

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 4

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

ACCIONANTE:	MUNICIPIO DE TENZA
REFERENCIA:	150012333000-2016-00895-00
ACCIÓN:	CONSULTA POPULAR
ASUNTO:	DECLARA NO AJUSTADO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, EL TEXTO DE LA CONSULTA POPULAR

De conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 y artículos 20 literal d), 31 literal c) y 32 de la Ley 1757 de 2015, procede la Sala a pronunciarse sobre la constitucionalidad del texto que pretende ser sometido a consulta popular en el Municipio de Tenza.

I. ANTECEDENTES

1. LA PETICIÓN DE REVISIÓN

Mediante escrito presentado por el Alcalde Municipal de Tenza (fls. 1-10), se solicitó a este Tribunal analizar y avalar el texto de la pregunta de consulta popular que se pretende efectuar en dicho municipio y que corresponde a la siguiente:

"¿Está usted de acuerdo como habitante del municipio de Tenza-Boyacá, con que se lleven a cabo actividades de instalación de torres de energía y alta tensión de la Empresa de Energía de Bogotá en las Veredas Rucha, Mutatea, Valle Grande Abajo, Valle Grande Arriba, Resguardo y Quebradas, jurisdicción del municipio de Tenza? SI ____ NO ____"

Como sustento de la petición, el alcalde municipal señaló que en los municipios de la denominada zona del Valle de Tenza, la Empresa de Energía de Bogotá – EBB, pretende ejecutar el Proyecto Norte, consistente en la instalación de 59 torres de energía en páramos y zonas montañosas de la región, en los que se encuentra el Municipio de Tenza.

Indicó que en varias oportunidades la comunidad de Tenza ha expresado su oposición frente a la ejecución de este tipo de proyectos,

considerando que representa una amenaza al medio ambiente, afectando el paisaje de las zonas donde serán ubicadas dichas torres de energía, interfiriendo con ello en el uso del suelo y generando fenómenos de desvalorización, sin que se evidencie una justa retribución al municipio ni sus habitantes.

Refirió que el Municipio de Tenza es conocido por su riqueza turística y hotelera, por lo que la consulta popular prevista en el artículo 105 de la Constitución Política, así como en la Ley 134 de 1994, debe ser estudiada de manera conjunta y armónica con la competencia fijada en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, y que resalta, en cuanto hace al uso de suelos, que cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo amenace con crear un cambio significativo que dé lugar a la transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley, responsabilidad que se encuentra a cargo del municipio.

De conformidad con lo anterior, advirtió que no está en discusión que la instalación de torres de energía en zonas rurales del Municipio de Tenza, es un proyecto que evidentemente altera el uso del suelo, toda vez que es catalogada como una actividad que tiene una alta injerencia en las zonas objeto de su ubicación, en la medida que genera escenarios de desvalorización del suelo para los propietarios de los mismos, y además altera la vocación del suelo agrícola o pastoril, actividades tradicionales para el municipio y sobre todo para sus habitantes, pues de las mismas derivan su sustento económico y el de sus familias.

Sostuvo que el proyecto que pretende ejecutar la Empresa de Energía de Bogotá – EEB, generará un impacto ambiental grave, pues afectará el paisaje de tales terrenos, sin que se retribuya dicho perjuicio por parte de la EEB a sus habitantes o al municipio, como quiera que se limitan a construir servidumbres que de manera irrisoria se pagan a los propietarios de los terrenos; así mismo, manifestó que la desvalorización de los terrenos se generará bajo la premisa de *¿quién querrá comprar o pagar un precio justo por un terreno donde se encuentra una torre de energía y unas líneas de alta tensión?*, pues las veredas objeto del proyecto, están totalmente habitadas.

Adujo que la instalación de torres de energía, implica que deba haber un espacio aprovechable a su alrededor, sin que puedan haber construcciones, animales o cultivos, situación que afectaría en gran medida la agricultura y sobre todo la economía del municipio, sin dejar

de mencionar que la instalación de las torres se hará en zonas montañosas donde existen yacimientos de agua.

Destacó que es una obligación de los municipios, más no una opción, realizar las consultas populares cuando proyectos o actividades amenacen con generar escenarios que transformen el uso del suelo del municipio y que amenacen con alterar significativamente las actividades tradicionales del mismo. Así las cosas, tal como lo ha planeado la EEB, el proyecto consiste en un despliegue de trazados de interconexión de torres de energía en 6 de las veredas del Municipio de Tenza (Rucha, Mutatea, Valle Grande Abajo, Valle Grande Arriba, Resguardo y Quebradas), sin que a la fecha se haya manifestado la contribución directa de este proyecto al ente territorial en mención, pues su ejecución no se traduce en una contraprestación sino en una verdadera afectación al municipio y a su población.

Anotó que la distribución de competencias, en cuanto hace a la facultad expresa que detentan los municipios para reglamentar el uso de los suelos, es una de las máximas expresiones de la descentralización territorial, aunada al principio de autonomía de las entidades territoriales consagrado en la Constitución. En palabras de la Corte Constitucional en sentencia C-035 de 2016, esta facultad permite planificar las actividades que pueden realizarse en las distintas veredas y corregimientos que conforman los municipios, incidiendo en todos los ámbitos, en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo, agrícola, turístico y cultural de las entidades territoriales.

Es así que proyectos de la envergadura que pretende adelantar la EEB en jurisdicción del Municipio de Tenza, no solamente se configura como una afectación a las actividades tradicionales del municipio, sino que vulnera la autonomía de la entidad para autodefinir el uso que le quiere dar al suelo y la destinación del mismo, pues con su ejecución limitan su aprovechamiento, dejando así la facultad antes mencionada en algo meramente enunciativo de la Constitución Política.

De lo anteriormente señalado, concluyó que la pregunta sometida a estudio de constitucionalidad, atiende los requisitos señalados para el efecto en los artículos 52 de la Ley 134 de 1994 y 37 de la Ley 1757 de 2015, pues está redactada de manera clara, precisa y detallada, acerca de las actividades que se pretenden prohibir o aceptar, de forma tal que el lector entienda el objeto del cuestionamiento, sin que pueda predicarse algún tipo de manipulación a la ciudadanía, constituyéndose la consulta popular en un derecho fundamental a

través del cual los ciudadanos pueden participar activamente en las decisiones que afectan el medio ambiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política.

2. EL TRÁMITE DE LA PETICIÓN DE REVISIÓN

Previo a presentarse la petición de revisión ante este Tribunal, el Alcalde Municipal y los Secretarios de Planeación e Infraestructura y Hacienda de Tenza, solicitaron al Concejo Municipal que emitiera su concepto sobre la consulta (fl. 11), en virtud de lo cual, la corporación edilicia se pronunció avalando la propuesta de efectuar la consulta en el municipio por considerar que existen razones jurídicas que respaldan la convocatoria para este mecanismo de participación ciudadana (fls. 17-21).

La solicitud de revisión fue sometida a reparto el 14 de diciembre de 2016 (fl. 30) e ingresó al Despacho del Magistrado Ponente ese mismo día (fl. 31). Luego, mediante auto del 16 de diciembre de 2016, se ordenó seguir el trámite previsto en el inciso final del artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, ordenando fijar en lista el asunto por el término de 10 días, a fin de que cualquier ciudadano interesado pudiera impugnar o coadyuvar la constitucionalidad de la propuesta. De igual forma, se ordenó notificar al Ministerio Público para que rindiera su concepto (fl. 32).

El auto en mención, fue notificado por estado electrónico No. 222 del 19 de diciembre de 2016 (fl. 33), y así mismo fue fijado en lista por el término de 10 días desde el 12 hasta el 25 de enero de 2017 (fl. 34), término dentro del cual, el Ministerio Público rindió concepto.

3. CONCEPTO FISCAL

El Procurador 46 Judicial II para Asuntos Administrativos de Tunja, rindió concepto No. 02 de 11 de enero de 2017 (fls. 35-48) en el que luego de efectuar un recuento de los antecedentes de la solicitud de consulta, y referirse a la normatividad y jurisprudencia relacionada con **i)** la autonomía de los municipios para ordenar el uso de los suelos de su territorio, **ii)** la consulta popular en materia de instalación de redes de energía y **iii)** las competencias de los agentes prestadores de servicios públicos en materia de instalación de infraestructura eléctrica, precisó que en virtud del numeral 7° del artículo 313 de la Constitución, los Concejos Municipales son quienes tienen la función de reglamentar el uso del suelo y de vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de los inmuebles destinados a vivienda, lo

que significa que cada municipio fija las reglas aplicables en el territorio de su jurisdicción, no solo en lo relacionado con la actividad urbanizadora, sino en lo concerniente a las áreas del suelo que tienen el carácter de espacio público.

Sostuvo que, si bien resultan claras las competencias del Municipio frente a los usos del suelo, dichas facultades operan bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el reparto de las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Frente al contenido de la pregunta, indicó que la misma desborda el marco de competencias del Municipio de Tenza, pues en la misma se ven involucradas competencias de otras instancias estatales y las empresas de servicios públicos domiciliarios, teniendo en cuenta que en los artículos 365 de la Constitución Política, 3 de la Ley 143 de 1994 y 2 de la Ley 142 de 1994, se habla del Estado como una unidad sectorial, compuesta no solo por los municipios sino por el Ministerio del ramo, las demás entidades territoriales, las comisiones de regulación, las autoridades ambientales y las empresas de servicios públicos.

Así las cosas, refirió que dentro de la prerrogativa contenida en el artículo 33 de la Ley 142 de 1994, se encuentra incluida la EEB, que al respecto señala:

*"Quienes presten servicios públicos tienen los mismos derechos y prerrogativas que esta Ley u otras anteriores, confieren para el uso del espacio público, para la ocupación temporal de inmuebles, **y para promover la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes que se requiera para la prestación del servicio;** pero estarán sujetos al control de la jurisdicción en lo contencioso administrativo sobre la legalidad de sus actos, y a responsabilidad por acción u omisión en el uso de tales derechos."* (Resalta el Ministerio Público).

De la misma forma, indicó que el artículo 57 *ibídem*, faculta a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios para **"pasar por predios ajenos, por una vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias;** ocupar temporalmente las zonas que requieran en esos predios, remover los cultivos y los obstáculos de toda clase que se encuentren en ellos; **transitar, adelantar las obras y ejercer vigilancia en ellos;** y, en general, realizar en ellos todas las actividades necesarias para prestar el servicio." (Negrita del Ministerio Público).

De lo anteriormente expuesto, consideró que avalar la pregunta que se somete a consideración constitucional por parte del Alcalde del Municipio de Tenza, significaría desconocer las facultades de las Empresas de Servicios Públicos de que habla la Ley 142 de 1994, en especial las de imposición de servidumbres y expropiaciones, lo que

genera que el Estado provea en forma directa o indirecta la ampliación de redes, alcanzar una cobertura idónea y la prestación del servicio público domiciliario esencial de energía eléctrica.

Advirtió que si bien se generan potestades excepcionales en los operadores de servicios públicos domiciliarios, en modo alguno significa ausencia de controles, ni implica el sometimiento o capitulación de los titulares de derechos reales como el de propiedad a los designios de los operadores de Servicios Públicos Domiciliarios, pues todo proceso expropiatorio o de imposición de servidumbres, supone la necesaria compensación económica o indemnización, que también es objeto de control judicial en caso de reparo por parte de los beneficiarios de la misma.

Finalmente, concluyó que en este caso no es viable avalar la constitucionalidad del texto que se pretende poner a consideración del Municipio de Tenza, a través del mecanismo de la consulta popular, puesto que la pregunta así redactada vincula aspectos que han sido reconocidos como de competencia de los entes territoriales, con aspectos que constitucional y legalmente le competen de manera exclusiva a las autoridades del orden nacional, autoridades ambientales y a las empresas del sector.

En ese sentido, debe entenderse que el Estado está comprendido por el sector respectivo en cabeza de la Presidencia de la República, el Ministerio de Minas y Energía, la Comisión de Regulación Energética, autoridades ambientales y las entidades territoriales, razón por la cual no puede uno solo de sus componentes arrogarse las competencias que le corresponden a todo el sector. Así mismo, la mitigación frente al posible impacto que pueda llegar a tener el proyecto a adelantar por la EEB frente al medio ambiente, se debe encontrar bajo el resguardo de la autoridad ambiental que expide la Licencia Ambiental para el proyecto según los artículos 50 y siguientes de la Ley 143 de 1994.

Por lo anterior, el Agente del Ministerio Público, solicita se declare que el texto de la pregunta que se someterá a consulta popular, no se encuentra ajustado a la Constitución.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para decidir la constitucionalidad del texto que se pretende someter a consulta popular en el Municipio de

Tenza, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 y el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Le concierne a la Sala determinar si se encuentra ajustado a la Constitución Política, el texto de la pregunta que se pretende someter a consulta popular por el Municipio de Tenza y que corresponde a la siguiente:

*"¿Está usted de acuerdo como habitante del municipio de Tenza-Boyacá, con que se lleven a cabo actividades de instalación de torres de energía y alta tensión de la Empresa de Energía de Bogotá en las Veredas Rucha, Mutatea, Valle Grande Abajo, Valle Grande Arriba, Resguardo y Quebradas, jurisdicción del municipio de Tenza? **SI** ____ **NO** ____"*

De la interpretación de la petición de constitucionalidad y la intervención del Ministerio Público, la Sala concreta la tesis argumentativa del caso para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

- **Tesis argumentativa propuesta por la Sala**

La Sala declarará no ajustado a la Constitución Política, el texto de la pregunta que se pretende someter a consulta popular en el Municipio de Tenza, en razón a que si bien no se desconoce la autonomía que ostentan los municipios para ordenar el uso del suelo dentro de su territorio, el mismo no puede desconocer los principios a los que se encuentra sometido, tales como la coordinación y concurrencia en relación a la distribución de la competencia entre la Nación y las entidades territoriales, toda vez que el Proyecto Norte que pretende ejecutar la Empresa de Energía de Bogotá – EEB, consistente en la instalación de 59 torres de energía en 6 de las veredas que hacen parte del Municipio de Tenza, trasciende más allá de la destinación que del suelo haga el mismo, pues dicho proyecto implica una transformación en la estructura del suelo sobre el cual se ha de ejecutar, que trae consecuencias ambientales y sociales para los habitantes de dichas zonas.

En ese sentido, no solo el municipio tiene la potestad de decidir sobre la viabilidad de dicho proyecto, sino también las diferentes autoridades nacionales y ambientales que tengan interés y que deban, por mandato legal y constitucional, intervenir para ejercer control y supervisión sobre las actividades que se pretender realizar.

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

A efectos de resolver el problema jurídico planteado, es imperioso traer al plenario, la base legal y jurisprudencial sobre la cual se encaminará el análisis de la Sala, así: **i)** régimen del mecanismo de consulta popular, **ii)** requisitos del estudio de constitucionalidad de la consulta popular ante los Tribunales Administrativos, y **iii)** Caso concreto.

3.1. RÉGIMEN LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL MECANISMO DE CONSULTA POPULAR

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana establecido en los artículos 103 y 104 de la Constitución Política, por medio del cual, el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional, siendo obligatoria la decisión del pueblo.

Este mecanismo así previsto constituye un desarrollo a uno de los derechos del ciudadano previsto en el literal b) del artículo 40 de la Constitución, que expresamente señala que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y para hacer efectivo este derecho puede tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, **consultas populares** y otras formas de participación democrática.

En este sentido, el artículo 8° de la Ley 134 de 1994¹, señaló que 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 sometida 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; es decir, la consulta popular constituye un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para que decida acerca de algún aspecto de vital importancia y que puede ser tanto nacional como departamental, municipal, distrital o local.

La consulta popular se divide en obligatoria y facultativa. La primera cuando la Constitución exige que ella se lleve a cabo como *conditio sine qua non* para la adopción de ciertas decisiones. Así ocurre para la formación de nuevos departamentos (artículo 297), para la vinculación de municipios a áreas metropolitanas o para la conformación de estas (artículo 319) y para el ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321), previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades que determine la ley orgánica de ordenamiento territorial; y es facultativa cuando no se origina en una exigencia específica de la Constitución, sino que el respectivo gobernante considera importante conocer la opinión del pueblo en torno a un asunto determinado.

¹ Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

De igual forma, la Constitución Política en su artículo 105 previó la posibilidad que este mecanismo pueda ser iniciativa de los gobernadores y alcaldes para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio y así quedó contemplado en la norma reglamentaria de los mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994) que en su artículo 51 previó lo siguiente:

“Artículo 51°.- Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.”

De otro lado, en los artículos subsiguientes, se establecieron los requisitos que debe reunir el texto que se someterá a votación, la fecha en que se realizará la consulta y los efectos de la consulta, así:

“Artículo 52°.- 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.

Artículo 53°.- 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.

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.

Artículo 55°.- Decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

Artículo 56°.- Efectos de consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el Concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses." (Destaca la Sala).

Ahora bien, el 6 de julio de 2015 se expidió la Ley 1757 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática", norma que definió las materias que pueden ser objeto de consulta popular y el trámite que debe darse a este mecanismo en los Tribunales Administrativos, en los siguientes términos:

"Artículo 18. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular. Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

- a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
 - b) Presupuestales, fiscales o tributarias;
 - c) Relaciones internacionales;
 - d) Concesión de amnistías o indultos;
 - e) Preservación y restablecimiento del orden público.
- (...)

Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:

(...)

d) **Consultas Populares.** El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 90 de la presente ley.

Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales;

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

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

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

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

Del control de constitucionalidad sobre el proyecto de ley N° 134 de 2011, relativo a los mecanismos de participación ciudadana -el que posteriormente se convertiría en la Ley 1755 de 2015-, y respecto al mecanismo de la consulta popular, sobre el cual se pronunciara la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015², se desprende entonces que dicho mecanismo es una forma de desarrollar el derecho constitucional de participación que tienen todos los ciudadanos del Estado colombiano, derecho que se encuentra reglamentado en normas de orden nacional y de obligatorio cumplimiento y que debe ceñirse a las restricciones que por tanto impongan la Constitución y la ley.

3.2. REQUISITOS DEL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR ANTE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Como se señaló líneas atrás, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 134 de 1994, respecto de los mecanismos de participación ciudadana, cuando el alcalde de un municipio pretenda adelantar en el territorio de su jurisdicción una consulta popular, éste solicitará al Concejo

² Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150 de 2015, Ref: PE-038, M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

Municipal o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta que si este fuere desfavorable, no podrá convocar la consulta, y en caso contrario, de ser favorable, el texto de la misma se remitirá al Tribunal Administrativo competente para que se pronuncie sobre su constitucionalidad dentro de los 15 días siguientes.

En desarrollo de esta norma, el literal b) del artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, señaló igualmente que los Tribunales Administrativos se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse, lo que exige que previamente se realice la fijación en lista por 10 días para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

En cuanto a la forma que debe llevarse este control por los Tribunales Administrativos, en decisión del 13 de febrero de 2014³, el Consejo de Estado al resolver una acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Casanare en razón al concepto emitido por éste frente a una consulta popular de iniciativa del Municipio de Monterrey, señaló que una vez otorgado el concepto favorable por parte del Concejo Municipal o la Junta Administradora Local según sea el caso, corresponde al respectivo Tribunal Administrativo **efectuar una revisión de puro derecho sin que tenga cabida la posibilidad de aplicar por analogía otros procedimientos extraños a la materia ya regulada.**

Igualmente, señaló el Máximo Órgano que lo anterior se explica en la natural preocupación del legislador de que a través de un procedimiento eficaz el Tribunal defina en la mayor brevedad posible: i) que la convocatoria a consulta popular no responde a la elusión de la responsabilidad política por el mandatario respectivo para trasladarla al pueblo, ii) que este mecanismo se utilice *exclusivamente* para llamar a la comunidad a pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local, iii) que no sea utilizado para modificar la Constitución y iv) en general, para salvaguardar la primacía de la Carta y la observancia de las exigencias previstas en la ley que regula la participación popular.

4. CASO CONCRETO

Así las cosas, en el análisis de constitucionalidad sometido a estudio de la Sala, deberá determinar: **i)** la regularidad del procedimiento de consulta previa; **ii)** la competencia de la autoridad local del Municipio

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de febrero de 2014, Rad. N° 11001-03-15-000-2014-00063-00(AC), C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

de Tenza para adelantar una iniciativa de consulta popular en su municipio, *iii*) la potestad de las empresas prestadoras de servicios públicos, en cuanto a la instalación de torres de energía y sus límites; y *iv*) el cumplimiento de los requisitos formales de claridad y precisión que señala el artículo 52 de la Ley 134 de 1994, respecto de la pregunta que se pretende someter a consulta.

4.1. Regularidad del procedimiento de la consulta previa

Tal como se precisó en párrafos precedentes, de conformidad con el artículo 53 de la Ley 134 de 1994, en el caso de consultas populares de carácter municipal, el alcalde solicitará al 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, concepto que de ser desfavorable impide que el alcalde convoque la consulta.

Luego de ello, el texto de la consulta se remitirá al Tribunal Administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.

La anterior disposición resulta concordante con la prevista en el inciso segundo, literal d), artículo 20 de la Ley 1757 de 2015, el cual señala que los Concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales.

Igualmente, resulta concordante con la disposición del literal c) del artículo 31 *ibídem*, que señala que en la consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental, los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

Por último, debe atenderse también al contenido del artículo 32 de la norma en comento que establece que, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9º de dicha ley, en un término de veinte (20) días, contados a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local.

En ese sentido, la consulta popular de iniciativa del alcalde de un municipio requiere lo siguiente:

1. La firma de todos los secretarios del despacho,
2. Concepto del Concejo Municipal sobre la conveniencia de la consulta, y
3. Decisión por mayoría simple de rechazo o apoyo.

Requisitos antes mencionados que se encuentran cumplidos en el presente asunto, como se describe a continuación:

Mediante escrito fechado el 28 de septiembre de 2016, el Alcalde Municipal de Tenza, con la firma de sus secretarios de despacho (Planeación e Infraestructura y Hacienda), solicitó al Concejo Municipal de dicha localidad que emitiera su concepto sobre la conveniencia o no de la realización de la consulta popular en el municipio (fl. 11), anexando a su petición el documento contentivo del sustento social, político, constitucional, jurisprudencial, legal y reglamentario que soporta la misma (fls. 12-16).

Por su parte, el Concejo Municipal de Tenza, dio respuesta a dicha solicitud mediante escrito firmado por la presidente de la Corporación y los concejales (fls. 17-21), en el cual se señaló expresamente lo siguiente:

"(...)

En los anteriores términos se absuelve a favor de realizar la consulta popular con la siguiente pregunta: "¿Está usted de acuerdo habitante del Municipio de Tenza – Boyacá con que se lleve a cabo actividades de instalación de torres de energía y alta tensión de la empresa de energía de Bogotá, en las veredas de Rucha, Mutatea, Valle grande abajo, Valle grande arriba, Resguardo y Quebradas, Jurisdicción del municipio de Tenza? SI___ NO ___ concepto que se aprueba a favor por decisión unánime de la corporación."

4.2. Competencia de las autoridades locales para promover en su territorio, consultas populares relacionadas con la destinación del uso del suelo.

El artículo 105 de la Constitución Política, y el artículo 51 de la Ley 134 de 1994, establecen la posibilidad de que las autoridades de carácter departamental o municipal promuevan la participación de los ciudadanos de su territorio en la toma de decisiones de trascendencia para la localidad.

Por tanto, el artículo 18 de la Ley 1757 de 2015, al regular las materias que pueden ser objeto de este mecanismo de participación, señaló

que solo son materia de éste, aquellas que correspondan a la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial, y de forma expresa contempló que no se podrán presentar consultas populares sobre las siguientes materias:

- a.- Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes
- b.- Presupuestales, fiscales o tributarias
- c.- Relaciones internacionales
- d.- Concesión de amnistías o indultos
- e.- Preservación y restablecimiento del orden público

Respecto al tema bajo estudio, la Constitución Política en su artículo 313, numeral 7º, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

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

(...)” (Resalta la Sala).

En ese sentido, es clara la competencia de cada municipio al fijar las reglas aplicables en el territorio de su jurisdicción, asunto respecto del cual la Corte Constitucional, en sentencia C-273 de 2016⁴, se pronunció en los siguientes términos:

(...)

36. Estas garantías institucionales, tanto las de naturaleza sustantiva como las de tipo procedimental, se ven reforzadas cuandoquiera que toquen competencias esenciales de las entidades territoriales. Una de estas competencias esenciales es la de reglamentar los usos del suelo dentro del territorio de la respectiva entidad. Así lo estableció la Corte en la Sentencia C-123 de 2014 varias veces citada, que al respecto dijo:

“La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.”

⁴ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-273 del 25 de mayo de 2016, Ref. expediente D-11075, M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

El carácter esencial de la función de ordenamiento territorial de los municipios y departamentos también fue un aspecto determinante en la decisión adoptada en la Sentencia C-035 de 2016 respecto del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015. En aquella oportunidad la Corte sostuvo:

29. Acorde con lo anterior, la libertad del Legislador para determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precitadas disposiciones constitucionales. Ello implica que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio.
(Negrita y subraya de la Corte).

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, no puede perderse de vista que dicha potestad se encuentra sometida a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el reparto de competencias entre la Nación y los entes territoriales. Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia T-445 de 2016⁵, precisó:

"4.2. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, "La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley".

Ello implica que, **para los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a las autoridades nacionales, previa habilitación, legal regular la materia. Empero cualquier intervención que se realice por parte de las autoridades de orden nacional en un municipio determinado, deben respetar los citados principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.**

El **principio de concurrencia** parte de la consideración de que, en determinadas materias, **la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la administración**. Ello implica, en primer lugar, un **criterio de distribución de competencias** conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar.

(...)

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-445 del 19 de agosto de 2016, Exp. N° T-5.498.864, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

El **principio de coordinación**, a su vez, tiene como presupuesto la **existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal**. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas. En igual medida el Auto 383 de 2010 respecto de este principio afirmó que: "exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado". (Resalta la Sala).

Del estudio efectuado hasta aquí, y tal como se ha pronunciado esta Corporación en un asunto de similares contornos⁶, deduce la Sala que no existe fundamento suficiente para desconocer los derechos que tienen los entes territoriales sobre el suelo y los productos derivados de este, lo que se traduce en la posibilidad de dichos entes de acudir a mecanismos de protección para de este modo garantizar los derechos de su población a un ambiente sano y al goce pleno de los recursos.

No puede pasarse por alto que de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, **con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general**.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que el artículo 79 de la Carta Política señala que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, para lo cual, **la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo**, y es 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.

Lo anterior, resulta concordante con las estipulaciones del artículo 33 de la Ley 136 de 1994⁷ que señala que cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se

⁶ Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia de 30 de agosto de 2016, Rad. No. 2016-00577-00. M.P. Dr. Oscar Alfonso Granados Naranjo.

⁷ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."

deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley, y que estará a cargo del respectivo municipio.

Así las cosas, para el caso *sub examine* se deduce que resulta válido que a través del mecanismo de la consulta popular se busque por una autoridad local que la ciudadanía opine o decida respecto a actividades que pueden realizar un cambio significativo en el uso del suelo o que amenacen derechos de vital relevancia como el medio ambiente, la salubridad pública y la calidad de vida.

4.3. Límites a la potestad de las empresas prestadoras de servicios públicos, en cuanto a la instalación de torres de energía.

Teniendo en cuenta que el asunto objeto de estudio, gira en torno al Proyecto Norte que pretende adelantar la Empresa de Energía de Bogotá en algunas de las veredas del Municipio de Tenza, consistente en la instalación de 59 torres de energía, se hace necesario, indicar la competencia que les asiste respecto a la prestación de dicho servicio público.

La Ley 143 de 1994, “*por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética, establece en su artículo 3º, que en relación con el servicio público de electricidad, al Estado le corresponde:*

(...)

f) Alcanzar una cobertura en los servicios de electricidad a las diferentes regiones y sectores del país, que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios de los estratos I, II y III y los de menores recursos del área rural, a través de los diversos agentes públicos y privados que presten el servicio;

Por su parte, los artículos 5º y 29 *ibídem*, precisan que la distribución y comercialización de electricidad, son consideradas servicios públicos de carácter esencial, obligatorio y solidario, y de utilidad pública, lo cual impone a los interesados, entre otras, la obligación de ejecutar las obras necesarias para la conexión de sus instalaciones y equipos a la red nacional de interconexión.

Ahora bien, en los artículos 51 y 52 de la norma en cita, se prevé la realización de obras que mitiguen el medio ambiente, al siguiente tenor:

"Artículo 51. Las empresas públicas, privadas o mixtas, que emprendan proyectos susceptibles de producir deterioro ambiental tendrán la obligación de evitar, mitigar, reparar y compensar los efectos negativos sobre el ambiente natural y social generados en el desarrollo de sus funciones, de conformidad con las normas vigentes y las especiales que señalen las autoridades competentes.

Artículo 52. Las empresas públicas, privadas o mixtas que proyecten realizar o realicen obras de generación, interconexión, transmisión y distribución de electricidad, susceptibles de producir deterioro ambiental, están obligadas a obtener previamente la licencia ambiental de acuerdo con las normas que regulen la materia.

Parágrafo. Para obtener la licencia ambiental para ejecutar proyectos de generación e interconexión de electricidad se deben realizar los correspondientes estudios, de conformidad con lo dispuesto por la autoridad competente e incluir en el presupuesto de la respectiva empresa las partidas correspondientes para ejecutar las medidas remediabiles previstas. (Resalta la Sala).

En lo que a servicios públicos domiciliarios se refiere, el artículo 117 de la Ley 142 de 1994, establece que: "la empresa de servicios públicos que tenga interés en beneficiarse de una servidumbre, para cumplir su objeto, podrá solicitar la imposición de la servidumbre mediante acto administrativo, o promover el proceso de imposición de servidumbre al que se refiere la Ley 56 de 1981."

Esta última norma (Ley 56 de 1981), indica en su artículo 25, que "la servidumbre pública de conducción de energía eléctrica establecida por el artículo 18 de la Ley 126 de 1938, supone para las entidades públicas que tienen a su cargo la construcción de centrales generadoras, líneas de interconexión, transmisión y prestación del servicio público de distribución de energía eléctrica, la facultad de pasar por los predios afectados, por vía aérea subterránea o superficial, las líneas de transmisión y distribución del fluido eléctrico, ocupar las zonas objeto de la servidumbre, transitar por los mismos, adelantar las obras, ejercer la vigilancia, conservación y mantenimiento y emplear los demás medios necesarios para su ejercicio, potestad que también se encuentra regulada en el artículo 57 de la Ley 142 de 1994.

Así mismo, la normatividad señala que las personas afectadas por el gravamen, tendrán derecho a ser indemnizadas, "de acuerdo a los términos establecidos en la Ley 56 de 1981, de las incomodidades y perjuicios que ello le ocasione" y faculta a la autoridad del lugar para otorgar los permisos que fueren del caso "si no hubiere ley expresa que indique quién debe otorgarlo", cuyo trámite se encuentra regulado en el Decreto Único Reglamentario del sector Minas (Decreto 1073 de 2015, que corresponde al artículo 1º del Decreto 2580 de 1985).

Así las cosas, es claro que la prestación de servicios públicos domiciliarios impone a sus operadores una serie de prerrogativas para el

cumplimiento de sus cometidos, las cuales deben estar sujetas a un control judicial por parte de esta jurisdicción, asunto respecto del cual la Corte Constitucional, en sentencia T-824 de 2007, indicó que:

"(...) debe concluirse i) que corresponde a las empresas del sector eléctrico promover, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la constitución de las servidumbres de utilidad pública, necesarias para adelantar obras, prestar el servicio de energía eléctrica y ejercer mantenimiento y vigilancia sobre las instalaciones, a las que se refieren los artículos 18 de la Ley 126 de 1938, 25 de la Ley 56 de 1981 y 57 de la Ley 142 de 1994 y ii) que compete a la jurisdicción civil, atendiendo a las previsiones del derecho privado en la materia, decidir sobre la reivindicación de los predios ocupados de manera permanente, con fines de conducción de energía eléctrica."

4.4. Contenido de la pregunta

Conforme a lo anteriormente precisado y teniendo en cuenta el marco normativo y la jurisprudencia que sobre el tema se ha expuesto, no queda duda para la Sala, que tal como lo manifestó el Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación al rendir su concepto, si bien las entidades territoriales, en este caso el Municipio de Tenza, cuenta con la autonomía para ordenar el uso de los suelos de su territorio, conforme a los mandatos constitucionales, dicha potestad debe incluir a las demás autoridades de los diferentes órdenes, que tengan interés y/o deban ejercer control y supervisión respecto del proyecto a ejecutar.

En este escenario, se observa que el artículo 365 de la Constitución Política, establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, siendo deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, razón por la cual la provisión de dichos servicios se convierte en una verdadera instancia de legitimación del Estado para con sus ciudadanos⁸.

Así mismo, y como se expuso en precedencia, las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica, dentro de las que se encuentra la Empresa de Energía de Bogotá – EEB, cuentan con una serie de potestades para el cumplimiento de sus fines, sin que las mismas se entiendan independientes y autónomas de los controles que esta jurisdicción debe ejercer.

Así pues, el estudio efectuado hasta aquí, no puede llevar a la Sala a otra conclusión diferente a que en este caso no es posible avalar la

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-540 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

constitucionalidad del texto que se pretende poner a consideración de la población de Tenza, a través del mecanismo de la consulta popular, puesto que la pregunta así redactada, vincula aspectos que han sido reconocidos como de competencia de los entes territoriales, con aspectos que constitucional y legalmente se encuentran radicados de manera exclusiva en autoridades del orden nacional.

En tal sentido, si bien es cierto que existe un principio constitucional de autonomía territorial, debe tenerse en cuenta que el mismo permite a las entidades territoriales la dirección de sus intereses pero dentro de los límites que la Constitución y la ley le impongan, por lo que en asuntos como el uso de los suelos, que implique una modificación estructural y de destinación de los mismos, a pesar de la autonomía territorial concedida por la Constitución Política, existen límites claramente establecidos en la Carta y en las leyes especiales, consistentes en que los municipios deben actuar de forma coordinada con la Nación para no desbordar el límite de las competencias que en esencia les corresponden.

En materia de autonomía territorial, versus principio unitario, en sentencia C-072 de 2014⁹, la Corte Constitucional efectuó el siguiente análisis:

"Principio Constitucional de Autonomía Territorial

(...) el juez constitucional en sentencia C- 535 de 1996 consideró que la autonomía debía entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, "la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario". En esa misma providencia se señaló que "por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última."

12.- También ha precisado la jurisprudencia constitucional el papel que le corresponde cumplir al legislador en la configuración de los ámbitos de la autonomía regional, indicando que ésta se encuentra integrada por "el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo."

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-072 de 2014. M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.

En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario.

(...)

19.- Por su lado, el artículo 288 de la Constitución **obliga que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejerzan en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.** “Ello implica que, para los asuntos de interés meramente local o regional, **deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia**”

(...)” (Destaca el Tribunal).

En sentido similar se había pronunciado el Consejo de Estado en providencia del 14 de julio de 2011¹⁰, en la cual diferenció entre los principios de Estado unitario y autonomía territorial, para señalar los límites de esta última, así:

“5.3. Los principios del Estado unitario y la limitada autonomía de las entidades territoriales en lo que toca con los intereses nacionales

(...) Respecto del principio de **Estado unitario** la Corte Constitucional ha explicado que comprende la **forma de organización bajo un solo “centro de impulsión política”.** **Es decir, donde “la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio.** De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes”¹¹.

Por su parte, el principio de **autonomía de las entidades territoriales** tiene que ver con la **potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios.** Para ello, el artículo 287 de la Carta señaló los componentes básicos de la autonomía como garantía institucional de las entidades territoriales, a saber: (i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales.

(...)

En todo caso, es importante advertir que la autonomía protegida constitucionalmente es la que tiene que ver con la gestión de los asuntos

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 14 de julio de 2011, Rad. N° 85001-23-31-000-2009-00032-02, C.P. Dr. María Claudia Rojas Lasso.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 1994, reiterada en numerosas ocasiones.

de interés propio de las entidades territoriales, es decir, los que solo a ellas atañen, pero no frente a cuestiones que se proyectan más allá del ámbito estrictamente local o regional. (...)” (Negrita y subraya de la Sala).

Resultan pertinentes los pronunciamientos jurisprudenciales que se acababan de reseñar, para concluir que a pesar de la autonomía de la cual gozan los entes territoriales, la plena realización de la misma supone el respeto por los límites que les han sido impuestos por la Constitución y la ley, de manera que existiendo regulación expresa que impida que los municipios y los departamentos ejerzan determinadas competencias, deberán ceñirse a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.

Ello implica que, para los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, como sucede en el miso asunto si se permitiera la limitación del transporte de sustancias provenientes de la minería, corresponde a la ley regular la materia.

Por ende, como una de las exigencias legales para poder someter a la decisión popular un asunto determinado es que, además de resultar importante a una comunidad, no desborde las competencias de la autoridad encargada, no resulta factible permitir que la pregunta así planteada se someta a consulta popular en el Municipio de Tenza, puesto que de prosperar el Sí, se estarían indefectiblemente pasando por alto los límites de competencias conferidos a este ente territorial, en asuntos que deben establecerse **de forma coordinada**, con las autoridades que manejan dichos temas en el orden nacional, autoridades ambientales y demás, teniendo en cuenta que el uso del suelo, comporta un aspecto fundamental, más allá de la simple destinación que se le pretenda dar, esto es, el aspecto ambiental y su incidencia en la población residente en el sector objeto del proyecto.

Conforme a las premisas reseñadas, la Sala considera que el texto de la pregunta que se pretende someter a consulta popular, no se encuentra ajustado a la Constitución y así se declarará.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 4, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

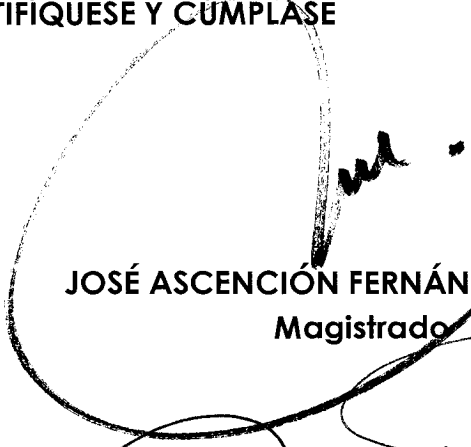
PRIMERO: DECLARAR que el texto de la pregunta que se pretende someter a consulta popular en el Municipio de Tenza (Boyacá), no se encuentra ajustado a la Constitución, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

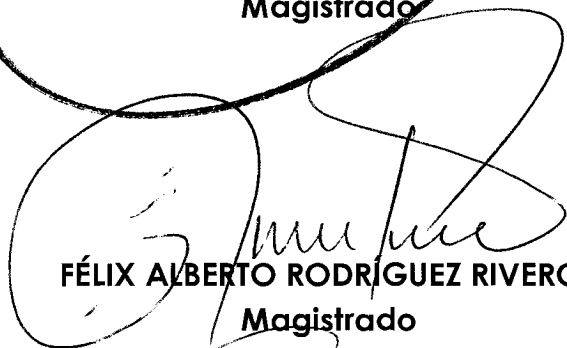
SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión al alcalde municipal de Tenza y a la presidente del Concejo Municipal.

TERCERO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado


FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 90 de hoy 08 FEB 2017

HOJA DE FIRMAS
Referencia: Consulta Popular
Accionante: Municipio de Tenza
Referencia: 150012333000-2016-00895-00


EL SECRETARIO