REPÚBLICA DE COLOMBIA

Tribunal Administrativo de Casanare

Forjando Institucionalidad

Yopal - Casanare - Colombia

Yopal, veintitrés (23) de octubre de dos mil trece (2013).

Ref.: EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE CONSULTA POPULAR (TAURAMENA). Actividades de la industria petrolera (sísmica, exploración, explotación y transporte de hidrocarburos). Presunta afectación de áreas de reserva hídrica. Espectro de la revisión constitucional: procedimiento previo; contenido de la pregunta y constatación sumaria de la competencia territorial para producir los futuros actos. Principios de precaución y de rigor subsidiario en asuntos ambientales. Eventuales dudas se resuelven a favor del mecanismo de participación.

Solicitante: MUNICIPIO DE TAURAMENA
Radicado: 850012331002-**2013-00227-00**

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR REVOLVER

Se trata del examen de constitucionalidad de la *pregunta* que el alcalde de Tauramena pretende someter a consulta popular acerca de la realización de actividades de la industria petrolera (sísmica, exploración, explotación y transporte de hidrocarburos) en algunas veredas de esa jurisdicción, de las cuales se predica presunta afectación de áreas de reserva hídrica.

ANTECEDENTES EN SEDE ADMINISTRATIVA

1. Según la reseña ofrecida por Tauramena y lo constatado en el expediente, un grupo significativo de ciudadanos solicitó que se diera curso a una consulta popular relacionada con la realización de actividades propias de la industria petrolera en varias veredas de esa localidad, en las que se indica están concentradas las principales áreas de recarga hídrica de dicho municipio y se desarrollan otras de carácter agropecuario que conciernen a múltiples familias (folios 1, 2, 3-23, 26-39).

2. El Concejo Municipal de Tauramena rindió *concepto favorable*, según lo consignado en acta 70 de la sesión del 25 de septiembre de 2013 (folios 40 y 41-47).

3. Con anterioridad a dicho trámite, esa corporación administrativa había dirigido comunicación a CORPORINOQUIA en la que se expresa la *oposición* a la ejecución del "programa sísmico ODISEA 3D", por el presunto impacto en los recursos y reservas hídricas de esa municipalidad (folios 49-51).

4. La petición formal de examen constitucional fue suscrita por el alcalde mediante oficio recibido en el Tribunal el 2 de octubre de 2013 (fol. 1); la investidura del mandatario fue oportunamente acreditada previo requerimiento judicial (fol. 264-269).

ACTUACIÓN EN EL TRIBUNAL

Puesto el trámite al cuidado del sustanciador, se admitió de inmediato[1]; se dispuso convocar

[1] Se advierte que escrito fue radicado el 2 de octubre; el reparto se hizo el 7 de octubre, por estar ausentes los magistrados en comisión de servicios los días 3, 4 y 5 de octubre de 2013, para asistir al XIX Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (fol. 254).

audiencia pública para oír a la entidad territorial peticionaria y a las autoridades nacionales directamente concernidas por la naturaleza del asunto, la cual se realizó el 17 de octubre de 2013, con la comparecencia de Tauramena, CORPORINOQUIA, la ANH, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio Público; no acudió la ANLA (fol. 291)[2].

Se extrae parcialmente la reseña de las intervenciones, con algunos ajustes al contenido del acta impresa, así:

Participante	Cronómetro	Resumen intervención
Municipio de Tauramena	**00:23:11 a 00:35:58**	Referencias del apoderado al proceso constitucional de revisión judicial, en sus dos elementos: parte jurídica de la consulta; y por qué es importante realizarla. Señala que el soporte técnico de cartografía demuestra que esos proyectos de sísmica afectan acueductos veredales, el sustento hídrico del municipio de Tauramena y zonas de reserva forestal. En la zona del proyecto hay 236,6 Ha. en predios de conservación adquiridos, con afectación de 24.74 Ha. de cuencas. Hay agricultura y viviendas. Por ello el proyecto atenta contra la vida de los habitantes. Anexa cartografía anunciada.
	00:36:12 a 00:41:44	Se refiere al marco constitucional de la consulta popular y a la intervención del pueblo en los asuntos públicos, como mecanismo participación democrática. El pueblo quiere intervenir en la decisión de este asunto de importancia para el municipio y el departamento. Alude a la sentencia C-872 de 2002 (sic). Se hace necesario consultar a los habitantes de Tauramena, pues si se llegara a realizar afectaría todas las cuencas hídricas. Se aparta del concepto de Corporinoquia, porque sí existen estudios sísmicos que muestran resultados funestos; los eventos de sísmica profundizan las aguas. Considera que la consulta popular no tiene ningún elemento para que sea declara inconstitucional; la pregunta es clara y precisa que el ciudadano la puede interpretar y tiene que ver con un asunto municipal; tiene sustentos técnicos y jurídicos, en el POT y porque Tauramena estableció zona de reserva hídrica desde 1987. Considera que la consulta popular es la vía constitucional para oír al pueblo. Solicitan le den la vía constitucional acorde con la Ley 134.
	01:18:43 a 00:25:16	(Segunda intervención). Refuta al Ministerio de Minas en cuanto a competencia, por ser distintos lo relativo a hidrocarburos y lo de minería. Alude a la descentralización territorial y el Estado unitario. No pretenden modificar la Constitución, sino materializarla. El alcalde sí es competente porque se está afectando la jurisdicción del municipio, acorde con las Leyes 99 y 1551. La consulta es sobre la zona de cuencas hídricas de Tauramena. No hay licencia social. Los efectos de la consulta no se pueden predecir. La pregunta es clara y precisa va sobre una área específica parte alta de Tauramena. Si se hace la sísmica, de dónde se traerá el agua, si allí se hace la explotación; esa zona quedaría sin la protección de cuencas hídricas.
	01:27:55 A 1:30	Precisa que si la consulta es votada, inmediatamente el concejo municipal dictará un acuerdo y dicha zona quedaría vetada para

[2] La audiencia quedó registrada en medios audiovisuales incorporados al expediente; el acta contiene un breve resumen y ayudas metodológicas para el seguimiento del archivo digital.

		explotación. Vendrán acciones teniendo en cuenta el caso de Piedras (Tolima). Se provocará la reformulación de las políticas minera y de hidrocarburos, para que los desarrollos petroleros sean un desarrollo integral.
Corporinoquia	**00:08:25 a 00:10:46**	Sísmica está regulada a nivel nacional por decreto; no requiere licenciamiento. La Corporación expidió posteriormente la Resolución 040 de 2010, acerca del manejo ambiental de proyectos de sísmica. Cuando hizo trámite el proyecto Odisea 3D, en el 2010, se otorgaron permisos de aguas y vertimientos sin suficiente rigor. En el mismo año se dispuso adición del área del proyecto
	00:18:00 a 00:18:35	Dice haber actuado conforme a normas y criterios técnicos y no tener la información para decir si el proyecto genera impactos irreversibles al medio ambiente, no existen estudios. La resolución establece requerimientos, criterios técnicos y áreas donde se puede intervenir. El municipio ejerce papel de autoridad ambiental. Los POT dan herramientas al municipio. Corporinoquia estaría de acuerdo si el proyecto se realiza cumpliendo esos criterios. Cuando aprueba manejo de proyectos está diciendo que sí se cumplen esos requerimientos; se establecen esas medidas y se controlan los proyectos.
	01:31:21 a 01:33:04	(Segunda intervención). Afianza posición del Ministerio Público, pues no es de resorte de las autoridades regionales. Ve inoficiosa la consulta popular, por ser una competencia de orden nacional, para la que no opera la descentralización. La sísmica minera la maneja el Ministerio y no las corporaciones. Por ello estima inoficiosa la consulta.
Ministerio de Minas y Energía	**00:43:07 a 00:50:45**	Autoridad nacional fija las políticas del sector mino energético. Respeta los planteamientos en cuanto a participación ciudadana, pero se encuentran preocupados por los efectos de este tipo de iniciativa popular; cree que se presentan inconstitucionalidades en la consulta. Se refiere a los arts. 80, 332, 339, 360 y otros, para enfatizar que es el Estado el que puede ocuparse de esas actividades, todas reguladas por leyes. Quien realiza el proyecto tiene la obligación de cumplir con todas la exigencias técnicas, administrativas, jurídicas que se impongan. El Estado tiene las competencias para la regulación o cancelación de proyectos. Considera importante que los ciudadanos deben ser conscientes de que el interés particular debe ceder al interés social, público. No puede paralizarse la industria del petróleo, que es muy importante para el Estado. Casanare en uno de los departamentos de mayor índice per cápita, gracias a esa industria; el manejo del petróleo requiere esfuerzos grandes para mitigar y corregir impactos. La misma Ley 1450 definió parámetros sobre las reservas. Ni la participación popular ni las competencias son absolutas; todas las autoridades tienen que someterse a las leyes. El Ministerio responde a la inquietud popular, la respeta pero llama atención pues ese instrumento tiene restricciones de orden estatal, pues se estarían oponiendo a las funciones del Estado y modificando la Constitución. El Ministerio brindará apoyo técnico, pero

	01:33:13 a 01:39:29	no es factible paralizar al país ni la industria. (Segunda intervención). El Ministerio sí tiene políticas. Hay políticas al punto de hacer reformas en los planes de desarrollo, orgánicas y estructurales por ello se separaron de la empresa petrolera y en su lugar se creó la ANH. La Agencia viene trabajando desde el año 2003; se creó otro ministerio y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, luego sí hay política de hidrocarburos y regulación. Con la consulta el que queda marginado de la explotación es el ente territorial. Existen controles para los impactos. Hay limitación del impacto y manejo social; permisos y licencias ambientales diferentes a las licencias sociales. El petróleo no puede ir a buscarse donde no lo hay.
Agencia Nacional de Hidrocarburos	00:51:00 a 00:59:52 01:39:36 a 01:43:05	Reconoce la importancia de los mecanismos de participación ciudadana. Se refiere a la naturaleza jurídica de la consulta popular, pero la propuesta no es de transcendencia municipal sino nacional; el competente para provocarla es el presidente de la República, porque se están tocando asuntos de hidrocarburos regulados por la Constitución y la ley, en todo lo relativo a exploración, explotación y transporte. Este mecanismo no es de carácter absoluto, no pude modificar la Constitución ni la ley. Se refiere al Plan Nacional de Desarrollo; no son las entidades territoriales las que pueden definir esas políticas, pues la descentralización territorial no desvirtúa el carácter unitario del Estado. La autoridad local no podrá exceder sus facultades reglamentarias; existen otros mecanismos judiciales para proteger derechos. La consulta popular no es el mecanismo idóneo llamado a prosperar, solicita se declare que no es constitucional en razón a la competencia para promoverla y por indebida escogencia de la acción. (Segunda intervención). La Agencia confía en el principio de buena fe. Si existe alguna omisión se hace uso de los mecanismos para la protección de los derechos de la comunidad. Si la respuesta fuera "no", no habría posibilidad a la explotación de esos recursos; si fuese "sí" sería un mal precedente, no soportaría un juicio constitucional; los concejos tienen función reglamentaria, no legislativa. Esas actividades están reguladas por la ley y son legalmente permitidas. Agencia de acuerdo con su competencia, señala que deberían hacerse mesas de diálogos, o con la autoridad ambiental.
Ministerio Público	01:01:27 a 01:15:42	Ofrece precisiones acerca de varios puntos, así: 1. Una cosa es el apego a la Constitución y a la ley y otra los efectos de la decisión que tome la ciudadanía. El Tribunal simplemente verifica si se cumplen los requisitos conforme a los arts. 1, 8 y 56 de la Ley 134 de 1994. Considera que los requisitos los ha cumplido a cabalidad el municipio de Tauramena, está debidamente presentado (aspecto formal), la pregunta es clara y concreta y está debidamente sustentada y solicita se dé vía libre a la realización de la consulta. 2. En cuanto a la utilidad del mecanismo de consulta, considera que son

		temas de orden nacional, está de acuerdo con lo expresado por el Ministerio y la ANH. Este mecanismo no puede entorpecer políticas del Estado, pues existen otros medios para el efecto, pues es posible que haya real afectación de los recursos hídricos; la Procuraduría puede colaborar con esas otras acciones más efectivas, que no generan a la comunidad de Tauramena unas expectativas que per se no resuelven la situación; hay una confusión de delimitaciones y de facultades. Considera que en el trámite deberían participar la Registraduría y el Ministerio del Interior y hacerlos partícipes, porque tienen responsabilidades en el desarrollo de estos mecanismos. Le preocupa que pierdan importancia por su uso inadecuado.
	01:43:15 a 01:47:38	(Segunda intervención). Se refiere a las sentencias C-578 de 1999 (licencias ambientales y competencias de las corporaciones autónomas) y C-894 de 2003, relativa al mecanismo de consulta en temas ambientales y si esta puede o no interferir en el desarrollo y las normas ambientales, pues en un mismo asunto confluyen los niveles nacional y territoriales. Por ello la intervención de las CAR trasciende lo municipal y no pueden ser condicionadas por el mecanismo de consulta popular del nivel local.

CONSIDERACIONES DE FONDO

1ª ***Competencia***. Puesto que Tauramena 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.

2ª *Naturaleza, trámite y alcances de la intervención del Tribunal.* 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.

Ni siquiera puede asemejarse al trámite de *objeciones* a un proyecto de acuerdo o de ordenanza; por ello, a falta de un *procedimiento* que deba seguirse y sin que pueda analógicamente acudirse al instrumental de la Ley 1437, el pronunciamiento judicial se emite *de plano*. La oportunidad que el Tribunal abrió para oír a la entidad territorial que impulsa la consulta y a los organismos nacionales directamente concernidos por la materia de la misma, no constituye en modo alguno *integración de contradictorio;* por ello la ausencia de la ANLA, ente que desperdició la ocasión propicia para expresar pareceres en nada compromete la actuación, ni impide la decisión de fondo[3].

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 Tauramena 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 ordinaria.

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 Tauramena, 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.

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

[3] Tampoco era forzoso, como lo expuso el Ministerio Público en la audiencia, llamar a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Ministerio de Interior; o a la Policía y al Ejército Nacional, por las diversas interacciones que deban darse entre esos entes para el apoyo institucional a una consulta.

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.

3ª *El marco normativo abstracto: consulta popular*

3.1 ***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.

3.2 ***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:

> **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 relievan 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 conciernan al destino colectivo.

[...] Como lo afirma Bobbio[3], 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 ínsita 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.

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 revisión[4].

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:

1.7. 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.

La consulta popular, de acuerdo con la Carta, es obligatoria para la formación de nuevos departamentos (artículo 297 CP); para la vinculación de municipios a áreas metropolitanas o para la conformación de estas (artículo 319 CP.) y para el ingreso de un municipio a una provincia ya

[4] 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.

constituida (artículo 321 CP.), previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades que determine la ley orgánica de ordenamiento territorial (artículo 105 CP.)

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 surtirse, 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.

Como se puso de presente al examinar las nuevas competencias de control constitucional que el proyecto en cuestión asigna a la Corte Constitucional, tema tratado en los artículos 17, 34 y 44, la atribución de funciones a este Alto Tribunal no es materia que pueda ser desarrollada por el legislador, pues fue regulada íntegramente por el Constituyente en la Carta Política, o sea que emana directamente de sus preceptos. No puede, entonces, el legislador asignar una nueva competencia de control a la Corte, so pena de contrariar el artículo 241 CP., en el que el Constituyente en términos categóricos expresó que la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución se le confía *"en los estrictos y precisos términos"* en el previstos. A la Corte Constitucional únicamente se le pueden asignar nuevas competencias mediante un acto reformatorio de la Carta Política.

Así las cosas, la creación de un control previo y de contenido sobre el texto mismo de la consulta popular de carácter nacional que se someterá a la decisión del pueblo, por la norma en estudio, contradice abiertamente el artículo 241 de la Constitución Política, cuyo numeral 3o. dispone un control posterior para las consultas populares del orden nacional, por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

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.

En tal virtud, se declararán inexequibles 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 inexequible.

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 decisiones[5].

3.3 ***La interpretación conforme a la Carta: preservación del núcleo esencial de los mecanismos de participación ciudadana.*** Enunciado el problema, todavía en la perspectiva abstracta, *se trata de dilucidar si 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.*

El Tribunal responde *afirmativamente.* El extracto jurisprudencial que antecede no es ocioso; permitirá comprender el punto de partida dogmático que utilizará la Sala para evaluar en concreto estos eventos de control constitucional de la pregunta que se

---

[5] 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 resolutiva se declaró *exequible* el art. 53, salvo el fragmento del inciso 3°, 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 inexequible, al igual que la frase *"en los mismos términos previstos en su inciso anterior"* de su inciso tercero).

pretenda someter al mecanismo de *consulta popular:* 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.

Si bien Colombia es una *república unitaria* (art. 1° de la Carta), está organizada administrativamente mediante grados y formas de *descentralización* (todavía en desarrollo normativo), acorde con un piélago 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 los 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.

4ª ***La regulación legal y el procedimiento surtido***. 4.1 El diseño específico de la consulta popular es el siguiente:

> **Ley 134. Artículo 8º.-** ***Consulta popular***. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.
>
> En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.
>
> Cuando la consulta se refiere a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.
>
> **Ley 134. Artículo 53º.-** ***Concepto previo para la realización de una consulta popular***. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.
>
> El gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, el concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si este fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. ***El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.***

La claridad de la fuente, que debe leerse conforme al prisma de la sentencia C-180 de 1994 cuyos apartes esenciales ya se extractaron, no amerita dificultades para su comprensión, en lo que corresponde a la intervención del Tribunal. Se verificará, entonces, en primer lugar lo relativo al trámite que se surtió por las autoridades de Tauramena, acerca del cual no hubo glosas de quienes participaron en la audiencia pública; enfáticamente el Ministerio Público expresó su entera conformidad con dicho aspecto.

4.2 ***Examen del rito administrativo.*** Los pasos previos y su confrontación con el diseño legal ofrecen las siguientes conclusiones:

- *Identificación del texto que se someterá a la decisión del pueblo*: obra en el escrito del alcalde, dirigido al Tribunal y con idéntico contenido, en el que se sometió a estudio del Concejo Municipal de Tauramena (folios 1 y 2).

- *Justificación de la consulta:* en las memorias que el alcalde denominó "Sustentación social, político, constitucional, legal y reglamentario de la consulta popular", puestas a consideración del aludido concejo (folios 3-25), obran las explicaciones pormenorizadas que dicho mandatario ofreció para justificar la convocatoria al pueblo, para que se pronuncie acerca de asuntos que considera de *interés vital* para un sector de la comunidad de Tauramena. La posición institucional del municipio, adversa a la ejecución del denominado "Proyecto Odisea 3D", relativo a actividades propias de la industria del petróleo en algunas de sus veredas, también está consignada en el documento que produjo el presidente del Concejo de Tauramena (folios 49-51), dirigido a la autoridad ambiental regional. Además, en la audiencia, la entidad peticionaria entregó *cartografía* en la que, según su afirmación, se detalla el área de influencia de las medidas de preservación que se pretende instaurar, previa autorización y mandato del *pueblo* (paquete de planos, folios 290).

- *Informe acerca de la fecha tentativa de la consulta*: la Administración tiene previsto que sea el 8 de diciembre de 2013 (fol. 24). El alcalde explicó al concejo, también con el mismo soporte al Tribunal, que se requería un lapso prudencial para preparar la "logística", considerado el plazo de espera del pronunciamiento judicial.

- *Que el Concejo Municipal de Tauramena emita concepto favorable*: ya se produjo, como se ha reseñado en varios párrafos anteriores.

4.3 ***Conclusión revisión formal.*** Salvo lo último, que se aborda más adelante, el rito instrumental ha cumplido las exigencias legales. No existe reparo alguno en la perspectiva formal, para efectos del control de constitucionalidad de la pretendida consulta.

La fecha de la consulta. Esta Sala considera que la señalada por la Administración **(8** de diciembre de 2013**)** se ajusta al ordenamiento que aplica al caso[6], pues el trámite se introdujo ante la corporación administrativa el ***20*** *de septiembre* de este año (fol. 2), el concejo se pronunció el **25** de septiembre y lo comunicó al alcalde el **30** de dicho mes;

[6] Ley 134. **Artículo 54°.-** ***Fecha para la realización de la consulta popular.*** La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso de las consultas populares celebradas en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades, el término será de dos meses.

la actuación se inició en este Tribunal el **7** de octubre y se profiere decisión dentro del término legal.

Nótese que a diferencia de lo que ocurre con las nacionales, para las territoriales no precisa la ley desde cuándo se cuentan los dos meses; la Sala fija esa cota a partir del día siguiente al pronunciamiento judicial, para preservar el núcleo esencial del lapso para preparar la logística, la suficiente divulgación y la motivación al electorado para que acuda a las urnas.

Además, el simple desbordamiento del plazo legal, en cuanto a la *fecha proyectada* para la consulta, *no sería razón suficiente* para declararla inconstitucional: ese efecto no está previsto expresamente en el ordenamiento estatutario; simplemente el mandato de la Ley 134 (art. 54) tendrá que observarse tanto por las autoridades municipales, como por la Registraduría Nacional de Estado Civil, en lo que le corresponda para la "logística" de este certamen de participación ciudadana.

Aquí se manifiesta y concreta el postulado de *interpretación conforme a la Carta*, entre pluralidad de opciones, para privilegiar la solución que permita al pueblo expresar su voluntad: no se vislumbra compromiso alguno de principios o valores constitucionales con la manera en que se precisa que el plazo legal (dos meses) corra *después* de la decisión judicial[7].

5ª ***El contenido material de la pregunta***. Lo que se pretende someter a votación es el siguiente texto (fol. 1):

> *¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate la Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena? SÍ ____ NO _____.*

---

[7] El Tribunal Administrativo de Santander aplicó esa misma solución en sentencia del 5 de septiembre de 2011, ponente Francy del Pilar Pinilla Pedraza, radicado 2011-00589-00).

Exactamente el mismo contenido se sometió a consideración del Concejo Municipal de Tauramena (fol. 2); aunque no se consignó la literalidad del que haya estudiado esa corporación administrativa, se obtuvo *concepto favorable*, según los términos de la comunicación oficial suscrita por su presidente (fol. 40) y el acta de rigor (fol. 41).

5.1 ***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.

5.1.1. ***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; se recoge a continuación una reseña informativa[8], por su valor pedagógico, pues es el primer evento de esta naturaleza que ocupa a la jurisdicción en Casanare:

- ***El Banco (Magdalena)***:

¿ Está usted de acuerdo que su Municipio pertenezca a un nuevo Departamento en los términos y condiciones establecidos en la Constitución Política Colombiana, Ley 134 de 1994 y la Ley 1454 de 2011 (Orgánica de Ordenamiento Territorial)? Si __ No__[9]

Valoración del Tribunal. La declaró ajustada a la Constitución, porque:

> Revisado su contenido y sustentado en los fundamentos legales y jurisprudenciales explicados en esta providencia, tenemos que la pregunta formulada, y esgrimida líneas previas, se encuentra proyectada de manera adecuada, dándole claridad a la población de que su decisión cualquiera sea su rigor, será significativa de la participación en un nuevo departamento o en su continuación dentro del actual.
> Ahora bien, al ser el pueblo de El Banco, el directamente interesado en el tema, al colocarse en discusión sus raíces e idiosincrasia magdalenense, es de recibo que sea el propio pueblo quien tome la decisión de manera directa, y acogiéndose a la norma ya previamente citada[10].

---

[8] Preparada por los auxiliares judiciales del despacho, asignados a relatoría, ELIANA ANDREA COMBARIZA CAMARGO y RAFAEL HUMBERTO GACHA RAMÍREZ. Igualmente hicieron el barrido, en su mayor parte, de las líneas de jurisprudencia constitucional que se citan en el fallo.

[9] Es una situación diferente, de consulta *obligatoria*, previa a la creación de un nuevo departamento; pero el núcleo relativo a la *claridad* de la pregunta es el mismo.

- ***Piedras (Tolima):***

¿ESTA DE ACUERDO, COMO HABITANTE DEL MUNICIPIO DE PIEDRAS TOLIMA QUE SE REALICE EN NUESTRA JURISDICCION ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN, EXPLOTACIÓN, TRATAMIENTO, TRANSFORMACIÓN, TRANSPORTE, LAVADO DE MATERIALES PROVENIENTES DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLITACIÓN MINERA AURÍFERA A GRAN ESCALA, ALMACENAMIENTO Y EL EMPLEO DE MATERIALES NOCIVOS PARA LA SALUD Y EL MEDIO AMBIENTE, DE MANERA ESPECÍFICA EL CIANURO Y/O CUALQUIER OTRA SUSTANCIA O MATERIAL PELIGROSO ASOCIADO A DICHAS ACTIVIDADES Y SE UTILICEN LAS AGUAS SUPERFICIALES Y SUBTERRÁNEAS DE NUESTRO MUNICIPIO EN DICHOS DESARROLLOS O EN CUALQUIER OTRO DE NATURALEZA SIMILAR QUE PUEDA AFECTAR Y/O LIMITAR EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE PARA EL CONSUMO HUMANO, LA VOCACION PRODUCTIVA TRADICIONAL Y AGRÍCOLA DE NUESTRO MUNICIPIO? (Sic).
NO____ SI _____

- *Valoración del Tribunal:*

"Revisado su contenido y sustento en los fundamentos legales y jurisprudenciales explicados en esta providencia, tenemos que la pregunta formulada y esgrimida líneas previas, se encuentra proyectada de manera adecuada, dando claridad a la población de que su decisión cualquiera sea su rigor, será significativa, ya que son ellos los directamente interesados en el tema para el bienestar de su municipio"[11].

- ***Santander (páramo de Santurbán)***:

"¿Está usted de acuerdo en que los ecosistemas esenciales en el ciclo del agua para el consumo humano en el departamento de Santander, se declaren de manera inmediata por parte de las autoridades, como bienes de utilidad pública e interés común para su preservación, conservación y protección?"

Valoración del Tribunal. La declaró inconstitucional, porque:

Examinado el texto de la pregunta no es posible afirmar que esta se encuentra redactada de forma tal que sea fácilmente comprendida por la comunidad. Si bien es cierto que puede responderse con un sí o con un no, no es entendible para el común de las personas la expresión "ecosistema esencial en el ciclo del agua". La claridad que predica la norma hace referencia a la redacción de una pregunta que pueda ser asimilada por cualquier ciudadano sin tener en cuenta el grado de escolaridad del mismo. Téngase en cuenta que se trata de una consulta popular, por tanto la pregunta se somete sin distingo alguno a la opinión del pueblo.

De otra parte, se trata de una pregunta genérica donde no se señala la zona que se intenta proteger, dejando al pueblo sin elementos de juicio suficientes que le permitan tener un conocimiento cierto acerca del tema por el cual se le consulta.

En efecto, tomando en consideración los antecedentes de esta consulta que obran en el expediente, la finalidad de preservación y protección recae sobre los páramos de Santurbán y Almorzadero, pero de la manera como esta formulada la pregunta, se abarca todo ecosistema esencial en el ciclo del agua para el consumo humano, en el departamento de Santander. En este sentido, no es consecuente la pregunta con la justificación de la consulta y no otorga claridad sobre el tema a consultar.

Asi las cosas, se concluye que por este aspecto la consulta popular objeto de este estudio no

---

[10] Tribunal Administrativo del Magdalena, sentencia del 14 de mayo de 2013, ponente María Victoria Quiñónes (sic) Triana, radicado 47-001-2333-000-2012-000104-00.
[11] Tribunal Administrativo del Tolima, providencia del 26 de junio de 2013, radicado 73001-23-33-005-2013-00317. El texto no precisa quién fue el ponente. Encontró que la consulta era *viable*.

observa laexigencia contemplada en lacitada norma[12].

Una problemática similar, sometida al conocimiento del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, obtuvo el aval de constitucionalidad. Se preguntó:

> "¿ESTÁ DE ACUERDO CON DECLARAR LEGALMENTE COMO ÁREA PROTEGIDA TODAS LAS ZONAS PRODUCTORAS DE AGUA DEFINIDAS POR LA UTORIOAD AMBIENTAL EN EL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, ANTES DE FINALIZAR EL AÑO 2015?"

Aunque no dijo expresamente por qué la pregunta ofrecía la claridad requerida, previa extensa incursión en el sistema de fuentes en lo relativo al SINAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas), al régimen de competencias para declararlas y administrarlas y para ocuparse de las zonas productoras de agua, señaló que el *texto de la consulta se ajustó al ordenamiento constitucional y legal*[13].

- *Bogotá (D.C.):* (restricciones a la circulación de automotores)

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca *resumió* las preguntas así:

> [el alcalde] solicitó un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del texto de dos preguntas que quiere someter al escrutinio público a través del Instrumento de la consulta popular, las que tienen que ver con la celebración de un días sin carro a partir del año 2001, y con la prohibición, desde el 1°. De enero del año 2.015, de la circulación de todos los vehículos automotores, con precisas excepciones, en esta capital, en días hábiles y dentro de unos determinados horarios, respectivamente (sic).

Escuetamente las estimó *claras*, previa exploración de la competencia del Distrito Capital para ocuparse de los asuntos sometidos a consideración del pueblo. Las declaró constitucionalmente viables[14].

5.1.2 ***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

---

[12] Tribunal Administrativo de Santander, sentencia del 5 de septiembre de 2011, ponente Francy del Pilar Pinilla Pedraza, radicado 2011-00589-00. Declaró que la pregunta no se ajustaba a la Constitución.
[13] Tribunal Administrativo de Norte de Santander, sentencia del 23 de agosto de 2011, ponente Maribel Mendoza Jiménez, radicado 540012331000-2011-00301-00.

[14] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, sentencia del 29 de septiembre del 2000, ponente William Giraldo Giraldo, radicado 11001123240020000613.

constitucionalidad 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 introductorias[15]; las preguntas ambiguas, confusas o que inducen a equívocos; cierto tipo de preguntas compuestas[16]; el voto en bloque de un referendo multitemático[17] y la introducción de casillas para el voto en blanco. [...][18].*

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 probatorio.

---

[15] *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 inexequibles todas las notas introductorias de todos los numerales del texto de la ley aprobada por el Congreso.*

[16] *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).*

[17] 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. 3° 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.

[18] Corte Constitucional, sentencia C-397 de 2010, ponente Juan Carlos Henao Pérez.

5.1.3 ***El caso concreto***. Tal como se advirtió al delimitar los alcances de la intervención del Tribunal, no se ocupa la Sala de *verificar los presupuestos fácticos de la pregunta*, pues ello no atañe a la *claridad del texto*, sino a la eventual ilegalidad de los futuros actos que pudieran expedirse como consecuencia de la consulta.

El sentido de la votación en nada cambiará la realidad; si efectivamente en las once (11) veredas aludidas en el texto se *ubica* o no la "zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena", no dependerá del pronunciamiento constitucional de este Tribunal, ni del resultado de la consulta popular. Son circunstancias *materiales*, que podrán verificarse en el eventual juzgamiento de los futuros actos, con plena evidencia técnica y conocidas todas las variables atinentes a ello.

Igualmente, debe precisarse que la *claridad* de la pregunta no está condicionada por la presunta asociación entre la actividad sísmica y las demás etapas de la industria de hidrocarburos y la afectación de mantos acuíferos, reservas de agua, zonas de recarga hídrica, áreas de protección forestal, etcétera, aspectos fácticos expuestos profusamente en la documentación que sustenta la *conveniencia* de la consulta y de los que se ocuparon algunos de los participantes en la vista pública que convocó el Tribunal. La *conveniencia* la examinó en su propia órbita de competencias el Concejo Municipal de Tauramena; será su esencia o la percepción que de ella se formen los votantes, lo que concite voluntades en el evento electoral. No lo que pondera este fallo.

Por consiguiente, en la restringida intervención propia del juez constitucional, esta Sala encuentra *clara* la pregunta, susceptible de su comprensión por cualquier persona del *común* y acerca de la cual puede recaer una respuesta monosilábica simple: *SÍ o NO*, sin condicionamiento alguno.

6ª ***La discusión relativa a la competencia respecto de los futuros actos***

6.1 ***Planteamiento de la discusión***. En la audiencia los agentes de la Nación, también en cierto grado el Ministerio Público, discutieron la competencia del alcalde para promover una consulta popular en asuntos relativos a la industria de hidrocarburos; el

enfoque de los primeros se centró principalmente en deducir que el contenido de la pregunta que pretende someterse a consulta en Tauramena 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, precisaron que el ámbito de lo que pretende consultarse es nacional y solo podría impulsarse el procedimiento de participación ciudadana por el presidente de la Republica.

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 de Tauramena tienen competencia para ocuparse de dichos asuntos.

Debe considerarse que la consulta tiene una finalidad, no puede quedarse en el plano abstracto o meramente simbólico: el vocero de Tauramena expresamente reveló en la audiencia (cronómetro 01h:27) que si el pueblo vota mayoritariamente por el NO, el alcalde llevará al concejo los proyectos de acuerdo necesarios para declarar el área de presunta recarga hídrica como *protegida* y, como consecuencia, incompatible con su preservación la realización de cualquiera de las actividades inherentes a la industria extractiva de hidrocarburos.

6.2. ***El problema jurídico.*** Se trata de discernir en abstracto, con ocasión del control de constitucionalidad de la pregunta que se pretenda someter a consulta popular municipal, si las autoridades territoriales podrían expedir disposiciones ambientales relativas a la ejecución de actividades de la industria petrolera (sísmica, exploración, explotación y transporte de hidrocarburos) en su jurisdicción.

Dicho interrogante se inserta en el espectro del art. 105 de la Carta, que se proyecta sobre el desarrollo subordinado de la Ley 134: un alcalde o un gobernador no podrán convocar consultar populares para decidir acerca de materias extrañas a sus respectivas competencias constitucionales y legales. No hay duda acerca de esa limitación constitucional.

6.2.1. ***Tesis.*** La respuesta de la Sala es afirmativa, con una precisión indispensable. 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.

Para esta Corporación lo que se examina con ocasión de la consulta popular de Tauramena que ocupa su atención es un evento del tercer tipo, por las razones que se desarrollarán en los acápites que siguen: pese al vehemente discurso de Corporinoquia y de los abogados de la Nación, 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, los de precaución y de rigor subsidiario, que también proyectan efectos sobre el ejercicio analítico que debe hacer esta Sala.

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 constitucionalidad[19].

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*
>
> 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.
>
> En otros artículos, en cambio, sí se establecen competencias medioambientales en cabeza de órganos o entidades específicos. Por ejemplo, el artículo 330 dispone que a los consejos indígenas les corresponde velar por la preservación de los recursos naturales, y por la aplicación de normas legales sobre usos de suelos y poblamiento en sus territorios. Así mismo, los artículos 300.2 y 313.9 facultan

[19] 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.

respectivamente a las asambleas y a los concejos para expedir normas sobre medio ambiente. Con todo, la Constitución no sólo otorga competencias en materia ambiental a entidades territoriales. El artículo 268.7 establece que el Contralor General debe presentar ante el Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente. Así mismo, los artículos 333 y 334 establecen que el legislador puede delimitar el alcance de la libertad económica cuando lo exija el medio ambiente, y permitir la intervención del Estado en la economía para garantizar su preservación. Adicionalmente, el artículo 215 establece la facultad del gobierno nacional para decretar el estado de emergencia, cuando sobrevengan hechos que perturben grave e inminentemente el orden ecológico.

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-

Esta propiedad del sistema constitucional de protección del medio ambiente ya había sido reconocida anteriormente por la Corte en diversos pronunciamientos, en los que ha avalado el carácter concurrente de las competencias de las entidades encargadas de su protección, destacando sin embargo, el carácter nacional del interés bajo protección. Así, en la Sentencia C-495/96 (M.P. Fabio Morón Díaz), la Corte sostuvo:

> "La planificación ambiental debe responder a los dictados de una política nacional, la cual se adoptará con la participación activa de la comunidad y del ciudadano, y la misma debe ser coordinada y articulada entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes. La Carta Política le otorga al Estado la responsabilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, garantizando así la conservación y la preservación del entorno ecológico. Al respecto, cabe recordar que el derecho a gozar de un ambiente sano les asiste a todas las personas, de modo que su preservación, al repercutir dentro de todo el ámbito nacional -e incluso el internacional-, va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental. ...."

Por su parte, la Sentencia C-535/96 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), se pronunció en términos similares, diciendo:

> "En principio, su carácter global e integrado y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen del medio ambiente un asunto de interés nacional, y por lo tanto la responsabilidad en esta materia está radicada prima facie en el Estado central (CP. arts. 79 inc. 2 y 80)."

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 ambiental[20].

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; por ello dedujo efectos jurídicos de las determinaciones que dos municipios adoptaron para la protección de la laguna del Tinije y su área de influencia. Así lo estableció en los siguientes términos:

5.3.3.2. El distrito de manejo integrado de los recursos naturales del caño y la laguna el Tinije

La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA, mediante el Acuerdo No. 1100-02-2-08-012 de 5 de diciembre de 2008, declaró la zona como distrito de manejo integrado de los recursos naturales por su valor ecológico representado en la diversidad de flora, fauna y belleza escénica.

El área definida como distrito de manejo integrado de los recursos naturales cuenta con una extensión aproximada de 13.768.015 Ha.

Dicho acto administrativo dispone que el distrito de manejo integrado deberá mantener una zona de preservación (1.695.4148 has), una zona de producción (10.112.1331 has) y una zona de restauración o recuperación (1.961.2536 has). La zona de producción es el área susceptible de utilizarse en la producción, generación y obtención de bienes y servicios a través del aprovechamiento racional de los recursos naturales y está destinada a actividades de ganadería y agricultura representada en cultivos comerciales de arroz y "pancoger" (sic) de maíz, yuca, plátano, caña de azúcar, café, cocos y árboles frutales de naranjas, limones, manzanas, bananos, piñas y mandarinas.

No se encuentran delimitadas las diferentes zonas del distrito de manejo integrado ya que esto se debía estipular en el plan integral de manejo, el cual a la fecha no ha sido expedido ni se ha conformado el comité de concertación necesario para ello. –Sic, para las áreas indicadas -

5.3.3.3. La laguna El Tinije como zona de reserva natural y patrimonio ecológico

Los Concejos Municipales de Aguazul y Maní declararon esta zona como reserva natural y patrimonio ecológico de dichos municipios mediante los Acuerdos No. 005 de 17 de febrero y 018 del 25 de noviembre de 1993, respectivamente, por considerar, entre otros aspectos, que su

[20] Corte Constitucional, sentencia C-894 de 2003, ponente Rodrigo Escobar Gil.

flora y fauna debe mantenerse en buen estado y porque allí hay especies en vía de extinción únicas en el mundo. (Se agregan negrillas).

5.3.3.4. Fundamentos de la política ambiental colombiana

La Constitución Política en su artículo 79 establece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, para lo cual la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla; y que es un deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El artículo siguiente prevé que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

La Ley 99 de 1993, que reglamenta las dos normas constitucionales a las cuales se hizo alusión anteriormente, demarca el su artículo primero, como fundamentos de la política ambiental colombiana y como principios generales ambientales, los siguientes:

"1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

5. ***En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso****.*

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física."

A su vez, la Ley 99 de 1993 ha sido reglamentada por diferentes decretos, entre ellos, el 1713 de 2002, el 4688 de 2005, el 3600 de 2007 y el 2372 de 2010, de los cuales debemos resaltar lo siguiente:

➢ En materia ambiental se han dado, entre otras, las siguientes definiciones:

- Impacto ambiental: Cualquier alteración en el sistema ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad.

- Medidas de compensación: Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos.

- Medidas de corrección: Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.

- Plan de Manejo Ambiental: Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad. El Plan de Manejo Ambiental podrá hacer parte del Estudio de Impacto Ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición.

- Del Estudio de Impacto Ambiental –EIA: es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera. Este estudio deberá ser elaborado de conformidad con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales fijados para el efecto y son el Diagnóstico Ambiental de Alternativas y el Estudio de Impacto Ambiental que deberán ser presentados ante la autoridad ambiental competente, los cuales son objeto de emisión de conceptos técnicos, por parte de las autoridades ambientales competentes.

- Función amortiguadora: El **ordenamiento territorial** de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. **El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios** para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas. Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997. (Se agregan negrillas).

- Zonificación: Las áreas protegidas del Sinap deberán zonificarse con fines de manejo, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación. Las zonas y sus consecuentes subzonas dependerán de la destinación que se prevea para el área según la categoría de manejo definida, conforme a lo dispuesto en el presente decreto y podrán ser las siguientes:

Zona de preservación: Es un espacio donde el manejo está dirigido ante todo a evitar su alteración, degradación o transformación por la actividad humana. Un área protegida puede contener una o varias zonas de preservación, las cuales se mantienen como intangibles para el logro de los objetivos de conservación. Cuando por cualquier motivo la intangibilidad no sea condición suficiente para el logro de los objetivos de conservación, esta zona debe catalogarse como de restauración.

Zona de restauración: Es un espacio dirigido al restablecimiento parcial o total a un estado anterior, de la composición, estructura y función de la diversidad biológica. En las zonas de restauración se pueden llevar a cabo procesos inducidos por acciones humanas, encaminados al cumplimiento de los objetivos de conservación del área protegida. Un área protegida puede tener una o más zonas de restauración, las cuales son transitorias hasta que se alcance el estado de conservación deseado y conforme los objetivos de conservación del área, caso en el cual se denominará de acuerdo con la zona que corresponda a la nueva situación. Será el administrador del área protegida quien definirá y pondrá en marcha las acciones necesarias para el mantenimiento de la zona restaurada.

Zona de uso sostenible: Incluye los espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación del área protegida. Contiene las siguientes subzonas:

a) Subzona para el aprovechamiento sostenible. Son espacios definidos con el fin de aprovechar en forma sostenible la biodiversidad contribuyendo a su preservación o restauración.

b) Subzona para el desarrollo: Son espacios donde se permiten actividades controladas, agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales, habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y la construcción y ejecución de proyectos de desarrollo, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación del área protegida.

Zona general de uso público: Son aquellos espacios definidos en el plan de manejo con el fin de alcanzar objetivos particulares de gestión a través de la educación, la recreación, el ecoturismo y el desarrollo de infraestructura de apoyo a la investigación. Contiene las siguientes subzonas:

a) Subzona para la recreación. Es aquella porción, en la que se permite el acceso a los visitantes a través del desarrollo de una infraestructura mínima tal como senderos o miradores.

b) Subzona de alta densidad de uso. Es aquella porción, en la que se permite el desarrollo controlado de infraestructura mínima para el acojo de los visitantes y el desarrollo de facilidades de interpretación.

- Usos y actividades permitidas: De acuerdo a la destinación prevista para cada categoría de manejo, los usos y las consecuentes actividades permitidas, deben regularse para cada área protegida en el Plan de Manejo y ceñirse a las siguientes definiciones:

a) Usos de preservación: Comprenden todas aquellas actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.

b) Usos de restauración: Comprenden todas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad.

c) Usos de Conocimiento: Comprenden todas las actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumentan la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales y la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.

d) De uso sostenible: Comprenden todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y

construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

e) Usos de disfrute: Comprenden todas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteran los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.

Los usos y actividades permitidas en las distintas áreas protegidas que integran el SINAP se podrán realizar siempre y cuando no alteren la estructura, composición y función de la biodiversidad característicos de cada categoría y no contradigan sus objetivos de conservación. En las distintas áreas protegidas que integran el Sinap se prohíben todos los usos y actividades que no estén contemplados como permitidos para la respectiva categoría[21].

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 Colombia[22], 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,

[21] TAC, sentencia popular del 14 de noviembre de 2012, ponente José Antonio Figueroa Burbano, radicado 85001-2331-001-2012-00044-00 (exploración petrolera área de la laguna del Tinije).
[22] *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.

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 subsidiario***. 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.

Oír a la comunidad en una consulta municipal jamás tendrá la capacidad de reformar la Constitución; ni siquiera las leyes ni los mandatos normativos *legítimos* que expida el Gobierno. No por ser *decretos* o *resoluciones ministeriales* de encumbrado origen, puede excluirse la posibilidad de su confrontación con el ordenamiento superior. Luego a lo sumo, si el NO sale avante, el alcalde y el concejo de Tauramena deberán interpretar la voluntad del pueblo y acomodar las *futuras decisiones* a esa voluntad política, pero sin transgredir el sistema de fuentes.

Quizá, como lo presagia el Ministerio Público, se trate de un ejercicio democrático inocuo; pero tal vez no, si la Administración creativamente busca caminos viables para concretar la decisión del electorado; esa es su responsabilidad. No corresponde al juez constitucional presumir que van a fracasar en esa iniciativa. Tampoco darle por anticipado una especie de certificado de conformidad, alcance que no tendrá este fallo.

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 legítimas para preservar bienes públicos tan valiosos, como lo es el *medio ambiente sano*. Basta reseñar, entre sus pronunciamientos, los siguientes apartes:

> Por lo tanto, la exigencia de licencias ambientales constituye un típico mecanismo de intervención del Estado en la economía, y una limitación de la libre iniciativa privada, justificada con el propósito de garantizar que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es inherente (C.N. art. 58). La caracterización de las licencias ambientales como instrumentos de intervención económica supone un primer problema en cuanto a la forma como se debe desarrollar dicha función. ¿Cuál es el alcance de la autonomía de los órganos encargados de otorgar licencias ambientales? ¿A quién corresponde la función de establecer los requisitos que debe cumplir un particular para que se le otorgue una licencia ambiental? ¿Tienen las corporaciones autónomas la facultad para imponer requisitos a los particulares, con el objeto de proteger el medio ambiente? –sic -
>
> Al tratarse de un mecanismo de intervención del Estado en la economía, podría sostenerse que se trata de una función privativa del legislador. En esa medida, sólo podrían exigirse requisitos expresamente consagrados en la ley. Por consiguiente, ni las corporaciones autónomas, ni las entidades territoriales, podrían imponer un nivel de exigencia más alto que el consagrado explícitamente por el legislador. En primer lugar, porque el artículo 333 de la Constitución establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres y que nadie podrá exigir requisitos sin autorización de la ley. Así mismo, dispone que será por medio de ésta que se delimitará el alcance de la libertad económica, cuando lo exija la preservación del medio ambiente. Adicionalmente, debido a que el artículo 334 dispone que la intervención en la explotación de recursos naturales, para preservar un ambiente sano se hará por mandato de la ley. Finalmente, porque el artículo 84 prohíbe imponer requisitos adicionales al ejercicio de una actividad, cuando ésta haya sido reglamentada de manera general.
>
> Sin embargo, las garantías constitucionales de la libertad económica no impiden que las entidades descentralizadas competentes establezcan de manera autónoma requisitos para la preservación del ambiente. Así lo establece el principio de rigor subsidiario, que fue avalado por esta misma Corporación,[23] según el cual las entidades con ámbitos de competencia territorial más reducidos no pueden disminuir el nivel de protección del medio ambiente establecido por las autoridades que tengan una competencia territorial mayor. Sin embargo, sí pueden imponer estándares más exigentes para la protección del medio ambiente en sus respectivos territorios. Habiendo sido planteado en la demanda, el argumento de la reserva de ley fue descartado por esta Corporación, con base en las consideraciones que se transcriben a continuación:
>
> > "La Corte no comparte esa interpretación, puesto que la ley, al delimitar la libertad económica, tiene que respetar la garantía institucional de la autonomía territorial, por lo cual no puede vaciar la competencia propia de las entidades territoriales, como ya se señaló anteriormente. ..."
> >
> > "De otro lado, el artículo 84 no establece una reserva de ley, como equivocadamente pudiera pensarse, pues habla simplemente de reglamentación general, la cual, en relación con el patrimonio ecológico local, es también expedida por las entidades territoriales, como es obvio, de conformidad con la legislación básica nacional expedida por el Congreso pues, como ya se señaló, las competencias son en este campo concurrentes." Sentencia C-535/96. [...][24]

---

[23] Sentencia C-535/96.

[24] 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.

3

6.2.5 ***La hipotética contradicción entre los mandatos territoriales y las decisiones de otras autoridades competentes.*** 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 similares.

Basta rememorar, entre otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, la sentencia T-123 del 2009 en la cual se ofrecieron las siguientes claridades:

> **5.- Las consultas populares frente a las atribuciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs) para la expedición de licencias ambientales en asuntos de su competencia**
>
> [...] 5.2.- Una de las manifestaciones concretas de la protección al medio ambiente se refleja en la existencia de organismos con niveles de especialización funcional y técnica, encargados de asegurar una adecuada planeación ambiental tomando como eje la protección de ecosistemas regionales – Corporaciones Autónomas Regionales-. En este sentido *"el Constituyente de 1991 preservó las corporaciones autónomas, como estructura fundamental de protección de los ecosistemas regionales dentro del territorio nacional. Al hacerlo, tuvo en cuenta que la especialización funcional de estas entidades permite tecnificar la planeación ambiental de cada región, de acuerdo con sus propias particularidades"*[4].
>
> En cuanto a la configuración de las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), están reguladas en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, el cual dispone que son entes corporativos de carácter público integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica.
>
> Al examinar la naturaleza jurídica de estas entidades la Corte ha precisado que *"no pueden ser considerados como células típicas de la organización descentralizada o por servicios, sino como entidades administrativas del orden nacional"*[5]. [...]
>
> 5.3.- En el marco del sistema constitucional de protección al medio ambiente, el artículo 80 de la Carta impone al Estado la obligación de planificar *"el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución"*, a la vez que le impone el deber de *"prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental"*.
>
> Es para tal fin el otorgamiento de licencias para el desarrollo de los proyectos que tengan impacto ambiental, lo cual fue regulado en la Ley 99 de 1993, *"por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones"*. El Gobierno Nacional reglamentó la expedición de licencias ambientales mediante el Decreto 1753 de 1994, sustituido luego por el Decreto 1728 de 2002, donde se regula en qué eventos la expedición de licencias ambientales es competencia del Ministerio del Medio Ambiente, de las CARs o de las entidades territoriales. En cuanto a las licencias ambientales la jurisprudencia ha puntualizado:

"La licencia ambiental consiste en la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente. ... De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o reversar, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente"[6].

5.4.- Ahora bien, con miras a conciliar el ejercicio de funciones concurrentes en materia ambiental, el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 dispone la sujeción a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, definidos así:

[...] Las anteriores consideraciones llevaron a la Corte a declarar la inexequibilidad de un aparte del artículo 63 de la Ley 99 de 1993, el cual autorizaba la apelación ante el Ministerio del Medio Ambiente de los actos expedidos por las CARs que otorgaran o negaran licencias ambientales. A juicio de la Corte, *"tanto la protección del ambiente, como la aplicación uniforme de un estándar mínimo de protección nacional, se encuentran suficientemente garantizadas sin necesidad de limitar la autonomía de las corporaciones autónomas regionales para decidir definitivamente sobre las licencias que estas entidades expiden".*

5.5.- En este panorama, la jurisprudencia ha dejado claro que la participación de las comunidades en la toma de decisiones en asuntos medio ambientales *"no puede llegar al extremo de anular el derecho a gozar de un ambiente sano"*, por cuanto *"este derecho está en cabeza de todas las personas dentro del territorio nacional"*[7]. Por lo tanto, la participación ciudadana debe ser armonizada con el reconocimiento efectivo de los demás derechos y principios consagrados en la Constitución.

La Corte es consciente de que la definición de competencias en materias relacionadas con la protección del medio ambiente no es una empresa fácil *"precisamente debido a la imbricación de intereses nacionales, regionales y locales en relación con un mismo asunto"*[8], donde confluye no sólo el legislador, sino los organismos técnicos especializados (como las CARs) y las propias entidades territoriales.

5.6.- Teniendo en cuenta la configuración constitucional y legal del sistema ambiental en Colombia, la Corte considera que el impacto de las decisiones que en esa materia adoptan las CARs trasciende de la esfera estrictamente municipal para imbricarse en un escenario regional con proyección nacional. En esa medida, sus decisiones no pueden estar condicionadas por la voluntad ciudadana expresada en una consulta popular del nivel municipal, pues esta sólo tiene alcance respecto de asuntos de la competencia propias de la administración local.

En síntesis, a juicio de la Corte no se vulnera el derecho fundamental a la participación ciudadana cuando una Corporación Autónoma Regional no atiende una consulta popular del nivel municipal, para efecto de la expedición de una licencia ambiental, pues se trata de esferas competenciales diferentes, conforme a lo previsto en el artículo 105 de la Constitución, la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (art.51) y las normas que regulan el sistema de protección al medio ambiente[25].

Ese marco abstracto se trae a colación con fines pedagógicos y para atender al llamado del Ministerio Público: la comunidad de Tauramena no podrá sentirse engañada por esta judicatura si, hipotéticamente, el NO obtiene la mayoría necesaria para provocar la expedición de determinados actos administrativos y ellos no producen el efecto deseado, expresado por las autoridades territoriales en la audiencia. Esa discusión vendrá después, por otros caminos procesales; algunos de sus aspectos

[25] Corte Constitucional, sentencia T-123 de 2009, ponente Clara Inés Vargas de Hernández.

podrían ser del resorte directo del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional, según el nivel normativo que tenga que juzgarse.

Desde luego el Tribunal tampoco anticipa cuál sea la opción interpretativa a la que acudirá cuando le corresponda, frente a problemáticas similares a la de Nemocón, ponderada por la Corte en la aludida sentencia T- 123 del 2009: determinar si los actos que pudiera expedir Tauramena puedan sobreponerse a las decisiones de otras autoridades o no; si son susceptibles de armonización o no; si pueda prosperar una excepción de inconstitucionalidad respecto de leyes o decretos o no, serán ejercicios analíticos en concreto, frente a escenarios de juzgamiento que no pueden predecirse desde ahora. Nótese que el fallo de tutela abordó una perspectiva inherente a la garantía de derechos fundamentales, no a la valoración de la validez de los actos administrativos fruto de la consulta de esa municipalidad.

CONCLUSIONES

1ª Esta Sala encuentra ajustada a la Constitución, en la perspectiva formal, la consulta popular que pretende adelantar Tauramena, en lo relativo al procedimiento previo ya surtido; advertirá que ella tendrá que convocarse dentro de los dos meses siguientes a la notificación de este pronunciamiento, en virtud del perentorio mandato legal anunciado en las consideraciones para el marco abstracto y los límites temporales del caso concreto.

2ª También estima conforme con la Carta y con los lineamientos legales, el contenido de la *pregunta* que se someterá a la votación de la comunidad de Tauramena, en cuanto concierne a la *claridad* y a la preservación del núcleo esencial de la *libertad de los electores* para optar por una respuesta simple: SÍ o NO, sin condiciones ni agregados que puedan distraer su comprensión o su decisión.

3ª En lo que atañe al *contenido jurídico* de la pregunta, deja advertido que: i) no presupone ni excluye la fidelidad de los elementos fácticos inherentes a ella; ii) nada anticipa respecto de la validez de los *futuros actos* que deba expedir la autoridad

territorial, si los votantes acogen el NO, con la participación y la mayoría previstas en el ordenamiento; iii) en la frontera porosa y por demás compleja de las competencias de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, respecto de la ponderación de intereses y valores atinentes a la presunta contraposición de la actividad de la industria del petróleo, en toda su cadena, con la preservación de algunos elementos del *medio ambiente sano* (recursos hídricos, bosques, áreas de reserva forestal) o con otras intervenciones antrópicas tradicionales (agricultura y ganadería, vivienda rural), abordó la discusión en uno de los escenarios posibles – el de la duda razonable – para hacer viable la consulta, en cuanto debe privilegiarse la *participación democrática.*

Ninguna de las tesis radicalmente opuestas que se esgrimieron en la audiencia en torno a *competencias*, puede considerarse victoriosa; y iv) aquí se ha ocupado únicamente del examen constitucional de la *consulta popular*, no de las aristas que podría abordar un juez popular en torno a un determinado proyecto de "sísmica", o de otras actividades exploratorias, o en general de la *cadena del petróleo* en parte de la jurisdicción de Tauramena.

Como no se trata de un *juicio ordinario*, no tiene que convocarse a *partes* ni a terceros interesados; no hay demanda, ni traslados, ni contestación. Tampoco era forzoso citar a la audiencia a quienes deban velar por que la logística de la consulta se provea oportunamente; ello corresponde privativamente a las autoridades administrativas.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar ajustado a la Constitución el procedimiento previo y el texto de la pregunta que el alcalde de Tauramena pretende someter a consulta popular, configurado así:

¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate la Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena? SÍ ____ NO _____.

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

TERCERO: Remítase copia auténtica de este pronunciamiento al alcalde, al presidente del Concejo Municipal y al registrador municipal del estado civil de Tauramena; 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.

CUARTO: Cumplido lo anterior, actualícese el registro y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sesión de la fecha, acta).

Los magistrados,

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO