisiones estratégicas (artículos 78, 79, 297, 319 y 321 Constitución Política) y que reconoce la coexistencia de la forma de República unitaria con los mandatos de optimización relativos a la descentralización y la autonomía relativa de las entidades territoriales, la ponderación tiene que ser más compleja. Con mayor razón cuando, presuntamente, pudieran entrar en conflicto la industria o la intervención antrópica en general, con la preservación del recurso AGUA, entendido que el derecho a esta es de carácter fundamental acorde con el bloque de constitucionalidad³⁷.

6.2.2. Fronteras porosas de las competencias municipales, departamentales y nacionales respecto de la protección de los recursos hídricos, de bosques y de otros elementos bióticos de un medio ambiente sano

6.2.2.1 La concurrencia de los diversos niveles estatales. Nada exótico tiene el predicado que subyace en el epígrafe. La Corte Constitucional lo enunció, con ocasión del examen del art. 63 de la Ley 99, así:

2.2 El régimen constitucional de protección del medio ambiente: carácter unitario del Estado y concurrencia de competencias entre la Nación, las Corporaciones Autónomas Regionales, y las entidades territoriales:

³⁷ La temática relativa al derecho al agua como uno de estirpe fundamental la abordó este Tribunal en detalle en la sentencia de tutela del 5 de abril de 2013, ponente José Antonio Figueroa Burbano, radicado 850012333001-2013-00050-00. Reiteración en fallo de tutela del 30 de abril de 2013, del mismo ponente, radicado 850012333001-2013-00083-00; y en la sentencia del 10 de abril de 2013, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012333002-2013-00060-00. Todas acerca de la problemática derivada del colapso de la planta de tratamiento de agua de Yopal.

La Constitución establece deberes, obligaciones y derechos, en relación con el medio ambiente, y encarga de su protección al Estado, a las comunidades, y a los particulares. En algunos artículos la Carta atribuye responsabilidades al Estado, sin especificar a qué órgano o en qué orden le corresponde cumplirlas, mientras en otros establece funciones a entidades determinadas. De tal modo, por ejemplo, el artículo 8º establece la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales, sin especificar a qué órgano le corresponde tal función. Por su parte, el artículo 80 dispone que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, que debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños. Sin embargo, en dicho artículo tampoco se radican competencias en cabeza de una autoridad específica.

(...)

Como se observa, en términos generales la Constitución establece deberes, y asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial en la protección del medio ambiente, sin delimitar su ámbito material, ni atribuir funciones específicas. Para desarrollar la Constitución, y articular la concurrencia de competencias, el legislador goza de una amplia potestad configurativa. Sin embargo, ésta debe sujetarse a un mismo tiempo, a diversos parámetros constitucionales. Para efectos de la decisión que corresponde adoptar a la Corte en esta oportunidad, deben tenerse en cuenta los siguientes parámetros. **En primer lugar, la articulación del sistema debe propender por la efectividad de la protección del medio ambiente, y más generalmente, por el logro de los objetivos constitucionales en la materia. Por otra parte, el sistema debe permitir la participación de las personas y de las diferentes comunidades, en las decisiones que los afecten. Finalmente, la participación de los diferentes órdenes del Estado debe corresponder al principio de descentralización, el cual lleva implícito el carácter unitario del Estado colombiano.** (Se agregan cursivas y negrilla).

Los anteriores parámetros constitucionales de protección del medio ambiente pueden entrar en tensión en casos concretos, y es deber del Estado entrar a armonizarlos, garantizando que se complementen entre sí, y velando por sacrificar al mínimo cada uno de ellos. Así, la efectividad de la protección y el principio de descentralización pueden entrar en tensión, debido a una protección ambiental deficiente dentro del orden nacional o local. Sin embargo, en tales casos la insuficiencia de la protección en alguno de estos dos ámbitos puede compensarse mediante el ejercicio de competencias concurrentes en cabeza de otros órganos del Estado, en ámbitos territoriales diferentes. De tal modo, si la protección a nivel nacional resulta insuficiente para preservar el ambiente en una localidad con un ecosistema especialmente frágil, las autoridades de dicha localidad tienen la oportunidad de dispensar la protección adicional necesaria. Así mismo, si las autoridades territoriales no otorgan la protección necesaria a dicho ecosistema, los órganos competentes nacionalmente pueden entrar a subsidiar dicha falencia. En conclusión, el diseño constitucional abierto permite la concurrencia de competencias en materia ambiental. Esta competencia hace posible que a pesar de la omisión de una u otra autoridad, el Estado pueda garantizar la efectividad de la protección de las riquezas naturales (C.N. art. 8), asegurando que la comunidad y las generaciones futuras puedan gozar de un ambiente sano (C.N. art. 79). – Sic-

(...)

De lo anterior se tiene entonces, que el sistema constitucional de protección del medio ambiente tiene dos características orgánicas principales. En primer lugar, tiene un diseño abierto funcionalmente, lo cual permite la concurrencia de competencias entre la Nación, las corporaciones autónomas regionales, las entidades territoriales, y las autoridades indígenas. En segundo lugar, teniendo en cuenta el carácter unitario del Estado colombiano, y una característica importante del bien jurídico objeto de protección (interdependencia de los ecosistemas), califican la protección del medio ambiente como un asunto de interés nacional.

En esa medida, la responsabilidad por su protección está en cabeza de las autoridades nacionales. Sin embargo, también a las entidades regionales y territoriales les corresponde un papel importante en el sistema de protección del ambiente. Por lo tanto,

es necesario indagar cuáles son los criterios constitucionales de distribución de competencias en materia ambiental³⁸.

6.2.2.2 El precedente horizontal. Este Tribunal ya tuvo oportunidad de abordar extensamente la prolija regulación que se ocupa en el país de los aspectos anunciados y concluyó que, sin perjuicio de las competencias propias de la Nación y de las corporaciones autónomas regionales, también las autoridades territoriales están habilitadas para ocuparse de recursos naturales estratégicos, acuíferos incluidos, especialmente con fines de preservación como elementos vitales para el bienestar de sus habitantes (...) ³⁹.

6.2.3. El principio de precaución. Sin pretender conjeturar si, por sí misma, la industria petrolera perturba con extrema gravedad lo recursos hídricos y forestales, entre otros, especialmente en la temprana fase exploratoria, como lo pregonan las autoridades de Tauramena en el caso concreto, por tratarse de presupuestos fácticos que requieren comprobación científica y que desbordan la sumaria intervención del Tribunal en este asunto, debe invocarse el aludido *principio de precaución* que viene de instrumentos internacionales a los que se ha acogido Colombia⁴⁰, porque si existe duda razonable en torno al punto, oír a las comunidades directamente concernidas resulta elemental para que, quien tenga el poder de decidir, pondere no solo los beneficios macroeconómicos que puedan obtenerse, sino también las variables sociales, la preservación de la vida misma, la protección integral de la vida humana en condiciones dignas, entre otros aspectos.

Se ha precisado en múltiples ocasiones en este fallo que la Corporación no puede dar por cierto, tampoco tener por desvirtuado a priori, el nefasto impacto ambiental que Tauramena pregonó en sus escritos en la audiencia: no se obra como juez popular, ni se pueden juzgar por anticipado futuros actos que ni siquiera se sabe si nacerán a la vida jurídica. Ello no impide que un aspecto tan sensible para los habitantes de un territorio en el que presuntamente se concentran importantes reservas hídricas sea sometido a la consulta popular; por el contrario, la participación ciudadana debe provocar hechos políticos que deberán considerar la autoridades competentes y, también, si prospera el NO, extender un mandato al alcalde y al Concejo de Tauramena para que dentro de la órbita de sus propias competencias adopten las cautelas necesarias, o acudan a la corporación autónoma respectiva para propiciar las medidas complementarias a que haya lugar, y en general, para que ejerzan las acciones y derechos que la Constitución y la ley prevén para garantizar los derechos fundamentales, colectivos y demás que puedan resultar afectados.

6.2.4. El principio de rigor subsidiario⁴¹. En un complejo escenario de *fronteras porosas*, no puede igualmente a priori, como lo pretenden los voceros de la Nación, privarse a las autoridades territoriales de toda oportunidad de ocuparse de la regulación ambiental, en su jurisdicción propia, en asuntos de tanta importancia como la ponderación acerca de qué deba hacerse prevalecer, si la industria extractiva de un recurso natural estratégico, como el petróleo, o la preservación de un modelo de vida, las condiciones para que esta sea posible y, en general, una cierta percepción de los *beneficios y los costos* integralmente considerados de una u otra opción político administrativa.
(...)

Pues bien: es la Corte Constitucional la que ha desarrollado el aludido *principio de rigor subsidiario*, en virtud del expreso reconocimiento de la insuficiencia de la regulación legal, **para abogar por que los entes territoriales también puedan idear soluciones normativas**

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-894 de 2003, ponente Rodrigo Escobar Gil.

³⁹ TAC, sentencia popular del 14/11/2012, ponente José Antonio Figueroa Burbano, radicado 85001-2331-001-2012-00044-00 (**exploración petrolera área de la laguna del Tinije**).

⁴⁰ *Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, expresamente retomados dichos principios en la Ley 99 de 1993, art. 1º numeral 1º.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-894 del 2003, ponente Rodrigo Escobar Gil. El **principio de rigor subsidiario**, introducido en el art. 63 de la Ley 99, se estudia en la Corte cuando menos desde la sentencia C-534/96 extractada en la cita; de la línea, entre otros fallos, hacen parte los siguientes: C-064/98; C-596/98; C-554/07; C-598/10 y C-889/12.

legítimas para preservar bienes públicos tan valiosos, como lo es el *medio ambiente sano* (...)⁴²

4.3.2 La posición del superior funcional: Ahora bien, sobre este problema jurídico en particular, el Consejo de Estado se ha pronunciado recientemente con tesis contrarias emitidas por las Secciones Cuarta y Quinta y algunos salvamentos de voto que se traen a colación, en lo que tiene que ver con la *concertación* entre entidades territoriales y el nivel central (Nación), así:

Postura 1: Sección Cuarta y salvamentos de voto Sección Quinta

P1.1 Consejo de Estado, Sección Cuarta, ponente STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, sentencia del 30/05/2017, expediente 110010315000-2017-01198-00, demandante: Mansarovar Energy Colombia Ltd; demandado: Tribunal Administrativo del Meta. Tutela. (CONSULTA POPULAR MUNICIPIO DE CUMARAL).

Dicha sentencia aludió a la Ley 1454 de 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones” para destacar las atribuciones del municipio en materia del ordenamiento del territorio (art. 29). Resaltó la 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”, en cuyo Capítulo I, Objetivos y principios generales, artículo 1 numeral 2, incluye el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

Concluyó lo siguiente:

1º *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 y la industria de hidrocarburos, ora regulando la administración de esas actividades ora explotando directa o indirectamente el subsuelo.*

2º *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.*

3º *Inevitablemente esas dos competencias confluyen, concurren, y, por lo tanto, deben ejercerse de **manera coordinada y armónica, mediante acuerdos y consensos.***

4º *Si no es posible coordinar y concertar el ejercicio de tales competencias, y 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.* 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.

⁴² TAC, fallo del 23/10/2013, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012331002-2013-00227-00 (consulta Tauramena) y del 27/02/2014, radicación 850012331002-2013-00277-00 (consulta popular Monterrey), del mismo ponente.

5° En definitiva: los municipios pueden adelantar consultas populares sobre el desarrollo de proyectos y actividades de la industria de hidrocarburos en su territorio, en el marco de sus competencias. Eso hace parte de la autonomía que los artículos 1° y 287 de la Constitución Política les reconoce a las entidades territoriales.

3.2.2. La providencia cuestionada frente a la competencia del municipio de Cumaral para convocar la consulta popular sobre actividades de la industria de hidrocarburos. El Tribunal Administrativo del Meta se pronunció sobre la competencia del alcalde de Cumaral para promover la consulta popular sobre la ejecución de actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción, transporte y comercialización de hidrocarburos en el territorio de ese municipio. En lo pertinente, la providencia dice: (...) el texto de la pregunta propuesta para la consulta popular respecto a las actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria y producción, 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 Cumaral (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 hidrocarburos y la autoridad ambiental, en relación con la exploración y explotación de los hidrocarburos existentes en el subsuelo Colombiano.

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 "sí", las autoridades del orden nacional, conservan sus competencias precisas en relación con la administración de los hidrocarburos y de los recursos naturales renovables – para el caso de las autoridades ambientales- y entre las Autoridades Nacionales y Municipales debe haber un trabajo coordinado y de colaboración en los asuntos relacionados.

(...)

La Sala considera que la decisión del Tribunal Administrativo del Meta se ajusta a derecho, en tanto concluyó que las consultas populares sobre actividades relacionadas con la industria de hidrocarburos se enmarcan en el ámbito de las competencias de los municipios (autonomía política). Desde luego, en el marco de la consulta popular, **el alcalde de Cumaral debe cumplir con el requisito de concertación con la Nación para definir asuntos que si bien hacen parte del ordenamiento territorial, también inciden en cuestiones importantes para el nivel nacional.** (...)

En otras palabras, como lo sostuvo la Corte Constitucional, en la sentencia C-145 de 2015, «la función de determinar los usos del suelo, afecta aspectos axiales de la vida en comunidad en los sectores urbano y rural, pues el modelo de desarrollo que adopten las entidades territoriales incide en las condiciones de vida, en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros», supuestos que no se advierten alterados con las actividades de transporte y comercialización.

Siendo así, se justifica la decisión de la autoridad judicial demandada de excluir tales actividades, pues, como se explicó, es posible que las entidades territoriales puedan promover consultas populares sobre hidrocarburos, siempre que impliquen una alteración del uso del suelo, lo que, se repite, no se presenta en el caso de las actividades de transporte y comercialización”.

P1.2 Consejo de Estado, Sección Cuarta, ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, sentencia del 9 de agosto de 2018 radicación número: 110010315000-2017-02515-01(AC) Actor: Ministerio de Minas y Energía, demandado: Tribunal Administrativo del Meta⁴³.

“Las autoridades locales y nacionales tienen competencias concurrentes en los asuntos mineros, ambientales y energéticos, motivo por el cual deben coordinar el ejercicio de sus funciones.

Si no se logra una concertación entre los distintos niveles decisorios, prima la competencia de las autoridades municipales porque, en virtud del principio de subsidiariedad, son la autoridad más cercana a los ciudadanos. Las consultas populares realizadas en materias minero-energéticas a nivel municipal son posibles en ejercicio del derecho de participación ciudadana. Los municipios pueden prohibir la actividad minero-energética en sus territorios en ejercicio de sus competencias de protección del medio ambiente y reglamentación del uso del suelo.”

(...)

“En el marco de lo expuesto, la Sala encuentra que respecto de la exploración y explotación minera y de hidrocarburos, los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288 de la Constitución), se constituyen en el marco de acción para que el Estado y las entidades territoriales puedan armonizar sus intereses, mecanismo que se puede activar con antelación (ex ante) a la realización de una consulta popular, lo que no se puede entender como un presupuesto o condición para materializar este mecanismo de participación ciudadana, pues ello llevaría a vaciar de contenido el principio de autonomía territorial. No obstante lo anterior, nada descarta la posibilidad en un probable escenario en el que se haya impuesto como votación mayoritaria el NO, que el Estado y las entidades territoriales puedan concertar con posterioridad una política minera y de hidrocarburos que sea sostenible desde el punto de vista ambiental, arqueológico y cultural, entre otras facetas”.

Con base en lo anterior, la Sala concluyó que no es necesario que entre la Nación y las entidades territoriales se surta un trámite de concertación de forma previa a la realización de la consulta popular sobre materias minero-energéticas.”

Salvamento de voto, del Consejero Carlos Moreno Rubio: sentencia de tutela de la Sección Quinta emitida el 23/04/2018, radicación número: 110010315000-2017-02829-00(AC).

“Se advirtió en el fallo que *“no resulta posible que la planeación, aprovechamiento, exploración y explotación de recursos naturales no renovables sea un asunto susceptible de ser sometido a una consulta popular del orden municipal, sin que previamente se hayan agotado los mecanismos de concertación previstos en las normas constitucionales y en la ley, (...).”*

⁴³ En dicha sentencia se estudiaron providencias de las secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado. **Sección Cuarta:** (i) del 7 de diciembre de 2016, radicado: 11001-03-15-000-2016-02396-00, ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; (ii) del 30 de mayo de 2017, radicado: 11001-03-15-000-2017-01198-00, ponente (E): Stella Jeannette Carvajal Basto.; (iii) del 25 de octubre de 2017, radicado: 11001-03-15-000-2017-02516-00, ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. **Sección Quinta:** (i) del 14 de febrero de 2017, radicado: 11001-03-15-000-2016-02396-01, acumulados: 11001-03-15-000-2016-02328-00, 11001-03-15-000-2016-02643-00; 11001-03-15-000-2016-02741-00; 11001-03-15-000-2016-02513-00; 11001-03-15-000-2016-02644-00, ponente: Rocío Araújo Oñate; (ii) del 6 de julio de 2017, radicado: 11001-03-15-000-2017-01198-01, ponente: Rocío Araújo Oñate.

Frente al punto, si bien es cierto que el fallo de tutela no descarta la realización de la consulta popular, **lo es también que la condiciona al agotamiento previo de los mecanismos de concertación; conclusión que no tiene respaldo legal, por cuanto la ley no prevé dicho trámite como condición para realizarla.**

Se pierde de vista que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 otorga al municipio la competencia para llevar a cabo una consulta popular ante la existencia de proyectos extractivos en su territorio que amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, sin que haga mención de una concertación previa.

La norma bajo cita es clara en señalar que **“Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.”**

La Ley 1757 de 2015⁴⁴ tampoco establece la obligación de agotar mecanismos de concertación previa a la realización de una consulta popular.

Así mismo, la postura de la que me aparto carece de respaldo jurisprudencial, ya que las sentencias de constitucionalidad que la sustentan, aunque dan cuenta de la necesidad de aplicar los principios de coordinación y concurrencia (concertación), en manera alguna precisan que ello procede antes del pronunciamiento del pueblo. Por otra parte, las decisiones de la Corporación en mención sobre este mecanismo de participación democrática, dan a entender que el mismo procede sin la concertación previa a la que se refiere el fallo de tutela y, por el contrario, tal concertación podría ser posterior.”

Salvamento de voto, de la consejera LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ: sentencia de tutela de la Sección Quinta emitida el 23/04/2018, radicación número: 110010315000-2017-02829-00(AC).

Bajo ese contexto, de ser necesaria una concertación entre el nivel central y el territorial, que pudiera tener defensa en el principio de coordinación administrativa, lo ideal sería que pudiera llevarse a cabo cuando se tenga el resultado de la respectiva consulta popular en la que el pueblo, de forma libre y soberana, favorezca la explotación; o inclusive, antes de que se lleve a cabo e (sic) reputado mecanismo de participación ciudadana, de suerte que el pueblo pueda conocer de antemano esos elementos que han sido objeto de una previa coordinación administrativa, a efectos de que la decisión de la consulta se adopte dentro de un marco armónico y plenamente informado; **pero nunca en el interregno que va de la recolección de apoyos (firmas), a la aprobación administrativa que da lugar al trámite de revisión previa que compete a los tribunales administrativos, ya que ello generaría un peligroso panorama de incertidumbre al provocarse el enfrentamiento de las instituciones del orden nacional y territorial,** con el aditamento de una sociedad parcializada por el conocimiento de una pregunta que será sometida a consulta, y respecto de la cual ya han tenido tiempo de reflexionar, como se espera de todo ciudadano en vísperas de una contienda electoral.” (Negrilla fuera de texto).

Postura 2: (mayoritaria) Sección Quinta

P2.1 Consejo de Estado, Sección Quinta, ponente Rocío Araujo Oñate, sentencia del 23/04/2018, radicación número: 110010315000-2017-02829-00(AC), actor: Edilberto Bello y otros, demandado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca (S-1-A). Tutela.

⁴⁴ “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”

Textualmente señaló: **"3.4.5.4.** La Sala en virtud de las normas constitucionales analizadas, concluye que la actividad objeto de regulación **debe ser concertada entre los distintos niveles de la organización**, pues si bien se reconoce que la Nación –entendida como entidades del orden central- tiene sendas competencias para determinar la política nacional en materia de minería, otorgamiento de concesiones, entre otros, lo cierto es que la materialización de la extracción, impacta directamente en otras facultades que son del resorte, en particular, de los municipios, como lo son la planeación y ordenación del territorio, la protección del medio ambiente, la prestación de servicios públicos, etc.

Lo anterior, como se señaló por las decisiones de constitucionalidad, debe fundamentarse en los principios de **coordinación y concurrencia** –fijados en el artículo 288 *ejusdem*-, razón por la cual, **una consulta popular en la que se pregunte sobre la procedencia o no de actividades extractivas debe estar precedida de un PROCEDIMIENTO DE CONCERTACIÓN entre las autoridades nacionales y el respectivo ente territorial.**

4.3.2.1 Como se observa, la lectura actual de las dos subsecciones del Consejo de Estado concuerda en lo más relevante para el presente fallo: *ambas econocen que las autoridades territoriales Sí tienen competencias regulatorias atinentes a la exploración y explotación de recursos del subsuelo*, no porque ejerzan *dominio eminente* o alguna otra modalidad de apropiación de esos bienes públicos nacionales, sino porque por haberse atribuido específicamente a los concejos municipales la función constitucional privativa de *regular los usos del suelo*, porque con las tecnologías actualmente conocidas será imposible ejercer esas actividades industriales sin pasar por el *suelo* y, eventualmente, afectar substancialmente las prioridades y políticas adoptadas por los municipios.

Discrepan, en cambio, en cuanto al *momento en que deba surtirse la concertación entre autoridades nacionales y territoriales*. La Sección Cuarta resaltó que las competencias de los municipios no son absolutas, como tampoco las de la Nación para definir cuestiones relacionadas con el uso del subsuelo y la explotación de recursos naturales no renovables, en virtud del principio de colaboración armónica (art.113 de la C.P.). Pero **no es necesario que entre la Nación y las entidades territoriales se surta un trámite de concertación de forma previa a la realización de la consulta popular.**

Por el contrario, la Sección Quinta propende porque la actividad objeto de regulación sea concertada entre los distintos niveles de la organización y por ello una consulta popular en la que se pregunte sobre la procedencia o no de actividades extractivas **debe estar precedida** de un procedimiento de concertación entre las autoridades nacionales y el respectivo ente territorial.

Esa respuesta bifronte de dos salas del superior funcional permite a los tribunales administrativos construir sus propias opciones interpretativas; esta Corporación lo ha hecho, ahora expresamente lo reitera, por la senda más conforme con la Carta, en cuanto privilegia el ejercicio efectivo de derechos políticos de los conciudadanos,

mediante el control de las políticas públicas en virtud de la participación democrática del pueblo en sede de consultas populares⁴⁵.

4.3.2.2 Carga de transparencia. Debe consignarse que en el pasado el Consejo de Estado sostuvo tesis adversas a la participación ciudadana en estos escenarios de consulta popular; así ocurrió con el fallo de tutela de la Sección Segunda (A), ponente Alfonso Vargas Rincón, radicación 110010315000-2014-00788-00 (caso Monterrey), por el cual se invalidó la sentencia de este Tribunal que le había dado paso a la que antaño intentó ese municipio.

En dicha oportunidad, en virtud de la lectura más restrictiva de la jurisprudencia constitucional que hasta entonces se conoció, postuló el superior que las autoridades municipales carecían enteramente de competencia para ocuparse de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, por ser un recurso cuyo manejo corresponde exclusivamente a la Nación, sin adentrarse en el análisis en la tensión entre los poderes regulatorios del suelo y del subsuelo.

4.3.3 La apertura progresiva de la Corte Constitucional, en pro de mayor autonomía territorial. Se hará referencia a los recientes pronunciamientos emitidos por la **Corte Constitucional**, acerca de la tensión entre el principio de *Estado Unitario* y la *autonomía de los entes territoriales* en el espectro de la materialización del mecanismo de participación ciudadana (consulta popular):

- ✓ En sentencia **C-123 de 2014**⁴⁶ la Corte resaltó la tensión que existe entre uno y otro principio constitucional y la necesidad de que los funcionarios judiciales al realizar la labor interpretativa lleven a cabo una lectura integral y sistemática de las disposiciones constitucionales, legales y administrativas, que permita armonizar dichos contenidos constitucionales. Precisó que el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites que impone la forma unitaria de Estado, lo cual no puede llevar a que el legislador o los operadores jurídicos desconozcan la obligación que tienen de respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituyen los contenidos expresamente reconocidos por la Constitución.

Además, precisó: (i) *Excluir a los concejos municipales del proceso de regulación y reglamentación de las mismas desconoce los principios de concurrencia y coordinación que deben inspirar la repartición de competencias entre los entes territoriales y los entidades del nivel nacional;* (ii) *La disposición acusada (se refiere al artículo 37 del Código de Minas) elimina por completo la competencia de concejos municipales y distritales para excluir zonas de su territorio de las actividades de exploración y explotación minera, lo cual afecta el derecho de los municipios y distritos de gobernarse por autoridades propias;* (iii) *En efecto, la imposibilidad de excluir zonas del territorio municipal de la exploración y explotación minera, priva a las autoridades locales de la posibilidad de decidir sobre la realización o no de una actividad que tiene gran impacto en muy distintos aspectos, todos ellos principales, de la vida de sus habitantes y, en*

⁴⁵ En idéntico sentido, respecto del balance de las tesis contrapuestas de las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, ver TAC, sentencia del 04/09/2018, Aura Patricia Lara Ojeda, radicación 85001-2333000-2018-00090-00, consulta popular minería Monterrey (fuentes hídricas y rondas protectoras).

⁴⁶ Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la ley 685 de 2001 (Código de Minas) y del artículo 2º (parcial) del decreto 0934 de 2013.

consecuencia, no es una limitación que pueda considerarse como accesorio o irrelevante para la competencia de reglamentación de los usos del suelo en el territorio municipal o distrital.

La sentencia C-123 de 2014 declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas). En esta providencia, la Corte concluyó que a partir de una lectura sistemática de la Carta, los municipios y distritos deben participar en el proceso de decisión sobre si se realiza o no minería en su territorio y que dicha participación debe ser activa y eficaz.

- ✓ La sentencia **C-035 de 2016**⁴⁷ sostuvo que aun cuando la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso, y es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la explotación de recursos del subsuelo, en la práctica no es factible extraer recursos mineros sin afectar la superficie. En esa medida, es imposible definir la vocación minera de un área sin intervenir el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo que le corresponden a las autoridades del orden territorial. Al respecto, la Corte dijo:

*“En el presente caso es claro que la selección de áreas de reserva minera no excluye la realización de actividades agrícolas, entre otras. Más aun, la organización del territorio a partir de su potencial minero, por sí mismo, **corresponde al ejercicio de una actividad propia de la administración nacional, que se ajusta al carácter unitario del Estado. Sin embargo, el ejercicio de esta actividad de ordenación del territorio de manera exclusiva por una entidad del nivel central sí puede tener un impacto significativo sobre la autonomía de las autoridades municipales para planificar y ordenar sus territorios.** La extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo, sino también **modifica la vocación general del territorio**, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo. En esa medida, **tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía.**”*

- ✓ En la sentencia **C-273 de 2016**⁴⁸, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 37 del Código de Minas por vulnerar la reserva de ley orgánica. Sobre el particular precisó lo siguiente: *“Las garantías institucionales de orden procedimental, como la reserva de ley orgánica, adquieren especial relevancia en la medida en que concurren 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 (sic) del Congreso. 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 cobija 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”.*

⁴⁷ Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Normas de creación de áreas de reservas estratégicas mineras.

⁴⁸ Prohibición legal a las autoridades regionales, locales o seccionales para establecer qué zonas del territorio quedan excluidas de manera permanente o temporal de actividad minera-requería de la expedición de norma legal de naturaleza orgánica, por tratarse de la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.”*

- ✓ En sentencia **T-445 de 2016**⁴⁹, la Corte Constitucional aludió a la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentran en tensión. Para lograr esto la Corte ha reconocido la existencia de un sistema de **limitaciones recíprocas**, en el que **el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa**, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro. La Corte precisó que toda la actividad de la industria extractiva implica una afectación en mayor o menor medida de los territorios. En consecuencia, una expansión de la producción de materiales obtenidos del subsuelo para esta industria exigirá, en todos los casos, un aumento en la intervención de estas empresas en los territorios y en los recursos naturales.

Respecto de la **consulta popular** precisó que, (sin importar su escala territorial), la determinación popular no aprueba o desaprueba directa e inmediatamente una norma legal o infralegal. En un evento de consulta popular el electorado no deroga o aprueba leyes, solo manifiesta su voluntad para que una corporación pública, posteriormente, y en un acto jurídico independiente, tome una decisión que viabilice la manifestación del electorado. Se trata de una manifestación de voluntad política que de manera diferida e independiente provocará que se produzca una norma jurídica, la cual, puede ser objeto de control de constitucionalidad y de legalidad a través de los mecanismos judiciales de control de actos administrativos o de leyes de la República. **Teniendo en cuenta dicha situación, la Corte precisó que los tribunales administrativos deben en la medida de lo posible limitarse a ejercer el control constitucional de la manera más garantista posible al derecho a la participación ciudadana (formal- participativo).**

Concluyó que existe un **defecto sustantivo** en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, de fecha 20 de marzo de 2015, al concluir erróneamente que los municipios carecen de competencia absoluta para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, si al ejercer dicha prerrogativa acaban prohibiendo la actividad minera. El ejercicio de la competencia que le corresponde a las autoridades nacionales mineras respecto de 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 del otro las competencias de las autoridades mineras de cara a su potestad de autorizar la explotación de los recursos del Estado, aspectos que no pueden desligarse a la hora de adelantar la actividad minera.

Resaltó, además, que **las comunidades locales no tienen la potestad legal de decidir qué se hace con el subsuelo, porque ese es del Estado que, en este caso, es unitario. Pero como sí tienen la facultad constitucional de ordenar el uso del suelo, entonces poseen el derecho a intervenir en los eventos en los que el Estado toma la decisión de favorecer una actividad minera en su territorio.**

⁴⁹ Acción de tutela contra sentencia del Tribunal Administrativo del Quindío (constitucionalidad del texto de consulta popular del municipio de Pijao).

La Corte consideró que la consulta popular propuesta por el alcalde de Pijao **está plenamente dentro del ámbito de competencias del municipio y que no contraría algún principio de rango constitucional**. Esto por cuanto:

(i) La Constitución Política prevé expresamente en sus artículos 1, 311 y 313.17 que las entidades territoriales gozan de autonomía y que dentro de la órbita de competencias constitucionales de los municipios se encuentra la facultad de reglamentar el ordenamiento del suelo de su territorio, que incluye determinar si en una determinada zona debería haber actividad agrícola o industrial.

(ii) El artículo 288 de la Constitución Política señala asimismo que las competencias atribuidas a distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

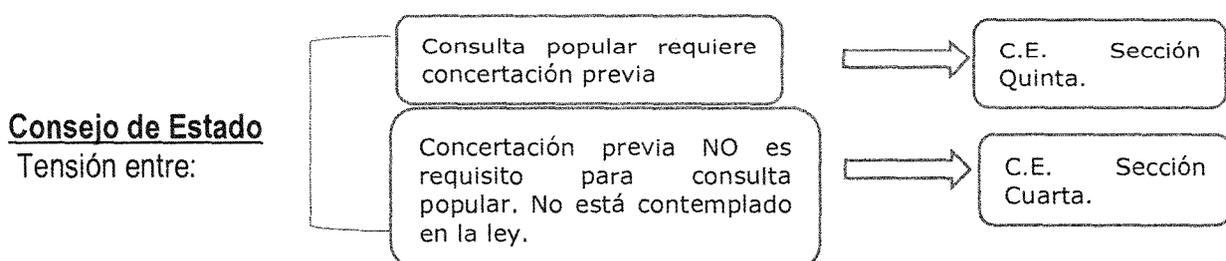
(iii) Leídos en conjunto, estos principios indican que la actividad minera debe realizarse con la participación de los distintos niveles de la administración que tengan competencia en la materia, como lo son los municipios.

(iv) Conforme se precisó en la parte motiva de esta providencia: 1) la actividad minera genera importantes afectaciones a los derechos de los campesinos y comunidades agrarias de nuestro país, en especial al derecho a la seguridad alimentaria, 2) la actividad minera tiene la potencialidad de afectar el orden público en un municipio y por ende afectar las condiciones de vida y seguridad de los habitantes, 3) la actividad minera tiene la potencialidad de afectar otras industrias productivas de los municipios a los cuales llega (micro enfermedad holandesa y desplazamiento por desarrollo) y 4) la actividad minera tiene la potencialidad de afectar el medio ambiente de los municipios receptores.

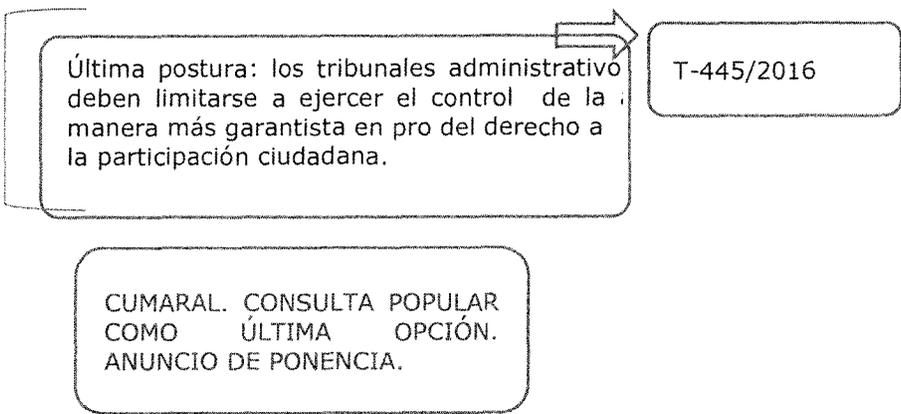
Por último, señaló que el Tribunal Administrativo del Quindío **también desconoció lo dispuesto en sentencia C-123/14** en la que reconoció la competencia que tienen los municipios para tomar decisiones que impliquen realización o no de la minería. En efecto, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que los límites principales al derecho a la participación en una consulta popular son (1) que se enmarque dentro del ámbito de competencia del ente que la convoca y (2) que la consulta popular no verse sobre algún tema expresamente prohibido por el ordenamiento o que la pregunta tenga como objetivo tomar decisiones que conlleven la violación de derechos.

De este artículo, la Corte indicó que es claro que ante eventuales proyectos de naturaleza minera como los que se planea hacer en el municipio de Pijao, que **amenacen con transformar las actividades tradicionales de un municipio como son actualmente las actividades agropecuarias**, requiere la obligación del municipio de realizar una consulta popular. Pijao es un municipio de vocación agrícola donde se han otorgado varios títulos mineros, lo cual indica que se está considerando la realización de proyectos de minería a gran escala.

4.3.4 Conclusión general, barrido con técnica de relatoría. Para facilitar la comprensión de las tensiones y dinámicas jurisprudenciales más recientes, se inserta un gráfico de línea que las resume, así:



Corte Constitucional



4.3.4.1 Es pertinente anotar que la Sala conoce las realidades de su entorno, que ha tenido abundantes noticias de *presunta* variación del rumbo en la Corte Constitucional, con ocasión del caso Cumaral; pero no son las especulaciones – así tuvieran algún fundamento – en redes sociales y medios de comunicación los mecanismos a través de los cuales deban expresarse los jueces, menos, apoyarse en ellos para tomar decisiones funcionales. Así que, hasta ahora, no se tiene certeza de fallo alguno de dicha corte, ni sus alcances y fundamentos. Se provee con lo que existe.

4.4 La más reciente reiteración de este Tribunal. Con algunas variaciones significativas en la metodología para identificar problemas jurídicos y desarrollar las cadenas de argumentación, esta Corporación arribó a similar estructura conceptual y conclusiones, a partir de fuentes jurisprudenciales utilizadas entonces y ahora; debe tenerse presente que se trató de *minería* en áreas específicas del municipio de Monterrey⁵⁰, presupuesto fáctico que difiere estructuralmente del caso actual, pero las premisas analíticas aplican por igual: i) reconocimiento de poder regulatorio de la autoridad municipal vía definición de usos del suelo; y ii) necesidad de armonización del ejercicio de las competencias municipales con las nacionales, *lo que podrá hacerse después de votada la consulta popular*, si el resultado determina que así deba hacerse⁵¹.

5ª CASO CONCRETO

5.1 Esta Corporación encuentra satisfechos los requerimientos instrumentales que deben preceder a su intervención: i) constitución del comité promotor de la consulta, con el respaldo ciudadano que exige la ley; ii) concepto del respectivo concejo municipal, en la óptica de la *conveniencia* de la consulta, aspecto en el que el juez no puede incursionar; iii) remisión del expediente, con sus soportes, al control judicial.

⁵⁰ La pregunta examinada dice: "¿ESTA USTED DE ACUERDO CON QUE EN EL MUNICIPIO DE MONTERREY DEPARTAMENTO DE CASANARE, SE EJECUTEN LOS PROYECTOS Y ACTIVIDADES MINERAS DENTRO DE LAS FUENTES HÍDRICAS Y SUS RONDAS DE PROTECCIÓN?"

⁵¹ TAC, sentencia del 04/09/2018, Aura Patricia Lara Ojeda, radicación 85001-2333000-2018-00090-00, consulta popular minería Monterrey (fuentes hídricas y rondas de protección).

5.2 La pregunta que se somete a consideración de los habitantes de Támara es clara, precisa, su lenguaje es simple, se puede entender con mediana ilustración y puede responderse escuetamente con SÍ/NO incondicional.

5.3 Es evidente que la pregunta atañe a *todo el territorio de Támara*, aunque la motivación que la antecede precisa diversos elementos fácticos, relativos a presuntas afectaciones específicas de recursos hídricos, zonas de reserva declaradas por autoridades municipales, usos del suelo y connotaciones culturales e históricas de algunas áreas de esa jurisdicción.

5.3.1 Por contraste de lo que ocurrió con la pregunta que se someterá a los votantes de Monterrey, ya referenciada, que se refiere a zonas determinables de ese municipio, ahora surge legítima duda acerca de la viabilidad de una consulta abierta en los términos previstos para Támara; la Sala se inclina por darle paso, porque en la dimensión de la jurisprudencia constitucional ya reseñada y conforme a los diversos postulados teóricos que se ofrecieron ya, habrá dos oportunidades *posteriores* a la votación de la consulta para acotar lo que corresponda: i) en la etapa de *concertación* que realicen las autoridades nacionales y municipales, por iniciativa de cualquiera de ellas; y ii) cuando sean expedidos los *futuros actos*, si fuere el caso, pues entonces el juez de legalidad tendrá escenarios ampliados para desplegar sus propias competencias.

5.3.2 Se tiene igualmente presente que aquí no se ventila *consulta obligatoria*, cuyos presupuestos fácticos tendrían que verificarse detalladamente en los fundamentos que ofrezcan las autoridades o los promotores, o cuando se juzgan actos administrativos que debieron estar precedidos de ella; se trata de *consulta facultativa de iniciativa ciudadana*, pues si bien en la exposición de motivos y en el análisis de conveniencia se hizo referencia a la vocación agropecuaria de Támara, a la importancia cultural e histórica de su territorio y a otras aristas socioeconómicas, ellos serán factores de ponderación de los votantes; el juez no incursiona en ese debate ni anticipa conclusión alguna acerca de la *necesidad* de restringir – o la de permitir o auspiciar – algunas actividades industriales extractivas en dicha jurisdicción.

5.4 Frente a la ya identificada discrepancia parcial en las tesis de las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, esta colegiatura acoge la primera, por las razones que ya se indicaron; en consecuencia, *no condicionará la convocatoria y realización de la consulta popular a la concertación previa con autoridades nacionales*. Semejante cortapisa: i) no la exigió el legislador; ii) tampoco la ha impuesto el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional; y iii) validarla puede tener como consecuencia que nunca pueda hacerse una consulta de esta especie, pues bastaría que el Gobierno se rehúse a concertar para vaciar de contenido ese mecanismo de participación ciudadana.

Recuérdese que la armonización requerirá que ambos niveles decisorios del Estado se reconozcan como autoridades de la República Unitaria pero descentralizada; que respetan la interlocución de competencias constitucionales y legales de cada uno; y que dejen de lado la pretenciosa creencia de ser *supremos, absolutos y excluyentes* en aspectos cruciales para el país.

5.5 Debe igualmente consignarse que esta Corporación no minimiza la importante participación que la industria de hidrocarburos pueda tener en las rentas del país; no solo ECOPETROL, sino el conjunto de empresas concernidas. Pero el fallo no consulta la *caja fiscal*, ni la *conveniencia*, ni los anuncios catastróficos de crisis minero energética, ni otras admoniciones de similares texturas: *los jueces constitucionales deben atenerse exclusivamente a la lectura y comprensión de la Carta Política*, en el contexto del bloque de

constitucionalidad, el cual privilegia, entre otros, el derecho a la participación en el ejercicio y control del poder público; igualmente, atiende al clamor generalizado, que tiene consecuencias jurídicas, de procurarse por todos la preservación de las condiciones de habitabilidad humana del planeta sin perjuicio de un desarrollo *socialmente sostenible* y responsable, lo que excede de la reductiva medición de aspectos económicos; no en vano se ha destacado la vocación *ecológica* de la Constitución vigente y la altísima misión preventiva y correctiva para *hacerla cumplir* a la que están llamados los jueces populares en primera línea y la judicatura en su conjunto.

Aquí nada se conjetura ni anticipa acerca de los *futuros actos*; por ello, ni se supone que la única salida para Támara sea *prohibir* la actividad de la industria de hidrocarburos en todo su territorio o partes del mismo, por las múltiples amenazas que vislumbran los promotores de la consulta; ni tampoco con ligereza puede dar por cierto que ninguna es fundada. De ello ha de ocuparse cuando le corresponda; en otros escenarios, en proceso popular que cursa ya en esta Corporación⁵².

5.6 Con propósitos similares a las que se trazaron en el fallo más reciente ya citado⁵³, se adoptarán medidas pedagógicas para facilitar el acceso público masivo a la información, de manera que la ciudadanía de Támara pueda ejercer responsablemente un *voto informado* y consciente, menos vulnerable por manipulación de intereses, meras emociones o simple ignorancia.

5.6.1 Para esos efectos, si dispondrá que:

5.6.1.1 Todos los documentos de justificación de la consulta, sus anexos, los actos administrativos proferidas por la Registraduría Municipal de Támara citados en este fallo, el concepto de apoyo a la consulta popular emitido por el Concejo Municipal de Támara, las actas de las sesiones de esa corporación y el texto completo de la presente sentencia, estén a disposición en medios físicos impresos y en los portales institucionales de la Alcaldía, el Concejo Municipal, la Personería Municipal y las inspecciones de policía de Támara, a más tardar desde el segundo (2º) día siguiente a la notificación del fallo y durante todo el tiempo que transcurra hasta la votación de la consulta y un (1) mes más.

5.6.1.2 La Alcaldía y la Personería Municipal de Támara, sin perjuicio de las actividades del comité promotor y de quienes quieran oponerse por medios legítimos, deberán realizar campaña pedagógica que explique a la comunidad los propósitos, alcances y eventuales efectos de la respuesta (SÍ o NO) que resulte victoriosa, *sin incurrir las autoridades en carga inductiva* que vicie el libre sentido del voto popular.

Para ello desplegarán los instrumentos a su alcance en los medios masivos de comunicación de su territorio, las instituciones educativas, las veedurías ciudadanas, las juntas de acción comunal y las demás organizaciones no gubernamentales que operen en su jurisdicción que se ocupen de aspectos minero energéticos, ambientales y socioeconómicos relativos a la industria de hidrocarburos, entre otros actores sociales; todo ello, durante el lapso que transcurra desde la expedición del acto de convocatoria, hasta el día antes de su realización.

5.6.1.3 Adicionalmente, deberá la Alcaldía de Támara publicar comunicado oficial, en los medios de comunicación escritos y por radiodifusión que operen en ese municipio, con

⁵² TAC despacho 001, magistrado J.A. Figueroa Burbano, radicación 850012333001-2017-00230-00.

⁵³ TAC, sentencia del 04/09/2018, ponente: Aura Patricia Lara Ojeda, radicación 85001-2333000-2018-00090-00 (consulta popular municipio de Monterrey, temas de minería en fuentes hídricas y rondas protectoras).

extracto de este fallo que comprenderá: i) la identificación del Tribunal y del proceso; ii) la síntesis de los hechos documentados (antecedentes); iii) el acápite *caso concreto* y iv) la resolutive completa.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1° TENER como sujetos procesales interesados en este asunto a ECOPETROL S.A., representada por su apoderado general, al abogado LUIS ARTURO RAMÍREZ ROA y a los ciudadanos que coadyuvan su posición, lista visible en el folio 335, encabezada por PEDRO NEL ORTIZ BARÓN.

2° **DECLARAR** constitucional el texto que se pretende elevar a consultar popular en el municipio de Támara (Casanare), a saber:

¿ESTÁ USTED DE ACUERDO QUE EN EL MUNICIPIO DE TÁMARA – CASANARE, SE EJECUTEN ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN, EXPLOTACIÓN Y PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS?

3° **ORDENAR** al municipio de Támara (alcalde, Concejo Municipal, Personería Municipal e inspecciones de policía) disponer los mecanismos de divulgación pública masiva de la información relativa a esta consulta popular, en la forma, términos y durante el plazo indicado en el ordinal **5.6.1.1** de la motivación de este fallo.

4° **ORDENAR** al alcalde y al personero del municipio de Támara realizar las actividades pedagógicas a que se refiere el ordinal **5.6.1.2** de la motivación de la sentencia, como allá se indicó.

5° **ORDENAR** al alcalde de Támara que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del fallo realice las publicaciones que se señalaron en el aparte **5.6.1.3** de la considerativa de la sentencia, cuando menos dos (2) veces por semana en no menos de tres (3) medios impresos (si los hay o circulan en ese municipio), así como no menos de tres (3) mensajes semanales por radiodifusión que tenga cobertura allí, ambos incluidos días domingo, desde la primera semana de octubre del año en curso y hasta el día antes de realizarse la consulta, si se convoca.

6° Disponer que la aludida consulta, si se efectúa, deberá convocarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia.

7° Remítase copia auténtica de este pronunciamiento al alcalde, al presidente del Concejo Municipal y al registrador municipal del estado civil de Támara, para su cumplimiento.

Además, con carácter informativo, al gobernador de Casanare, al director de CORPORINOQUIA, a los ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Minas y Energía y del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; igualmente, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

417

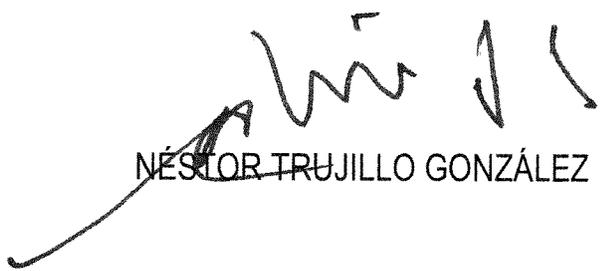
8° **Notifíquese** esta decisión mediante mensajes a los buzones de correo electrónico institucional del alcalde, el presidente del Concejo Municipal, el personero municipal y el registrador municipal de estado civil de Támara, así como a los agentes del Ministerio Público ante esta Corporación.

9° Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sesión de la fecha, acta . Consulta popular Támara, industria de hidrocarburos, fallo declara constitucional la pregunta; radicación 2018-00097-00. Hoja de firmas 37 de 37).

Los magistrados⁵⁴,



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ



AURA PATRICIA LARA OJEDA

NTG/Eliana

⁵⁴ Tercer funcionario ausente por incapacidad médica.