

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación Número: 11001-03-15-000-2017-01790-00

Accionante: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE INGENIEROS DE PETRÓLEOS

Accionados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Asunto: Acción de tutela – Fallo de primera instancia

Tras la derrota de la ponencia presentada por el Consejero de Estado, doctor Alberto Yepes Barreiro, la Sala se pronuncia sobre la acción de tutela interpuesta por la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos – ACIPET en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección “B”, exponiendo para el efecto, la posición mayoritaria aprobada en **sesión del 28 de septiembre del 2017**.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

La Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos - ACIPET¹, actuando mediante apoderado judicial² y con escrito presentado el 14 de julio de 2017 en la Secretaría General del Consejo de Estado, interpuso acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, autoridad judicial que revisó la constitucionalidad de la pregunta que se sometería a consulta popular de los ciudadanos que conforman el censo electoral del municipio de Pasca, el 6 de agosto de 2017.

¹ ACIPET es una Organización Sindical de Primer Grado y de Gremio con personería jurídica reconocida por el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social mediante Resolución No. 02357 de 5 de agosto de 1974. (CD obrante a folio 1º del expediente)

² De acuerdo con el poder visible de los folios 63 a 65 del expediente de tutela.

Lo anterior, con el fin de reclamar: (i) el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de escoger profesión u oficio, a la información para el ejercicio de derechos políticos y al voto; (ii) la garantía de los principios de Estado Unitario, libertad de empresa, sostenibilidad fiscal y progresividad, (iii) la observancia del límite a la autonomía de los municipios para la autorización de actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Las mencionadas garantías y principios constitucionales los consideró vulnerados como consecuencia de la sentencia de 17 de mayo de 2017, mediante la cual, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró constitucional el texto que se elevaría a consulta popular en el municipio de Pasca – Cundinamarca, del siguiente tenor: *¿Si o No, están de acuerdo con que se ejecuten actividades exploratorias, sísmicas, perforaciones, explotaciones, producción y transporte de hidrocarburos en el Municipio de Pasca?*

Previo a presentar los motivos de inconformidad expuestos en la demanda de tutela, la Sala, para una mejor comprensión del caso a resolver, presenta los hechos probados y/o admitidos en el desarrollo del presente trámite constitucional.

1.2. Hechos probados y/o admitidos

La solicitud de amparo³ se sustenta en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia:

- El 6 de junio de 2016 los señores Gabriel Armando Romero Roa y Mónica Gordillo Betancourt actuando, respectivamente, como Presidente y Secretaria de la Corporación Pro Defensa de la Cuenca del Río Cuja “CORPOCUJA”, presentaron ante la Registraduría Municipal de Pasca solicitud para adelantar la Consulta Popular denominada: *“Consultar a la ciudadanía del municipio de Pasca Cundinamarca sobre la pregunta SI o NO están de acuerdo con que se ejecuten actividades de explotación sísmica, perforación, explotación, producción y transporte de hidrocarburos en su jurisdicción”*.

Al efecto, diligenciaron el *“FORMULARIO PARA RECOLECCIÓN*

³ Folios 1 a 61 del expediente de tutela.

DE FIRMAS (APOYOS) PARA MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”, en el que en el apartado de “EXPOSICIÓN DE MOTIVOS” consta lo siguiente:

“EN VISTA QUE NOS HEMOS DADO CUENTA QUE EN EL MUNICIPIO DE PASCA CUNDINAMARCA, SE QUIERE PROYECTAR POR PARTE DE MULTINACIONALES ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN, SÍSMICA, PERFORACIÓN, EXPLOTACIÓN Y PRODUCCIÓN Y TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS, ACABANDO DE ESTA MANERA DE MANERA PAULATINA Y CRONOLÓGICA NO SOLO CON NUESTRO MUNICIPIO, SI NO CON TODA LA REGIÓN DEL SUMAPAZ ÁREA EN LA QUE SE ENCUENTRA NADA MÁS Y NADA MENOS QUE EL PÁRAMO DE SUMAPAZ.

NOS QUEREMOS APOYAR DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA, EN UNO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INSTITUIDOS PARA EL CASO CUAL ES “UNA CONSULTA POPULAR DE ORIGEN CIUDADANO” (sic) PARA QUE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE PASCA CUNDINAMARCA MANIFIESTEN SI ESTÁN DE ACUERDO O NO, CON LO REFERIDO ANTERIORMENTE”.

- Con Resolución No. 001 de 21 de julio de 2016⁴ el Registrador Municipal de Pasca declaró que la *solicitud de inscripción* para la realización de la consulta popular mencionada cumplió con el lleno de los requisitos legales establecidos en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”. En consecuencia, reconoció como Vocero de la iniciativa al señor Romero Mora e inscribió a los miembros del Comité Promotor.

Asimismo, le asignó a la iniciativa el consecutivo CPOC-2016-08-001-15-199 de 2016 de conformidad con el artículo 7° de la Ley 1757 de 2015.

Como fundamento de la decisión, el registrador expuso que los solicitantes allegaron el formulario que exige el artículo 6° *ejusdem*, así como también anexaron el texto de la consulta, la exposición de motivos que fundamenta la solicitud de la Consulta Popular y el Acta No. 01-16 del 26 de mayo 2016 donde consta los nombres de los integrantes del comité promotor y el vocero de dicho comité, en representación de CORPOCUJA.

⁴ Folios 11 a 13 del expediente ordinario. Consultar CD.

- El citado funcionario, expidió con posterioridad la Resolución No. 005 de 23 de noviembre de 2016⁵ *“por la cual se certifica el número total de apoyos consignados, válidos, nulos y el cumplimiento o no de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de un mecanismo de participación democrática”*. En consecuencia, se resolvió comunicar a la corporación y/o autoridades públicas con competencia en la circunscripción en que se pretendía llevar a cabo la iniciativa.

En el mismo acto se expuso que una vez terminado el proceso de verificación de apoyos la Registraduría encontró que el número:

- Total de respaldos consignados fue 1.464.
 - Total de apoyos válidos fue 1.172.
 - Total de apoyos nulos fue 292.
 - Mínimo de apoyos a recaudar según el censo electoral y la clase de iniciativa son 758.
- Mediante Oficio de 23 de noviembre de 2016⁶ el Registrador de Pasca enteró al alcalde del mismo municipio que la iniciativa de consulta popular presentada por CORPOCUJA cumplió con todos los requisitos legales para su realización, por lo tanto, solo deberían estar a la espera *“de la calendarización para la realización del evento, por parte de la Dirección Nacional Electoral”*.
 - El 30 de enero de 2017 CORPOCUJA presentó ante el Concejo Municipal de Pasca escrito con fin de obtener *“... un pronunciamiento sobre la conveniencia de la consulta”* (CPOC-2016-08-0001-15-199), poniendo de presente que la Registraduría de la entidad territorial había expedido certificación del cumplimiento de los requisitos para dar continuidad al proceso.

En el mismo documento CORPOCUJA manifestó que la iniciativa se adelantó en cumplimiento de su objeto social y *“teniendo en cuenta que existe la amenaza de que algunas multinacionales ya cuentan con concesiones vigentes y otras pretenden desarrollar proyectos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos dentro de la jurisdicción de Pasca”*.

⁵ Folios 7 y 8 del expediente ordinario. Consultar CD.

⁵ Folios 7 y 8 del expediente ordinario. Consultar CD.

⁶ Folio 6 del expediente ordinario. Consultar CD

- El Concejo Municipal de Pasca, en plenaria realizada el 6 de febrero de 2017, emitió concepto favorable sobre la conveniencia de someter a consideración del pueblo la ejecución de actividades exploratorias, sísmicas, perforaciones, explotaciones, producción y transporte de hidrocarburos en el territorio del municipio.

Esta decisión fue comunicada al alcalde del municipio el 9 de febrero de 2017, mediante Oficio CMP-JEPP No. 300-0018.

- El 21 de febrero de 2017 el alcalde de Pasca presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el Oficio No. DA100-0192-2017 con el fin de que se hiciera “...revisión previa de constitucionalidad – Consulta popular de origen ciudadano CPOC-2016-08-001-15-199 de 2016”, mediante la cual se pretendía preguntarle a la comunidad pasqueña “SI o NO ESTÁN DE ACUERDO CON QUE SE EJECUTEN ACTIVIDADES EXPLORATORIAS, SÍSMICAS, PERFORACIONES, EXPLOTACIONES, PRODUCCIÓN Y TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO DE PASCA”.
- Con auto de 8 de marzo de 2017 el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” admitió el escrito y dispuso la fijación en lista del asunto por el término de 10 días para los efectos previstos en el inciso final del artículo 21 de la Ley 1757 de 2015⁷.
- En sentencia de 17 de mayo de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” declaró la constitucionalidad del texto a elevar a consulta popular en el municipio de Pasca. En su parte considerativa el fallo presenta la siguiente estructura:

Título primero “1. Revisión de constitucionalidad del acto de convocatoria a consulta popular”

En este acápite el tribunal se refirió a la consulta popular, aspecto frente al que recalcó que: (i) el principio de

⁷ Ley 1757 de 2015. Artículo 21. REVISIÓN PREVIA DE CONSTITUCIONALIDAD. No se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales. Para tal efecto: (...)

b) Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse. Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá permitir un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

participación democrática es uno de los pilares en los cuales se funda el Estado Colombiano, siendo la consulta popular una de sus expresiones tal como lo prevé la Constitución Política en su artículo 40 numeral 2º; (ii) la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015 en la que se analizó la constitucionalidad de la Ley 1757 de 2015, la definió como 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. Prescribe además, que en todos los casos la decisión adoptada por el pueblo resulta obligatoria”*.

Además, señaló que esa Corporación judicial era competente para resolver sobre la constitucionalidad de los textos que se someten a consideración de un determinado departamento o municipio mediante el mecanismo de consulta popular (artículo 21 de la Ley 1757 de 2015). Y que, revisado el expediente se advertía que el Concejo Municipal de Pasca había emitido concepto favorable sobre la conveniencia de la consulta popular, cumpliendo con el requisito previsto en el artículo 32 *ejusdem*.

Título segundo “2. Caso concreto”

En este apartado, la autoridad judicial acusada concluyó que la consulta popular era constitucional por dos razones fundamentales:

De un lado, porque la consulta se enmarcó dentro de la competencias del municipio y no vulneró la Constitución Política, toda vez que *“se trata de asunto de carácter local, es decir la pregunta no está dirigida a consultar asuntos de carácter regional o nacional pues, está dirigida exclusivamente a consultar a los habitantes de dicho municipio si están de acuerdo o no con que se ejecuten actividades de exploración, explotación y producción de hidrocarburos en su territorio, aspecto este que se encuentra dentro del ámbito de su competencia y tampoco incluye temas que no pueden ser objeto de consulta popular como son: a) asuntos que son iniciativa exclusiva del alcalde, b) materia presupuestal, fiscal o tributaria, c) relaciones internacionales, d) concesión de amnistías o indultos y e) preservación o restablecimiento del orden público”*.

Como sustento del anterior argumento el tribunal expuso que

(i) la entidad territorial tenía competencia y autonomía para gestionar y decidir sus propios intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley y siempre que dicha prerrogativa respetara el principio de Estado Unitario y el interés nacional; (ii) de acuerdo con el artículo 107 de la Ley 99 de 1993 *“las normas de carácter ambiental son de orden público y no pueden ser objeto de transición o de renuncia a su aplicación por parte de las autoridades y particulares y el Congreso, las asambleas y los concejos municipales están facultados para imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de la función ecológica que le es inherente, es decir que los municipios cuentan con una importante función de reglamentación, control y vigilancia ambiental dentro del marco de sus competencias”*.

En relación con este último aspecto, transcribió *in extenso* la sentencia T-445 de 2016 en la que la Corte Constitucional se refirió a: (i) la competencia que tienen los entes territoriales para regular el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales con el fin de garantizar un desarrollo sostenible en virtud de lo dispuesto por los artículos 300, 311 y 313 numeral 7º de la Carta Política; 1, 6, 8, 12, 14, 17, 30 y 35 de la Ley 388 de 1997 y: 107 de la Ley 99 de 1993, (ii) la participación de los habitantes de un municipio en los asuntos que son competencia del ente territorial, como una expresión de la soberanía popular mediante mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular, cuyos únicos límites son la *“competencia”* y *“la prohibición de modificar la constitución”*, cuestión frente a la cual reprodujo el siguiente pasaje de la providencia T:

“A juicio de la Sala, el alcance de la consulta popular y su carácter imperativo están supeditados al respeto de los preceptos constitucionales y a la observancia de las exigencias previstas en la ley que la regula. De esta manera, la fuerza vinculante de una consulta popular debe ser interpretada en consonancia con la vigencia de los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución, por lo que no todo llamado a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de interés local puede concebirse en términos imperativos absolutos.

(...)

En este orden de ideas, es claro que la consulta popular de carácter municipal es un mecanismo de participación que le permite a los habitantes manifestar su opinión de cara a un aspecto específico, y en esa medida el componente ambiental no está excluido de su órbita de competencias”.

De otra parte, consideró que la pregunta formulada *“no contiene elementos sugestivos o capciosos que atenten contra el principio del votante ni conlleva a inequívocos y mucho menos sugiere la respuesta de*

los votantes pues, esta es objetiva y está redactada en forma clara y general de tal manera que se puede contestar con un **SI** o un **NO** si están de acuerdo o no con que se ejecuten actividades de exploración, explotación y producción de hidrocarburos en el municipio”.

Lo anterior, en observancia de los artículos 38 de la Ley 1757 de 2015 y 8 de la Ley 136 de 1994, de conformidad con los cuales la pregunta sometida a consulta popular debe ser general, clara y contestarse con sí o no. Y, además, acogiendo los criterios presentados por la Corte Constitucional en la sentencia T-445 de 2016, que a su vez se refirió a los parámetros fijados en la C-551 de 2003 en el siguiente sentido:

(i) *La redacción de las preguntas puede afectar libertad del elector: “los defectos de redacción de un cuestionario sometido a la consideración del pueblo no configuran un problema puramente técnico sino que tienen obvia relevancia constitucional, pues pueden comprometer la libertad del elector”.*

(ii) *Las preguntas deben cumplir con exigencia de lealtad y claridad: “Es indudable que la protección de la libertad del elector implica la doble exigencia de lealtad y claridad en la redacción del texto sometido a consideración del pueblo”.*

(iii) *Las preguntas inductivas violan la libertad del elector y desconoce la exigencia de lealtad: “Puede suceder que según los términos en que sean redactadas las preguntas, éstas puedan ser manipulativas o directivas de la voluntad del ciudadano, inductivas de la respuesta final, tendenciosas o equívocas, lo cual puede conducir a la desinformación, al error, o a una falsa percepción del fenómeno político. Para la Corte es evidente que este tipo de preguntas mengua de manera significativa las condiciones de libertad del sufragante y obviamente desconoce la exigencia de lealtad. (...) En conclusión, la incorporación en el texto de la ley de notas o preguntas introductorias que puedan ser consideradas como inductivas o equívocas, que empleen lenguaje emotivo, o que estén incompletas, implica una amenaza al principio constitucional de libertad del sufragante lo cual podría llegar a viciar el proceso de formación de la voluntad política de la ciudadanía.”*

(iv) Criterios objetivos para evaluar notas introductorias y preguntas: “Las notas introductorias deben satisfacer ciertos requisitos como, (i) estar redactadas en un lenguaje sencillo y comprensible, (ii) que sea valorativamente neutro, (iii) ser breves en la medida de lo posible, (iv) no ser superfluas o inocuas y (v) ser comprensivas del objeto que el artículo expresa. Para la Corte la satisfacción de estos requisitos garantiza que las notas introductorias (i) no sean un factor de manipulación de la decisión política (ii) no induzcan la respuesta del elector (iii) no presenten información parcial o engañosa y por lo tanto no vicien la voluntad política, (iv) garanticen condiciones favorables para el correcto ejercicio del derecho político, (v) otorguen pulcritud y corrección al proceso de convocatoria, y (vi) revistan de un mayor grado de legitimidad la decisión que se tome.

(v) Debe haber una alta probabilidad entre la finalidad indicada en la pregunta introductoria y el medio propuesto por la pregunta: “Para la Corte, la garantía de libertad del elector implica que las

preguntas introductorias redactadas en esos términos suponen que existe una relación de causalidad clara, y no meramente hipotética, entre el fin (nota introductoria) y el medio (texto del artículo), lo cual implica que sea posible establecer que una vez aprobado el artículo la finalidad señalada se alcanza con una alta probabilidad."

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", concluyó que el texto era constitucional y permitió adelantar su trámite.

Esta decisión fue notificada mediante correos electrónicos enviados a la alcaldía y al concejo de Pasca concejodepasca@gmail.com, concejo@pasca-cundinamarca.gov.co, alcaldia@pasca-cundinamarca.gov.co. el 22 de mayo de 2017⁸.

1.3. Fundamentos de la solicitud

A juicio de la parte actora, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" al proferir la sentencia de 17 de mayo de 2017 que declaró constitucional el texto que se elevaría a consulta popular en el municipio de Pasca – Cundinamarca, desconoció (i) los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de escoger profesión u oficio, a la información para el ejercicio de derechos políticos y al voto; (ii) los principios de Estado Unitario, libertad de empresa, sostenibilidad fiscal y progresividad y, (iii) el límite a la autonomía de los municipios para la autorización de actividades de exploración y explotación minera.

1.3.1. Como punto de partida de sus argumentos, ACIPET indicó que le asiste **legitimación en la causa** para interponer la solicitud de amparo constitucional porque de conformidad con los artículos 5⁹, 10¹⁰ y 11¹¹ de la Ley 20 de 1984 la Organización fue

⁸ Folios 42 a 48 del expediente ordinario.

⁹ Ley 20 de 1984. "Artículo 5o.- Son funciones propias del profesional de Ingeniería de Petróleos entre otras:

a) Estudiar, proyectar, planear, especificar, dirigir, fiscalizar, controlar, inspeccionar, supervigilar, ejecutar y evaluar obras materiales que se sigan por la ciencia o la técnica de la Ingeniería de Petróleos, además de aprobar y recibir tales obras.

b) Operar, dirigir, vigilar y atender el buen funcionamiento de las mismas obras, administrarlas y revisarlas.

c) Realizar cualquier actividad conexas con una de las anteriormente enumeradas.

d) Dirigir, supervisar o efectuar labores cuyo resultado final sea un documento técnico y de carácter de Ingeniería de Petróleos.

e) Especificar, seleccionar o escoger materiales, equipos, métodos o ensayos necesarios para la ejecución, operación y funcionamiento de obras, instalaciones y procesos inherentes a la profesión objeto de la presente Ley.

f) Asesorar a los organismos oficiales competentes en la inspección de la calidad de los trabajos que le sean presentados y de los materiales y equipos destinados a la Industria Petrolera Nacional".

reconocida como Cuerpo Técnico Consultivo del Gobierno Nacional para todas las cuestiones y problemas relacionados con la aplicación de la Ingeniería de Petróleos al desarrollo del país y como Cuerpo Consultivo en todas las cuestiones de carácter laboral, relacionadas con los profesionales de la Ingeniería de Petróleos.

Sobre al particular, agregó que el fallo censurado que viabilizó la consulta popular está *“abiertamente en contra de la industria petrolera”* y que no tuvo conocimiento del mismo desde que fue proferido toda vez que solo se comunicó de la existencia del proceso a los ciudadanos del municipio de Pasca.

1.3.2. Luego citó dos documentos con los cuales expuso el contexto de la actividad de extracción (minera y de hidrocarburos) en Colombia, así como el impacto global de dicha actividad en la economía y, de otra parte, cifras en relación como el poco impacto de la misma en el medio ambiente, especialmente, en el uso del agua.

1.3.3. La Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos aseguró que en el caso se superan los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. Además, indicó que **la vulneración de los derechos y principios constitucionales invocados tiene su fuente principal en la extrema superficialidad de la verificación de constitucionalidad que hizo el fallo atacado, viabilizando, sin que se cumpliera con los requisitos desarrollados por la Corte Constitucional, una consulta popular de origen ciudadano que impactará en la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales financiados con las regalías originadas en los recursos naturales no renovables (RNNR).**

¹⁰ Ley 20 de 1984. “Artículo 10o.- Reconócese a la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos (ACIPET) con personería jurídica otorgada por el Ministerio de Trabajo por Resolución número 2357 de agosto 5 de 1974, como Cuerpo Técnico Consultivo del Gobierno Nacional, para todas las cuestiones y problemas relacionados con la aplicación de la Ingeniería de Petróleos al desarrollo del país y como Cuerpo Consultivo en todas las cuestiones de carácter laboral, relacionadas con los profesionales de la Ingeniería de Petróleos.

¹¹ Ley 20 de 1984. “Artículo 11o.- El objetivo de la presente ley, expedida en desarrollo de los principios constitucionales expresados en los artículos 32, 39 y 41 de la Carta, es la defensa de los intereses del Estado y el pueblo colombiano y en particular de las clases proletarias y de ninguna manera la creación de privilegios a favor de grupos o personas. Este artículo será, por consiguiente la norma básica para su interpretación por los funcionarios y Tribunales de la República”.

Expuesto lo anterior, aseveró que la autoridad acusada incurrió en una serie de causales específicas que, para efectos metodológicos, la Sala abordará así:

1.3.3.1. Defecto sustantivo

En la medida en que la autoridad judicial acusada desconoció los artículos 105 de la Constitución Política, 51 de la Ley 134 de 1994 y, 18 y 21 de la Ley 1757 de 2015, conforme a la interpretación que de ellos hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2015, toda vez que:

1.3.3.1.1. No realizó un control judicial integral y estricto a la pregunta que se pretendía someter a consulta de ciudadanos que conforman el censo electoral de Pasca.

Frente al punto, indicó que de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo deben pronunciarse sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.

Agregó que de acuerdo con el análisis de constitucionalidad hecho en la sentencia C-150 de 2015, las materias objeto de consulta popular se encuentran limitadas por la ley, por ello, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al examinar de manera **estricta** la consulta, determinar si el asunto que se somete al pronunciamiento del pueblo puede ser objeto de consulta en el respectivo nivel territorial. Para hacer más claro su argumento transcribió el siguiente aparte del pronunciamiento:

“7.2. La existencia de límites competenciales de las consultas populares, exige que el control judicial previo de las diferentes modalidades de consulta popular por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, examine, de manera estricta, si el tipo de asunto que se somete al pronunciamiento del Pueblo puede ser objeto de consulta en el respectivo nivel territorial. En materia de control judicial se aplica la regla relativa al control de la Consulta Popular nacional prevista en el artículo 241.3; y se conserva el control previo de las consultas populares territoriales previsto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 - art. 21.b-“.

Aseguró que en el caso **la autoridad judicial acusada no hizo una revisión estricta de la pregunta** que se pretendía someter a

consulta de los habitantes de Pasca, porque, si lo hubiese hecho, habría constatado que el texto en cuestión no tiene una trascendencia única y exclusiva en la órbita local del municipio, pues, por el contrario, entra en conflicto con el principio de Estado Unitario, con los derechos a un medio ambiente sano, de los operadores contratistas de minería e hidrocarburos, el derecho “*al principio de legalidad como reflejo de la seguridad jurídica*”, la obligación del Estado de honrar sus contratos (*pacta sunt servanda*) y, la progresividad de los derechos fundamentales que se financia con los dineros de la explotación de los recursos naturales no renovables (RNNR).

Agregó que la decisión sobre la realización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, ésta dentro del **ámbito de la competencia del Gobierno Nacional** que a través de más de una decena de entidades altamente especializadas¹² garantiza la mejor decisión técnica, ambiental, científica y económica.

En consideración a lo anterior, concluyó que la autoridad acusada desconoció el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015 conforme a la interpretación constitucional que sobre esta norma ha hecho la Corte Constitucional al no realizar una revisión estricta de la pregunta.

1.3.3.1.2. No advirtió que la consulta popular versaba sobre temas que trascienden el interés meramente local.

Expuso que el artículo 105 de la Constitución Política previó la consulta popular como un mecanismo de participación ciudadana a través del cual, los gobernadores y alcaldes según el caso, pueden realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

Indicó que el artículo 51 de la Ley 134 de 1994 impuso una restricción a los mandatarios departamentales y municipales o distritales, según la cual sólo se les permite llamar a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local.

¹² Mencionó al Instituto Geológico Minero (INGEOMINAS), Ecopetrol S.A., Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

De igual forma, expuso que de conformidad con el artículo 18 de la Ley 1757 de 2015 existe una prohibición expresa de someter a consulta popular asuntos cuyo alcance trascienda lo meramente local.

Agregó que la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015 al estudiar la exequibilidad de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, en el acápite 5.4.2.7 se refirió a las *“Restricciones competenciales del pueblo en consulta popular”* para señalar que:

- (i) La consulta cuya realización se autoriza en los artículos 104 y 105 de la Constitución, no puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial. En esa medida, no será posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental. Igualmente no podrá una consulta popular promovida por el Presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial;
- (ii) El mismo artículo 51 la Ley 134 de 1994 impuso una expresa restricción a los mandatarios departamentales y municipales o distritales, que sólo les permite llamar a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local. *“Así, por ejemplo, un Gobernador no podría consultar a la ciudadanía sobre un asunto fiscal del orden nacional, por ser una cuestión ajena a su competencia; tampoco podría un alcalde hacer una consulta para decidir cuestiones del nivel regional que no sólo involucran a su vecindad, sino que trascienden a la esfera departamental o nacional”*.
- (iii) En la sentencia T-123 de 2009¹³, la misma Corte consideró que no es posible someter a una consulta popular territorial, materias que son competencia de determinadas autoridades ambientales tal y como ocurre con las Corporaciones Autónomas Regionales.

¹³ En esta sentencia la Corte expuso: *“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.”

En consonancia con lo anterior, la peticionaria expuso que del artículo 18 de la Ley 1757 de 2015 se desprende *“una prohibición de incluir [en la consulta popular] temas cuyo alcance trasciende a lo meramente local”*, cuestión que sin lugar a dudas ocurre en el caso particular pues la exploración de los RNNR no son un asunto de competencia exclusiva de las entidades territoriales

1.3.3.1.3. Se fundamentó en una sentencia inter partes (T-445 de 2016) de una Sala de Revisión de la Corte Constitucional en desconocimiento de una decisión de constitucionalidad (C-150 de 2015) de la Sala Plena de la misma Alta Corte.

(i) Sobre el punto, indicó que el fallo acusado acogió el criterio contenido en la sentencia T-445 de 2016 proferida por una Sala de Revisión de la Corte Constitucional en *“desprecio”* de una decisión de constitucionalidad proferida por el Pleno de la Corte, respecto de la exequibilidad de la Ley estatutaria 1757 de 2015.

Consideró que en virtud de lo anterior se generó *“un conflicto entre piezas jurisprudenciales”*, en el que sin lugar a elucubraciones debe prevalecer lo dicho por la sentencia de constitucionalidad por tratarse de un pronunciamiento *“previo, integral y definitivo”* sobre una Ley Estatutaria.

(iii) Además, expuso que no existe una identidad entre los hechos que dieron lugar al pronunciamiento T-445 de 2016 y el caso sometido a examen por parte del Tribunal Administrativo acusado, en la medida en que en asunto conocido por la Corte Constitucional la iniciativa de la consulta popular tuvo origen en la autoridad municipal, mientras que en el caso *sub judice* se trata de una consulta popular de origen ciudadano.

Argumentó que *“No tiene discusión alguna que las consultas populares de iniciativa del Alcalde de un determinado municipio, que se ve de pronto, frente a grandes proyectos de minería, hidrocarburos, turísticos u otros, con potencial de transformar la vocación del municipio (Art.33 Ley 136/94), resultan procedentes. Esta opción, por el contrario, no existe para las consultas de origen ciudadano. Al respecto, la jurisprudencia Constitucional, de Sala Plena, indicó claramente que la puerta de acceso del art.33 Ley 136/94 SÓLO está disponible para Consultas populares de iniciativa de la Autoridad, y NUNCA a aquellas, de iniciativa ciudadana”*.

Finalmente, agregó que las autoridades deben estudiar la conveniencia de la consulta popular con un compromiso de seriedad, razonabilidad y objetividad, opuesto a la arbitrariedad. De tal forma, que si blandiendo el argumento de mecanismos de participación en tendencia expansiva, se quisiera hacer pasar la consulta popular de origen ciudadano a través del artículo 33 de la Ley 136 de 1994¹⁴, la exposición de motivos, *ab initio*, incumple el umbral de seriedad, razonabilidad y objetividad.

1.3.3.2. Desconocimiento del precedente

A juicio de la parte actora, la providencia acusada desconoció el criterio de la Corte Constitucional sobre:

1.3.3.2.1. Los requisitos que debe cumplir una pregunta sometida a consulta popular y la libertad de información para el ejercicio de derechos políticos.

En la medida en que transgredió las “subreglas” establecidas en la jurisprudencia constitucional (C-551 de 2003 y T-445 de 2016) sobre la redacción de las preguntas para asegurar la libertad del votante, porque si bien en el fallo atacado se reprodujo textualmente el test de 5 pruebas que debe sobrepasar una pregunta sometida a consulta popular, la autoridad judicial atacada **NO realizó el examen que constitucionalmente está obligado a hacer.**

Agregó que de conformidad con la sentencia C-551 de 2003 y la T-445 de 2016, que recogió los criterios de la decisión de constitucionalidad, debe: (i) garantizarse la neutralidad de las preguntas formuladas a la hora de emplear los mecanismos de participación ciudadana, ya que de lo contrario podría vulnerarse el principio de libertad del votante; (ii) (ii) existir una relación de causalidad clara entre la nota introductoria y la pregunta.

Indicó que estas exigencias también deben ser aplicables a las consultas populares de origen ciudadano y por ello, debe existir una relación de causalidad clara entre la exposición de motivos y la pregunta.

¹⁴ Ley 136 de 1994 “Artículo 33º.- Usos del suelo. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio. Parágrafo.- En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal”.

Aseguró que en el caso, era evidente que desde el mismo momento en que se presentó el escrito de exposición de motivos existieron “*observaciones de interés*”, elementos valorativos y subjetivos que de ninguna forma garantizaban al sufragante su libre derecho al voto. Lo anterior, porque en el formato de recolección de firmas se tiene una manifestación expresa de los Promotores en contra de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos y que, dicha exposición se mostró a todos los habitantes a los que se les invitó a firmar en favor de la consulta.

Indicó que el mencionado documento se expresó lo siguiente: “*las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos no sólo van a acabar con el municipio, sino con toda la región del Sumapaz*”. Por ello, la ACIPET insistió y expresó “*¿Qué ponderación, transparencia y equilibrio para salvaguardar el derecho a la libertad del votante, puede garantizarse con un formato de recolección de firmas que de entrada le dice al elector potencial que la industria de los hidrocarburos va a acabar con el municipio y con el Páramo de Sumapaz?*”

Agregó que con la exposición de motivos presentada por los promotores de la consulta popular se creó un verdadero desequilibrio informativo para los habitantes del municipio de Pasca que de paso transgredió los artículos 20¹⁵ y 74¹⁶ de la Constitución Política.

La asociación aseveró que el texto de exposición de motivos disponible en el formato a recolección de firmas no hizo referencia alguna a:

- (i) Las bondades o beneficios que las actividades petroleras reportan al país y a las regiones, en asuntos como la economía, empleo y desarrollo;
- (ii) Los documentos técnicos disponibles en las páginas de la autoridades oficiales expertas en asuntos mineros, de hidrocarburos y del medio ambiente sobre “*los enormes beneficios que representa al país la explotación de recursos no renovables*”;

¹⁵ Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

¹⁶ Artículo 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.

- (iii) Los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que permiten las labores de explotación de minerales e hidrocarburos, con observancia de las normas técnicas que garanticen mínimos de idoneidad laboral y ambiental, criterios diferenciales entre los distintos tipos de minería, procedimientos que aseguren la participación ciudadana, sin perjuicio de la participación especial de los grupos étnicamente diferenciados.
- (iv) Las cifras sobre explotación de petróleo en el mundo señaladas en el acápite **1.3.2.** de esta providencia.

En consideración a lo anterior, indicó que no podía concluirse, como lo hizo de manera errada el Tribunal, que la pregunta que se sometería consulta es constitucional por encontrarse libre de elementos valorativos y subjetivos o que el texto garantizaba que el sufragante ejerciera con libertad su derecho al voto, cuando lo cierto es que la autoridad judicial acusada ni siquiera hizo un pronunciamiento sobre la exposición de motivos de la iniciativa popular.

Señaló que aunque la pregunta es del siguiente tenor “*¿Si o No, están de acuerdo con que se ejecuten actividades exploratorias, sísmicas, perforaciones, explotaciones, producción y transporte de hidrocarburos en el Municipio de Pasca?*”, la providencia acusada ni siquiera hizo mención a las actividades de transporte de hidrocarburos al referirse a los elementos de la pregunta cuya constitucionalidad de sus elementos, se supone, verificó en forma estricta.

Apuntó que aquella omisión resultará gravísima para los habitantes del municipio de Pasca pues si llegara a ganar el “NO”, tal y como sucedió en el municipio de Cajamarca - Tolima (en el que una pregunta cuya respuesta “NO” prohibía adelantar labores de minería en general terminó con la victoria del “NO”) una vez resultó ganador el “NO”, los habitantes de Cajamarca, “*se vieron de bruces*” frente a la realidad de que muchas familias que vivían de la recolección de material de construcción en las vegas de los ríos se quedaron sin el trabajo que aportaba dinero para su sustento.

Finalmente, señaló que de resultar ganador el “NO” en Pasca-Cundinamarca, la prohibición del transporte de hidrocarburos, terminaría por prohibir el suministro de la gasolina y el ACPM a través de transporte por carrotanques. Entonces, todos aquellos

que requieran el combustible necesario para la movilización de los vehículos de transporte privado y público colectivo y para la maquinaria agrícola, no tendrán opción distinta a la de viajar a municipios vecinos a “tanquear”, con mayor frecuencia, para regresar luego a Pasca a cumplir con sus tareas habituales, asumiendo un enorme sobre costo y la pérdida de tiempo asociados al “tanqueo” en el municipio vecino.

1.3.3.2.2. El alcance de la autonomía de los municipios en relación con los proyectos extractivos

Expuso que en la sentencia C-123 de 2014, en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, se resolvió declarar exequible la norma en el entendido de que “en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano”, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

Para la asociación actora, resulta claro que si la Corte Constitucional hubiese querido indicar en su fallo que las comunidades tienen competencia para prohibir o suspender *per se*, tales actividades, el fallo en sentencia C-123 de 2014 invariablemente hubiera sido la inexequibilidad del artículo 37 Ley 685 de 2001.

Y que, la Corte determinó que el límite de competencias del municipio alcanza para que se acuerde con las autoridades de nivel nacional, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, echando mano de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, pero en *“en ningún caso, se puede interpretar dicho fallo constitucional, como que la convocatoria el SÍ o el NO pudiera exceder la competencia municipal para invadir las esferas competenciales del Gobierno Central, sacando a consulta popular la proscripción SI o NO de la actividad minera y petrolera del municipio”*.

1.3.3.2.3. La prohibición a los municipios de establecer un ejercicio ecológico a ultranza.

Señaló que en los fallos de constitucionalidad 123 de 2014, 449 de 2015, 035 y 273 de 2016, la Corte determinó que la protección al medio ambiente debe superar la mera noción utilitarista, de ahí que *“deba atender a la realidad sociopolítica en la propensión por una transformación respetuosa con la naturaleza y sus componentes”* y a la relación de interdependencia entre el ser humano y el medio ambiente.

Expuso que en las sentencias mencionadas se confirmaba el axioma constitucional que niega la existencia de derechos absolutos, por ello, cuando existe un conflicto deben conjugarse los derechos e intereses en juego. Agregó que el caso se tenía de un lado el derecho colectivo a un medio ambiente sano y, de otra parte, *“los legítimos anhelos de desarrollo humano, atendiendo la realidad sociopolítica, y a las oportunidades económicas del entorno”*.

1.3.3.2.4. La posibilidad de adelantar actividades mineras y afrontar su impacto multidimensional dentro del marco constitucional y las buenas prácticas.

Apuntó que en las sentencias C-339 de 2000 y C-389 de 2016 el Máximo Tribunal Constitucional se refirió al impacto multidimensional de la minería, cuestión que ubica esta actividad en el centro del debate social, político, jurídico, ambiental y económico del país, máxime si se tiene en cuenta que el Gobierno en los Planes de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018 ha sostenido parte de sus políticas de crecimiento económico en la industria.

Indicó que la explotación minera se permite siempre que ésta se lleve a cabo dentro de un marco constitucional que responda adecuadamente a los mandatos y a las tensiones con otros principios constitucionales, dentro de los estándares más altos de defensa del ambiente, los derechos de las comunidades y de las personas involucradas en ella.

Sobre el punto, reconoció que si bien la industria de los hidrocarburos, es técnica, científica, tecnológica y regulatoriamente diferente de la **industria de la minería**,

claramente este mismo mandato de la Corte Constitucional, resulta aplicable para la **industria de los hidrocarburos**, por la cual, la conclusión equivalente sería: *Aunque su impacto es multidimensional, la explotación de hidrocarburos se puede adelantar dentro del marco constitucional y bajo altos estándares de defensa del medio ambiente, de los derechos de las comunidades y de todos los involucrados.*

Finalmente, insistió en que la solución propuesta por la Corte Constitucional en sentencia C-123 de 2014, determina el límite de competencia del municipio le permite acordar con las autoridades de nivel nacional, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, echando mano de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

1.3.3.2.5. Límites a la autonomía de las autoridades municipales para planificar y ordenar su territorio

Argumentó que la regla expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia T-445 de 2016 según la cual, *“los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”* podría ser aplicable única y exclusivamente a las consultas populares de originadas en iniciativa de sus alcaldes en virtud de la Ley 136 de 1994 artículo 33.

Agregó que, en todo caso, la competencia de los municipios es específica: *“regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente”*; no puede de manera alguna confundirse con una competencia específica para *“prohibir las actividades de explotación de minerales y petróleo”*, como una forma de la protección medioambiental y la regulación del uso del suelo.

En el mismo sentido, consideró que la autonomía para regular el uso del suelo por parte de los entes municipales no es absoluta, por ello, cada decisión debe atender al mandato de solución de las tensiones que surjan entre la autonomía y el principio de Estado Unitario y/o Medio ambiente sano, entre otras, según fórmula de ponderación establecida por la Corte Constitucional (C-123 de 2014).

A lo anterior, añadió un argumento según el cual la prohibición de estas industrias solo puede darse como resultado de razones eminentemente técnicas, corroboradas y demostradas por las autoridades cuya competencia funcional y científica se yergue indisputable y por cuenta de las especiales particularidades de una determinada zona, las medidas de protección medioambientales harían inviable los proyectos o cuando sobre dicha zona exista una prohibición legal o constitucional explícita.

1.3.3.2.6. La prohibición de resolver conflictos entre derechos y principios fundamentales mediante consultas populares.

La Asociación planteó que del texto analizado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, “*¿Si o No, están de acuerdo con que se ejecuten actividades exploratorias, sísmicas, perforaciones, explotaciones, producción y transporte de hidrocarburos en el Municipio de Pasca?*”, emana un conflicto entre principios y derechos constitucionales.

De un lado, la autonomía de la entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento y, de otra parte, el principio de Estado Unitario, con los derechos a un medio ambiente sano, de los operadores contratistas de minería e hidrocarburos, el derecho “*al principio de legalidad como reflejo de la seguridad jurídica*”, la obligación del Estado de honrar sus contratos (*pacta sunt servanda*) y, la progresividad de los derechos fundamentales que se financia con recursos de los recursos naturales no renovables (RNNR).

En tal sentido, por tratarse de un choque de naturaleza *iusfundamental*, no puede resolverse mediante una consulta popular que responda con un “SI” o “NO”, sino a través de un ejercicio de ponderación.

Reforzó su argumento en la sentencia C-154 de 2007 y en el siguiente a parte de la sentencia C-150 de 2015:

“4.2.8. Prohibición de modificar la Constitución o de desconocer derechos constitucionales mediante el empleo de la consulta popular. La convocatoria al pueblo para pronunciarse en consulta popular no puede tener como propósito ni como efecto la modificación de la Constitución o la infracción de normas de derechos constitucionales reconocidos por la Carta. Respecto de la primera restricción ha indicado la Corte:

(-)

"En consonancia con lo anterior, tampoco es válido apelar a la consulta para la toma de decisiones que conlleven a la violación de derechos o principios de rango constitucional, pues en la práctica esto implicaría el desconocimiento normativo de la propia Carta Política. Piénsese, sólo a manera de ejemplo, en el caso de una consulta popular para decidir sobre la expropiación de inmuebles sin la indemnización previa correspondiente: una decisión de esta naturaleza sería inadmisibles, pues atentaría contra el artículo 58 Superior, que exige en forma expresa el reconocimiento de la indemnización previa".

Finalmente, reiteró que la salida idónea a este conflicto fue decantada por la Corte Constitucional en la C-123 de 2014.

1.3.3.2.7. El mandato de una investigación científica y objetiva en respuesta a las prevenciones regionales sobre actividades de minería.

La parte actora adujo que la T-455 de 2016, con el fin de disipar las dudas respecto del medio ambiente, el manejo del agua, y demás afectaciones potenciales a los recursos medioambientales que pudieran comprometerse con la realización de labores de minería, ordenó a las dependencias técnicas del Gobierno Nacional que dentro del plazo improrrogable de dos años, llevara a cabo una investigación científica y sociológica para identificar y precisar las conclusiones gubernamentales respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio Colombiano.

Recalcó que a partir del conocimiento científico cierto es que debe avanzar el proceso de concertación entre el Gobierno central y regiones, según el cauce trazado en la sentencia C-123 de 2014.

1.3.3.3. Violación directa de la Constitución

En la medida en que se desconocieron por completo los siguientes derechos y principios constitucionales:

1.3.3.3.1. Estado Unitario (artículo 1° de la Constitución Política), porque el Tribunal acusado no advirtió que la pregunta se enfocó en cuestiones que derogan de tajo, las competencias de los entes especializados en minería, hidrocarburos y medio ambiente del Gobierno Central, en tanto, no se refirió a aspectos medio ambientales, cuencas hídricas, desarrollo económico, social, cultural y la salud de sus habitantes, relativos a los proyectos de

explotación de hidrocarburos, sino que enfoca en prohibir de tajo los proyectos petroleros en el municipio.

Agregó que los **principios de sostenibilidad fiscal y progresividad** (artículos 334, 339 y 346 de la Constitución) fueron vulnerados en la medida en que para que puedan alcanzarse los objetivos del Estado Social de Derecho se requieren recursos para financiarlos, que en gran parte provienen de las actividades de explotación de recursos naturales no renovables.

Expuso que no puede olvidarse el enorme impacto en la economía y la estabilidad económica del Estado Colombiano, que tienen los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos y su comparación relativa frente al tamaño de la industria en el mundo.

1.3.3.3.2. Trabajo (artículo 53 de la Constitución Política) debido a que cerrar la puerta a las actividades de petróleo impediría la creación de empleos directos e indirectos y, además, generaría que los profesionales en ingeniería de petróleo no puedan ejercer su profesión.

Apuntó que la industria del petróleo genera empleo a mano de obra calificada y no calificada los profesionales de ingeniería de petróleos. Enfatizó en que de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1072 de 2015 *“Único Reglamentario del Sector Trabajo”*, artículo 2.2.1.6.2.4. existe un mandato de priorización en la contratación de mano obra local cuando se lleve a cabo una obra de exploración y producción de hidrocarburos, tanto así que la norma señala que la totalidad de mano de obra no calificada y al menos el 30% de la calificada debe ser residente en el área de influencia del proyecto.

1.3.3.3.3. Libertad de oficio, libre desarrollo de la personalidad y el principio de libertad de empresa (artículos 16, 26 y 333 de la Carta Política) porque la consulta se soporta en conclusiones que carecen por completo de sustento científico cuando señala que existirá afectación al medio ambiente por la realización de actividades petroleras, lo que resulta violatorio de las garantías mencionadas para los ingenieros de petróleos y de todas las personas del municipio, que verán frustradas sus

aspiraciones a vincularse al proyecto en condición de mano de obra local, y de mano de obra calificada.

Agregó que de acuerdo con el criterio de la Corte Constitucional contenido en la sentencia C-697 de 2000 *“los derechos a escoger y a ejercer una determinada profesión u oficio - y, en consecuencia, la libertad de empresa y el mercado laboral -, deben estar dominados por los principios de igualdad y de libertad. La igualdad se garantiza cuando todas las personas pueden optar por una determinada actividad laboral sin discriminación de ninguna especie.”*

1.3.3.1.4. **Debido proceso** (artículo 29 de la Constitución Política), teniendo en cuenta que ninguna de las entidades del Gobierno Central a cargo de la administración de los RNNR y del medio ambiente, tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la consulta popular.

Esto a juicio de la parte actora ocurrió porque las leyes estatutarias (Leyes 134 de 1994 artículos 52 y 53 y; 1757 de 2015, artículos 20 y 21) no contemplan la participación de terceros diferentes a los habitantes de la respectiva entidad territorial bajo el entendido de que *“no existen terceros”* pues las materias que se someten a consulta son asuntos de estricto carácter local.

Aseguro que debido a que los temas que se someten a una respuesta de “SÍ” o “NO” son netamente locales, el diseño normativo del mecanismo de participación ciudadana no: (i) cuenta con términos de referencia o contenidos mínimos de extensión, profundidad, alcance técnico y científico para el escrito de exposición de motivos de la consulta que los promotores presentan ante el Concejo Municipal, por cuanto, en tratándose de temas de índole local, se asume poca necesidad de estudios científicos; (ii) da traslado de la exposición de motivos de la consulta; (iii) permite la participación de terceros diferentes a los habitantes del propio municipio durante la revisión jurisdiccional.

1.4. Pretensiones

A título de amparo se presentaron las siguientes¹⁷:

“PRIMERA: Se DECRETE la NULIDAD ABSOLUTA del Fallo del 17 de mayo de 2017, MAGISTRADO PONENTE: FREDY IBARRA

¹⁷ Anverso del folio 9 y folio 10 del expediente de tutela.

MARTÍNEZ, RADICACIÓN: No. 25000-23-41-000-2017-00255-00, SOLICITANTE: Alcaldía Municipal de Pasca – Cundinamarca, Referencia: Revisión de textos de consultas populares, en cuya parte resolutive establece: “1º) **Declaráse** (sic) Constitucional el texto que se pretende elevar a consulta popular en el municipio de Pasca (Cundinamarca)”, que se cita a continuación: ” ¿SÍ o NO ESTÁN DE ACUERDO CON QUE SE EJECUTEN ACTIVIDADES EXPLORATORIAS, SÍSMICAS, PERFORACIONES, EXPLOTACIONES, PRODUCCIÓN Y TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS EN EL MUNICIPIO DE PASCA?”; y que en consecuencia se declare que tanto la Consulta Popular, como el texto de la pregunta, resultan inconstitucionales.

SEGUNDA: Se ORDENE al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior, a la Unidad de Parques Nacionales Naturales, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, a la Contraloría General de la República y a la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos – ACIPET, como Cuerpo Técnico Consultivo del Gobierno Nacional para todas las cuestiones y problemas relacionados con la aplicación de la Ingeniería de Petróleos al desarrollo del país, para que conformen una mesa de trabajo interinstitucional, a la cual podrán vincular más entidades y miembros de la sociedad civil, con el objeto de construir una investigación científica y sociológica en el cual se identifiquen y se precisen las conclusiones gubernamentales respecto a los impactos de la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos en los ecosistemas del territorio Colombiano. Y que para ello, se CONCEDA el término improrrogable **de 2 años** contados a partir de la notificación de esta sentencia. Este informe deberá de ser publicado en la página web de las respectivas entidades una vez este finalice. En igual medida se ordenará a los integrantes de la mesa de trabajo interinstitucional conformada para ejecutar el referido estudio, que **remitan trimestralmente copia de los avances, cronogramas y actividades a ejecutar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República**, para que en ejercicio de sus competencias adelanten el seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la SENTENCIA”.

En el mismo escrito se solicitó:

“Solicito respetuosamente señor Juez, decretar las **medidas provisionales** que PRINCIPAL o ALTERNATIVA, que aquí se anotan:

- **MEDIDA PRINCIPAL:** DECRETAR la suspensión provisional del fallo atacado, y en consecuencia, de la Consulta Popular que ese fallo viabiliza, hasta tanto no se profiera pronunciamiento de fondo respecto de la presente Acción de Tutela y sus correspondientes peticiones.
- **MEDIDA ALTERNATIVA:** De manera alternativa, POSPONER los efectos de los resultados de esta consulta popular sobre hidrocarburos y minería, hasta tanto no se disponga de los resultados de la investigación científica y sociológica que para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos se solicita ordenar; y que para las actividades de exploración y explotación de minerales se ya ordenó la Corte Constitucional en

sentencia T-445/16; y hasta que aquellos se socialicen de manera idónea ante las comunidades”¹⁸

1.5. Trámite de la acción de tutela

1.5.1. Admisión y suspensión provisional

Con auto de 24 de julio de 2017¹⁹ se admitió la acción de tutela y se decretó como medida provisional la suspensión de los efectos de la sentencia de 17 de mayo de 2017 proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En consecuencia, se ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Municipio de Pasca – Cundinamarca, suspender las actividades relacionadas con la celebración de la consulta popular programada para el 6 de agosto de 2017.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, *prima facie*, se advirtió que la providencia cuestionada, declaró constitucional el texto de la pregunta que sería sometida a consideración de los ciudadanos que conforman el censo electoral del municipio de Pasca, sin analizar su contenido de manera detallada y precisa, de conformidad con los parámetros establecidos en los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional.

En la misma providencia, se ordenó notificar a los magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, la Subsección B en calidad de autoridades judiciales demandadas para que, si a bien lo tenían, rindieran informe sobre los hechos y argumentos de la tutela, dentro del término de dos (2) días, contados a partir de la fecha de su recibo.

Asimismo, se vinculó al municipio de Pasca – Cundinamarca, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, a la Unidad de Planeación Minero Energética, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), a la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA), a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la Procuraduría General de la Nación, a la Unidad de Parques Nacionales Naturales, al

¹⁸ Folio 9 anverso y 10 del expediente.

¹⁹ Folios 85 a 88 del expediente.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y a la Contraloría General de la República, para que, si lo consideraban del caso, intervinieran en la actuación en lo relacionado con sus competencias y con el fin de que allegar concepto acerca de los inconvenientes descritos en la acción en comento.

De igual forma, se ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior, a la Unidad de Parques Nacionales Naturales, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y a la Contraloría General de la República que remitieran con destino a este proceso copia de los avances, cronogramas y actividades a ejecutar en la construcción de la investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio Colombiano, en el marco de la mesa de trabajo conformada por orden de la Corte Constitucional en sentencia T-445/16.

Finalmente, se dispuso invitar a las Universidades del Rosario (facultades de Jurisprudencia y Economía), Nacional (facultades de Derecho, Economía e Ingeniería Ambiental), el Externado (facultades de Derecho y Economía) y los Andes (facultades de Derecho y Economía), a través de sus respectivas facultades, con el fin de que alleguen concepto económico, jurídico y técnico o científico, que validen o refuten los argumentos de la asociación accionante, para lo cual se les remitirá copia del escrito de tutela.

1.6. Contestaciones

1.6.1. Autoridades vinculadas con el auto admisorio

Ordenada la notificación y surtidas las respectivas comunicaciones las partes, los terceros interesados y las universidades invitadas contestaron en los siguientes términos:

1.6.1.1. La Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

El magistrado ponente de la decisión objeto de reproche señaló que dio el trámite correspondiente a la revisión previa de constitucionalidad de la pregunta que sería sometida a consulta

popular de conformidad con lo establecido en la Ley 1757 de 2015 *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*

Indicó que la Corte Constitucional, en sentencia de 17 de mayo de 2017, precisó sobre qué materias no podrían presentarse consultas populares, las cuales son (i) las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, (ii) presupuestales, fiscales o tributarias, (iii) relaciones internacionales, (iv) concesión de amnistías o indultos y, (v) preservación y restablecimiento del orden público.

De lo anterior concluyó que el municipio de Pasca, contrario a lo afirmado por el actor, sí tiene competencia para determinar asuntos de carácter ambiental porque se trata de un asunto local.

Afirmó que la decisión adoptada por esa Corporación no incurrió en vía de hecho, y que los argumentos del actor se fundamentan en la inconveniencia de tipo económico para el municipio de resultar ganador el no.

1.6.1.2. El Municipio de Pasca – Cundinamarca

El Alcalde Municipal de Pasca señaló que dio cumplimiento al procedimiento establecido por la Ley 1757 de 2015, y consideró que agotado tal procedimiento, la consulta popular promovida e impulsada por CORPOCUJA, adquiere fuerza vinculante.

Dijo que ante la decisión de decretar la medida provisional, el municipio debe soportar una situación de inseguridad jurídica en punto de su obligación como mandatario de garantizar que la voluntad de los habitantes de Pasca se exprese a través de los mecanismos de participación ciudadana.

Finalmente considera que lo alegado por el accionante no puede desbordar la soberanía del pueblo para manifestar su voluntad popular.

1.6.1.3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La apoderada judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se opuso a la prosperidad de las pretensiones

comoquiera que considera que esa entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

En cuanto a los informes de avance de cumplimiento de la Sentencia T-445/16, indicó que esa entidad, en su función de Secretaría Técnica de la Mesa de Trabajo Interinstitucional ha formulado los principales documentos propuestos para la discusión y concertación en ella.

Dijo que dentro de los aspectos trabajados se destacan la formulación del proyecto y plan de trabajo para el desarrollo de la investigación, alcance de la investigación, metodología de recopilación de la información, elaboración de documentos preliminares y términos de referencia para convocatoria.

Indicó que el Ministerio de Ambiente creó el siguiente link para consultar lo relacionado con los avances de la Mesa de Trabajo: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/sostenibilidad-sectores-productivos/mineria/sentencia-t445-de-2016#documentos-relacionados>

1.6.1.4. El Ministerio del Interior

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior aclaró que las funciones de la entidad se circunscriben a garantizar los derechos de las personas y comunidades implicadas en este asunto.

Informó que en el transcurso del año se han realizado las siguientes consultas populares: Cabrera (Cundinamarca), Cajamarca (Tolima), Cumaral (Meta), Arbeláez (Cundinamarca) y Pijao (Quindío), las cuales acompañó con capacitaciones acerca del mecanismo de participación de la consulta popular.

Enfatizó en que ese Ministerio sólo tiene competencias de apoyo y auspicio a la realización de los mecanismos de participación, que para el caso de la consulta popular procede cuando el proyecto (i) amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo y, (ii) genere una transformación en las actividades tradicionales de un municipio.

Consideró necesario que el Consejo de Estado, pondere los derechos en conflicto y defina: ¿Cuál es el contenido y alcance del derecho a la participación ciudadana y a la información en los casos de consultas populares relativas a proyectos de hidrocarburos?

1.6.1.5. El Ministerio de Minas y Energía

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio señaló que la proliferación indiscriminada de los procesos de consulta popular en el país, puede poner en riesgo el abastecimiento de combustibles al interior del municipio y a lo largo del país. Para fundamentar su argumento, procedió a explicar la cadena de los hidrocarburos en sus componentes de gas y petróleo.

En cuanto a la cadena del Gas Natural indicó que está dividida en dos fases: la Industria Aguas Arriba o “Upstream”, relacionado con la exploración, producción y suministro de hidrocarburos y la Industria Aguas Abajo o “downstream”, relacionado con la demanda del gas natural, su transporte y los elementos del consumo como la distribución y las áreas exclusivas.

Afirmó que en Colombia existen dos regiones en las cuales se encuentra la mayor parte de las reservas de gas natural, esto es, en el norte de la Costa Caribe y en los Llanos Orientales y el Piedemonte Llanero. En atención a ello, solicitó que se considerara la importancia de la implementación de programas de exploración de hidrocarburos, tendientes a incorporar nuevas reservas de gas natural, así como ampliar la capacidad de producción a fin de proporcionar una mayor confiabilidad al sistema y asegurar el abastecimiento interno.

En este punto, llamó la atención acerca de la posibilidad de que se tramitara una consulta popular en estas regiones que abastecen al país de gas natural, con las implicaciones negativas que ello generaría.

Resaltó la importancia de las actividades relacionadas con la forma como llega el gas natural a los hogares, vehículos e industrias de los colombianos, el cual consta de transporte, distribución, comercialización y demanda. Insistió en que la red del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural no se agota

en un municipio o departamento, sino que está interconectada, constituyéndose en verdaderos corredores energéticos de carácter nacional.

Se refirió a la importancia del posicionamiento del gas natural como energético en el país al señalar que Colombia debe diversificar su canasta energética, en orden a no depender de la energía producida exclusivamente a base de agua; en ese sentido recordó el esfuerzo que hace el país con el objetivo de no repetir el apagón de 1991. Afirmó que el futuro del gas natural dependerá de factores que incluyen los resultados de la política exploratoria, la regulación del sector, el desarrollo de nuevos proyectos y la interconexión con otros países.

Frente a la cadena del petróleo indicó que también está dividida en diferentes ramas o fases, esto es upstream y downstream. Precisó que para llevar los hidrocarburos a los centros de consumo, debe garantizarse una infraestructura del transporte para la atención del manejo de los crudos desde su ubicación de producción hasta las refinerías o puertos de exportación y el manejo de los derivados desde las refinerías y de los puertos de importación hasta las plantas de almacenamiento y distribución.

Señaló que de conformidad con la UPME la obtención de productos valiosos a partir de diversos procesos y subprocesos de transformación del petróleo crudo con valor agregado se denomina refinación, operación estratégica y necesaria para la obtención de productos indispensables para el desarrollo de la industria manufacturera, el sector transporte, hogares y demás sectores en los cuales son utilizados.

En ese sentido solicitó que se tenga en cuenta, que para que el combustible llegue al municipio de Pasca y el resto del país, se deben cumplir exitosamente todas las actividades de la cadena, razón por la cual, garantizar sólo el transporte del hidrocarburo, es insuficiente para evitar los riesgos que tanto preocupan al despacho sustanciador, en tanto, sino se garantiza la exploración y producción del recurso Aguas Arriba, no se podrá asegurar la entrega del combustible Aguas Abajo.

Afirmó que los recursos no renovables del subsuelo son propiedad del Estado y que las actividades minero energéticas se

clasifican bajo los conceptos de utilidad pública cuya industria tiene carácter nacional.

Llamó la atención acerca de que en el salvamento de voto al auto 053 de 2017 proferido por la Corte Constitucional, mediante el cual esa Corporación resolvió un incidente de nulidad en contra de la sentencia T-445/16 se afirmó que *“la Corte, en anterior oportunidad, había fijado un precedente según el cual al momento de adelantar explotaciones mineras en un municipio se debe garantizar la participación efectiva y eficaz de sus autoridades en los procesos asociados a dicha actividad. En ese sentido, advirtió que del caso se desprendería una sub-regla constitucional que determina que ante el fracaso de las negociaciones entre la Nación y los municipios, los habitantes de éstos últimos pueden, mediante el uso de una consulta popular, regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso prohibiendo la minería”*

De lo anterior concluye que un requisito de procedibilidad para adelantar consultas populares donde se decida sobre los cambios de uso del suelo por actividades minero energéticas, es cumplir con la obligación previa de concertación entre las autoridades nacionales y territoriales, en tanto el principio de autonomía territorial sí tiene límites.

Finalmente adujo que la redacción de la pregunta no cumple con los requisitos previstos en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, porque no resulta proporcional ni razonable someter a toda una población al desabastecimiento de combustibles, concepto que fue analizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2015, en el que reiteró que si bien la aplicación de las consultas populares previstas en dicha norma son obligatorias, también lo es que las autoridades deberán aplicar dichos mecanismos de participación dentro de los parámetros de proporcionalidad y racionalidad, acatando los límites que condicionan el obrar de la administración.

1.6.1.6. La Agencia Nacional de Minería

La apoderada de la Agencia manifestó que el asunto sometido a consulta popular sobre la prohibición de efectuar actividades petroleras en jurisdicción del municipio de Pasca, vulnera uno de los fines esenciales del Estado como es el desarrollo económico y en especial aquello relacionado con la inversión en el sector

minero y petrolero y el beneficio de las regalías que, producto de la extracción de recursos naturales no renovables recibiría el municipio, la región y el Estado mismo.

Afirmó que el asunto que sería sometido a consulta desborda el ámbito de competencia del ente territorial y que, sólo a manera de excepción, de conformidad con lo establecido por el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, es admisible la consulta popular, esto es, (i) cuando los proyectos mineros amenacen con crear un cambio significativo en el uso del suelo y, (ii) cuando dicho cambio del suelo de lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio.

Señaló que el Estado, en su condición de director general de la economía y propietario del subsuelo tiene el deber de intervenir y promover su explotación en forma armónica con los principios y normas de explotación racional, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible, y que, en la normativa Colombiana no se prevé que las entidades territoriales puedan prohibir en un determinado territorio la ejecución de actividades mineras o de hidrocarburos.

Agregó que la decisión que se adopte en relación con prohibir o no actividades mineras o petroleras en un determinado municipio, acarrea implicaciones en actividades económicas que no sólo incumben a los habitantes del municipio sino a todas las regiones que se benefician de los recursos de las regalías.

Indicó que las competencias sobre el ordenamiento territorial se encuentran reguladas en la ley y restringidas a la ordenación del uso del suelo dentro de su respectiva jurisdicción, la cual debe efectuarse a través del instrumento dispuesto para el efecto, esto es, el Plan de Ordenamiento Territorial.

Precisó que es la licencia ambiental el instrumento técnico que asegura la correcta y eficiente prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de proyectos, obras o actividades en el territorio nacional, incluyendo los mineros.

Finalmente dijo que el legislador, en el artículo 4 del Decreto 1056 de 1953 declaró de utilidad pública la industria del petróleo, con lo

que quiso que gozara de una protección especial frente a otras actividades, dado su impacto directo sobre el crecimiento y desarrollo social del país.

1.6.1.7. La Unidad de Planeación Minero Energética

El Profesional Especializado del Grupo Jurídico de la Unidad solicitó que se tutelara el derecho fundamental al debido proceso y en consecuencia se declare la inconstitucionalidad de la pregunta que será sometida a consulta popular.

Afirmó que la actividad petrolera de país implica un aumento de su participación dentro del PIB por su gran capacidad de atracción de capitales y vocación exportadora que hace que la balanza externa del país dependa del comportamiento de esta actividad.

Señaló que en materia tributaria, el sector de hidrocarburos hace aportes al gobierno de varias maneras, así: que las empresas tanto públicas como privadas pagan el impuesto de renta, aranceles, e IVA; que Ecopetrol S.A., siendo mayoritariamente de propiedad estatal, además genera dividendos para el gobierno nacional, mientras que las empresas privadas pagan derechos económicos a la Agencia Nacional de Hidrocarburos por la adjudicación de sus contratos.

Sostuvo que el sector de hidrocarburos paga mayores impuestos de renta que otros sectores económicos, y que, en la actualidad existe alta dependencia fiscal del Gobierno Central en las rentas petroleras y a futuro se espera una reducción paulatina de los ingresos por este concepto, lo que obligaría al Gobierno a reemplazar esa caída de recursos ya sea mediante ingresos tributarios o por una reducción del gasto. Precisó que los aportes fiscales de los hidrocarburos son más sensibles a cambios en las condiciones económicas internacionales que los aportes de otros sectores.

Dijo que con la explotación y exploración petrolera se garantiza un autoabastecimiento en la canasta energética del país, que de no contar con el energético, además de las implicaciones fiscales se procedería a la importación del mismo incrementando sustancialmente los derivados del crudo, y en últimas, al consumidor final.

Finalmente agregó que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y los pueblos están facultados para participar.

1.6.1.8. La Federación Colombiana de Municipios

La Directora Ejecutiva Encargada de la Federación afirmó que diferentes disposiciones constitucionales reconocen las especiales atribuciones que tienen los municipios para reglamentar el uso del suelo y para autogobernarse.

No comparte los razonamientos del accionante pues considera que la consulta popular tiene fundamento legal y que el municipio tiene competencia para concurrir con la competencia nacional en la determinación del uso del suelo.

Indicó que la concurrencia de competencias no es óbice para determinar la constitucionalidad de un mecanismo de participación ciudadana. Por lo anterior, solicita no tutelar los derechos incoados.

1.6.1.9. La Federación Nacional de Departamentos

Guardó silencio pese a haber sido notificada en debida forma.²⁰

1.6.1.10. La Agencia Nacional de Tierras (ANT)

La Jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia manifestó que considera importante que en el marco de la ejecución de proyectos de esta naturaleza, se acuda a los mecanismos de formalización de las servidumbres que se generen con ocasión del ejercicio de la actividad, con el fin de cumplir con los presupuestos de publicidad y garantizar la oponibilidad de terceros frente al derecho real.

1.6.1.11. La Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA)

Guardó silencio pese a haber sido notificada en debida forma.²¹

1.6.1.12. La Registraduría Nacional del Estado Civil

²⁰ Folio 92.

²¹ Folio 97 Anv.

La Jefe (E) de la Oficina Jurídica de la Registraduría afirmó que carece de competencia para pronunciarse acerca de los hechos y pretensiones del actor, por lo que solicita ser desvinculado, al configurarse la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.6.1.13. La Procuraduría General de la Nación

La Asesora de la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación solicitó ser desvinculada del proceso comoquiera que considera que no es la causante del daño o perjuicio a los derechos fundamentales que la parte actora afirma le han sido vulnerados.

Afirmó que comisionó a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública para que en el marco de sus competencias ejerza las funciones de carácter preventivo y de control de gestión frente a los hechos puestos en conocimiento en este caso.

1.6.1.14. La Unidad de Parques Nacionales Naturales

Guardó silencio pese a haber sido notificada en debida forma.²²

1.6.1.15. El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt

La Directora General del Instituto indicó que la Secretaría Técnica de la Mesa de Trabajo Interinstitucional, de conformidad con el artículo 4 de la Resolución 0931 de 16 de mayo de 2017, el Delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, motivo por el cual las actas de las reuniones de la mencionada mesa de trabajo se encuentran en ese ente ministerial.

1.6.1.16. La Contraloría General de la República

El Contralor Delegado para el Medio Ambiente señaló que su misión funcional es la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen

²² Folios 627 a 629.

fondos de la Nación. Afirmó que, en esa medida, no tenía competencia sobre el presente asunto.

1.6.1.17. La Universidad del Rosario

La Supervisora del Grupo de Acciones Públicas y sus miembros activos señalaron que la tutela presentada no cumple con los requisitos establecidos por la Corte Constitucional, para la procedencia de esta acción contra providencias judiciales.

En ese sentido, indicaron que si bien el accionante presenta un escrito que resalta la importancia de los hidrocarburos para la economía nacional, no se evidencia en su escrito punto alguno de relevancia constitucional del mismo, pues dice que la Corte Constitucional ha señalado que el juez constitucional no puede estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional, so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.

Agregaron que el accionante no evidencia la violación de ningún derecho fundamental indispensable para la procedencia de una acción de tutela. En cuanto a la violación al derecho al trabajo, dice que el mismo accionante reconoce que es una oportunidad de empleo incierta y en consecuencia no es un derecho sino una expectativa.

Sostuvieron que el actor confunde la decisión del tribunal con el resultado de la consulta, y señalan que en tanto, esta última no se ha realizado no puede saber si en realidad hay alguna afectación a los derechos fundamentales.

Por lo expuesto, solicitaron se declarara improcedente la solicitud de amparo.

1.6.1.18. La Universidad Nacional

El Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional informó que el Departamento de Ingeniería Química y Ambiental no se encuentra en capacidad de atender el requerimiento de emitir el concepto solicitado.

1.6.1.19. La Universidad Externado

El Director del Departamento de Derecho Minero Energético y el Decano de Economía, consideraron que un elemento de juicio crucial en la toma de decisiones informadas por parte del elector es la evidencia empírica de los eventuales costos y beneficios de las actividades extractivas de hidrocarburos en el municipio de Pasca, que a juzgar por los datos presentados por el accionante no existen, lo que implica que tanto él como los promotores de la consulta sean más subjetivos.

Señalaron que no todo el transporte de hidrocarburos está ligado a la producción de los mismos, y que el impacto ambiental a nivel municipal no es muy distinto del transporte de cualquier otra mercancía. Que incluso, de la redacción de la pregunta podría interpretarse como impidiendo el suministro de combustibles líquidos y gas propano desde otros municipios a los habitantes de Pasca, y que, de su literalidad todo automóvil o motocicleta que transitara por el municipio, con combustible en su tanque, estaría contrariando la voluntad del pueblo.

Indicaron que la Corte Constitucional, en sentencia C-123 de 2014, armonizó los principios del Estado Unitario y la Descentralización enmarcado dentro de las actividades extractivas, la del ordenamiento territorial y la propiedad de los recursos naturales yacientes en el subsuelo. Que en dicho análisis señaló que las entidades territoriales cuentan con espacios de participación en temas como la actividad extractiva e hidrocarburífera, con el fin de que se logre que el uso del suelo, el subsuelo y la propiedad de los recursos yacientes en éste, se regulen de forma equilibrada entre los intereses de la Nación y de los territorios, y que en tal medida, la autorización de las actividades de exploración y explotación minera debía hacerse de forma acordada entre las autoridades del nivel central y del local.

De tales consideraciones concluyeron que al momento de efectuar la autorización para las actividades extractivas, se debe tener como guía de los procedimientos la concertación entre el nivel central y los territorios, lo que no implica una facultad a los entes territoriales para que prohíban el ejercicio de una actividad lícita.

Consideraron entonces, que el municipio de Pasca no cuenta con la competencia exclusiva para definir de manera privativa si

dentro de su jurisdicción se autoriza el ejercicio de las actividades descritas en la pregunta.

Frente a los impactos financieros que trae consigo la realización de la consulta popular, dijeron que se debía analizar desde tres perspectivas, esto es, (i) la previsión de los efectos hacia el futuro en caso de no contar con la actividad económica en la región, (ii) la fuente de financiación para la realización de la consulta popular y, (iii) el impacto fiscal producto de la realización de la consulta.

Afirmaron que el proceso de formación del mecanismo de participación no realizó tal análisis, y en consecuencia la medida prohibitiva no cuenta con un sustento técnico que indique que la prohibición de las actividades relacionadas con la extracción de hidrocarburos devenga en un beneficio mayor que su realización, desde el punto de vista de desarrollo económico de la región.

En cuanto a la fuente de financiación para la realización de la consulta, recuerdan que al tratarse de una iniciativa de carácter regional, ésta debe provenir de los recursos del ente territorial promotor, por lo que debe contar con el certificado de disponibilidad presupuestal, el registro presupuestal y la planeación del proceso, de conformidad con lo señalado en la Ley 1753 de 2015.

Que en consecuencia, si dentro del presupuesto del municipio no se previó la realización de la jornada de votación, no es posible hacer uso de los recursos públicos de la Nación.

Finalmente señaló que dentro de los estudios y análisis técnicos se debió prever por parte de los promotores de la consulta popular que la prohibición de las actividades hidrocarburíferas dentro del territorio de Pasca trae consigo la eventual pérdida de regalías que servirían para financiar proyectos de interés general, sin embargo, encuentra que el actor tampoco aporta información que permita cuantificar la magnitud de ese costo de oportunidad.

1.6.1.20. La Universidad de Los Andes

El Apoderado General de la Universidad de Los Andes agradece la invitación, no obstante manifiesta que no le es posible presentar consideración alguna, toda vez que se encuentran desarrollando

su semestre académico, razón por la cual no cuentan con el personal disponible para atenderla.

1.6.2. Coadyuvantes

1.6.2.1. Corporación Pro defensa de la Cuenca del Río Cuja - CORPOCUJA

El Representante Legal de CORPOCUJA manifestó que desconoce si existen estudios serios sobre la formación y características geológicas de la zona (del Páramo del Sumapaz) que en muchas de sus áreas ya están siendo declaradas de alto riesgo. Cree que de explotar el petróleo en esa región generaría daños irreparables al ecosistema.

Solicitó denegar la solicitud de amparo y en consecuencia levantar la medida de suspensión provisional.

Posteriormente, mediante memorial recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 1º de septiembre de 2017 aportó el acta de la Junta Directiva de Corpocuja realizada el 26 de mayo de 2016 en el municipio de Pasca en donde se aprobó la propuesta para que esa corporación *“lidere el proceso de una consulta popular para que los ciudadanos de Pasca y Fusagasugá decidan si quieren explotación de hidrocarburos y minería en sus territorios”*.

1.6.2.2. La señora Blanca Ligia Benavides Morales

La señora Benavides Morales manifestó que tiene su domicilio en el municipio de Pasca y que se encuentra afiliada a la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego Asoalbesa que fue construido por el entonces Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras – HIMAT (hoy IDEAM). Indicó que esas circunstancias y el interés por la conservación del Páramo de Sumapaz del cual el municipio abarca el 44% la legitiman para intervenir en el presente proceso.

Señaló que la oportunidad que tenía el actor para oponerse a la consulta popular, era en el proceso que se adelantó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en donde analizó la pregunta que sería sometida a consulta. Afirmó que la asociación

demandante no tiene su domicilio en el municipio de Pasca y que no representa el interés de esa comunidad.

Consideró que el argumento según el cual *“de ganar el No, resultará en prohibición absoluta de las actividades de ‘transporte de hidrocarburos en jurisdicción del municipio’ (...) hará que el parque automotor privado y público, y la maquinaria agrícola del municipio de Pasca, deba viajar a los municipios vecinos para ‘tanquear’ gasolina y ACPM”* resulta hacerlo sin legitimación para ello, pues de tenerlo sería de los propietarios de estaciones de servicio y abastecimiento de combustibles, o los transportadores de productos derivados.

Además precisó que la expresión *“transporte de hidrocarburos en jurisdicción del municipio”* no puede entenderse descontextualizada del resto de la pregunta que se formula, la cual está dirigida en su integridad a la ejecución de actividades propias del sector hidrocarburos en el municipio, que inician en una fase exploratoria, realizando estudios de sísmica, las consecuentes perforaciones y explotación cuando se encuentra el yacimiento, de donde ocurre o se deriva la producción del crudo o gas, el cual debe consecuentemente transportarse.

Conforme a lo anterior, señaló que la actividad de transporte de hidrocarburos se refiere a la intermediación que existe entre las refinerías y los consumidores, es decir, la manera como los productos petrolíferos llegan a los usuarios, lo cual se realiza generalmente a través de oleoductos o polductos, es decir, de muchos kilómetros de tuberías, la mayoría de veces subterráneas que sirven de enlace entre las instalaciones de almacenamiento con las refinerías y los puertos principales en los que se importan o exportan productos petrolíferos.

Afirmó que sólo en caso de que las plantas no estuvieran conectadas por oleoductos sería necesario acudir a otros medios de transporte, como camiones operadores que diferenciadamente transportan gasolinas, gasóleos, querosenos, fuelóleos y biocombustibles, desde el yacimiento hasta la planta de almacenamiento, de manera que no se pone en riesgo el parque automotor como lo afirma el actor.

Indicó que en la página web de la Agencia Nacional de Hidrocarburos se discrimina como actividades que integran la

cadena de producción de hidrocarburos, justamente aquellas actividades que fueron incluidas en la pregunta formulada, y describe la actividad del transporte como la acción de *“transportarlos desde la boca del pozo hasta los sitios de almacenamiento y procesamiento, como son las estaciones de bombeo, refinerías y centros de comercialización (puertos). Los hidrocarburos se transportan a través de oleoductos (petróleo), gasoductos (gas), carrotanques (petróleo) y buques (petróleo).”* Por lo que afirmó que en consecuencia la proposición de la pregunta se halla íntima e inescindiblemente unida a las demás actividades.

Finalmente, afirmó que en dos recientes sentencias la Corte Constitucional se refirió a la prohibición de invalidar la ejecución de la consulta popular, esto es, en las sentencias C-150 de 2015 y T-121 de 2017.

Posteriormente, mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación, solicitó que este proceso se sometiera a un nuevo reparto bajo el argumento de que a partir del 8 de agosto de 2017, el despacho sustanciador perdió competencia para resolverlo.

1.6.2.3. La Asociación Colombiana del Petróleo

El Representante Legal de la Asociación solicitó tener en cuenta su coadyuvancia en el presente trámite, al considerar que el fallo de 17 de mayo de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurre en un defecto sustantivo al desconocer la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, la importancia estratégica nacional de los hidrocarburos, las competencias asignadas a los municipios para la procedencia y formulación de consultas populares y el análisis respecto de impacto fiscal.

En ese sentido señaló que los municipios no tienen competencia para formular la política de hidrocarburos, pues de conformidad con el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 2º del Decreto 0381 del 16 de febrero de 2012, al Ministerio de Minas y Energía le corresponde formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles.

Agregó que de conformidad con el Decreto 714 de 2012, le corresponde a la Agencia Nacional de Hidrocarburos diseñar, promover, negociar, celebrar y administrar los contratos y convenios de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación, así como *“administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarboríferos de propiedad de la Nación; promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos y contribuir a la seguridad energética nacional”*.

De lo que concluye que es al Gobierno Nacional a quien le corresponde establecer la política pública en materia de exploración, explotación, transporte y comercialización de los recursos del subsuelo, por lo que, tanto el Concejo como el Alcalde de Pasca desbordaron sus competencias y desconocieron las limitaciones y restricciones establecidas en los artículos 8 y 51 de la Ley 134 de 1994, en tanto no pueden convocar a una consulta popular para decidir sobre asuntos que trascienden la esfera local y se proyectan a un escenario del orden nacional.

Informó que según el Estudio Nacional de Agua-ENA de 2014, expedido por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, el sector de hidrocarburos únicamente utiliza el 1.6% de la demanda hídrica total del país para el desarrollo efectivo de sus actividades, frente al 46% del sector agrícola, el 8.2% del uso doméstico, el 8.5% de la producción pecuaria, y el 21.5% de energía.

Afirmó que de conformidad con el artículo 4º del Decreto 1053 de 153 las actividades desarrolladas en la industria de hidrocarburos son de utilidad pública, y que ello conlleva la aplicación de un régimen jurídico que otorga prerrogativas para el desarrollo de dichas actividades en atención al beneficio que reporta.

1.6.2.4. El señor Julio Cesar Vera Díaz

El señor Vera Díaz manifestó actuar como persona natural y con la experiencia de haber ocupado el cargo de Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía. Señaló que las consultas populares en contra de los hidrocarburos y la minería, sin fundamentos razonables, técnicos o científicos, constituyen una situación de “paranoia” que fue advertida por la Corte Constitucional en sentencia T-1002 de 2010 al evidenciar una

diferencia conceptual entre el riesgo y la amenaza y al concluir que existe un riesgo en abstracto sobre todos los derechos.

Recordó que en esta sentencia la Corte manifestó que los Reglamentos técnicos previenen los riesgos asociados a las actividades de peligro y evitan una paranoia generalizada, y que, en esa medida, la industria de los hidrocarburos se mueve a través de precisos reglamentos técnicos que se apoyan en normas nacionales e internacionales aplicables a cada caso.

A continuación citó los reglamentos para la exploración y producción de hidrocarburos, para las terminales de almacenamiento de los mismos, para la refinación del petróleo, para las estaciones de servicio de gasolina, ACPM y otros combustibles, para el transporte de hidrocarburos por carrotanques y barcazas y, de petróleo crudo por oleoductos.

Señaló que la gasolina y el ACPM son hidrocarburos por cuanto provienen directamente del petróleo, pues así lo destaca el Decreto 4299 de 2005 que fue compilado a través del Decreto 1073 de 2015.

Afirmó que los reglamentos han asegurado la sostenibilidad técnica, operativa y ambiental de la industria de los hidrocarburos en Colombia, frente a lo que destaca del escrito de tutela, que éste revela que la industria de los hidrocarburos no es la gran consumidora de agua pues es superado por la industria agrícola y la pecuaria.

Asimismo, mediante escrito recibido el 30 de agosto de 2017 en la Secretaría General de esta Corporación solicitó que se tuviera en cuenta una presentación del Departamento Nacional de Planeación de abril de 2016 denominado “Retos y Perspectivas en la Estructuración de Proyectos y la Gestión Contractual de la Inversión Pública en Colombia”, documento que dice, ilustra sobre el peso del petróleo en la economía nacional e identifica los problemas de contratación para el manejo de las regalías. Para ello solicitó que se accediera al link <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=oydHZQPfWI%3D&tabid=82>.

Igualmente solicitó que se tuviera en cuenta una entrevista del saliente presidente de Ecopetrol y el Ministro de Hacienda y Crédito Público respecto de ¿qué le puede pasar al país ante una eventual pérdida de autosuficiencia petrolera?, cuyo texto se encuentra en la dirección electrónica: <https://barrancabermejavirtual.net/wp/2017/07/24/presidente-ecopetrol-habla-fracking-bbermeja/>

1.6.2.5. El Colegio de Abogados de Minas y Petróleos

El Presidente y Representante Legal del Colegio de Abogados de Minas y Petróleos considera que la consulta es inconstitucional y fundamenta sus reparos en los siguientes argumentos:

Afirma que de conformidad con el artículo 332 de la Constitución Política el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y que el artículo 80 indica que es el Estado el encargado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible.

De lo anterior concluye que el Estado debe intervenir activamente en el desarrollo de las actividades extractivas de los recursos del subsuelo y que es, a través de la ley que se deben regular y establecer las condiciones para la exploración y explotación de los hidrocarburos y minerales en el país.

Indicó que la administración de los recursos hidrocarburíferos a cargo del Estado, ha sido asignada a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, que de conformidad con la Ley 99 de 1993 las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos encargados de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.

En ese mismo sentido señaló que el otorgamiento de las licencias ambientales le corresponde a la ANLA, de suerte que las autorizaciones administrativas a un proyecto de hidrocarburos corresponde a las autoridades nacionales previo análisis de sus viabilidades desde la perspectiva técnica, económica, social y ambiental.

Dice que ello es así, en tanto, de las funciones de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, se puede evidenciar que el concepto de Estado en materia de administración de recursos del subsuelo, es la de Estado – Nación, tanto en la normatividad constitucional como en la legal, y que la posibilidad de obtener o no los recursos del subsuelo para el abastecimiento de la demanda nacional de hidrocarburos, derivados y productos es de la mayor sensibilidad e importancia como para dejarlo en manos de una entidad local.

Finalmente afirma que para responder la pregunta, los electores deben comprender la diferencia entre exploración, sísmica y perforación, entre explotación y producción, y la actividad del transporte y, con cada una de ellas conocer sus implicaciones. Además considera que para que el voto sea informado, el elector debe comprender los conceptos objeto de la pregunta y cuáles son sus impactos técnicos, económicos, sociales y ambientales.

1.6.2.6. El Colegio de Abogados de José Alvear Restrepo y la Corporación Colectivo Agrario Abya Yala

El abogado defensor de derechos humanos del Colectivo de Abogados y el representante legal de la Corporación Colectivo Agrario Abya Yala se refirieron a la participación del ordenamiento jurídico internacional, que consideran debe ser leído armónicamente con el interno que señala los estándares que deben ser respetados en punto del derecho de participación ciudadana, frente a lo cual solicitó que se tuviera en cuenta las sentencias de 12 de agosto de 2008 en el caso de Saramaka Vs Surinam, y la de 8 de octubre de 2015 de la Comunidad Garifuna Vs Honduras, que hacen referencia a la necesidad de consultar previamente a las comunidades que se verán afectadas con un megaproyecto.

Afirmó que en la sentencia T-652 de 1998 la Corte Constitucional reconoció los impactos y efectos que causa una hidroeléctrica tanto en los territorios afectados como en las comunidades que ven vulnerados sus derechos con su construcción, con lo que pretende evidenciar que ese tipo de proyectos extractivos generan impactos de diferentes maneras a todas las formas de vida.

Así mismo, se refirió a las sentencias T-194 de 1999 y T-294 de 2014 mediante las cuales esa misma Corporación analizó

aspectos de la participación efectiva del pueblo, e indicó que la participación de las comunidades afectadas por determinadas actividades está dada por lo temas con los que se relacionan, frente a lo que se debe garantizar el derecho fundamental alegado, con todas las herramientas disponibles legales y constitucionales.

Considera que mal hace el actor al equiparar las notas introductorias con la exposición de motivos y entiende que la confusión surge de la lectura de las sentencias T-445 de 2016 y C-551 de 2003 que hacían referencia a un “título, la indicación de una finalidad y una pregunta” y que, en gracia de discusión las notas introductorias podrían equipararse a un título o a una nota previa, pero que la pregunta que sería sometida a consideración de los habitantes del municipio de Pasca no contiene ningún título o nota introductoria.

Precisa que la exposición de motivos no aparecerá en el tarjetón electoral, por lo que considera inadmisibles que se alegue que ésta se equipara a una nota introductoria, y que, en consecuencia, no tiene la capacidad de inducir, engañar o llevar a equívocos a los electores.

Afirmó que es competencia de los municipios prohibir la minería en sus territorios a partir de la regulación de los usos del suelo, y para ello se fundamentó en las sentencias C-123/14, C-723/16, C-035/16 y T-445/16.

La primera analizó la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 que señala que ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería y cuya decisión fue declararla exequible, en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y

subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

Agrega que se equivoca la parte actora al equiparar desde un punto de vista químico los hidrocarburos a la gasolina y el ACPM, conceptos que tanto normativa como técnicamente están claramente definidos, pues el primero hace referencia al crudo (petróleo) y al gas, en tanto los segundos son combustibles derivados del petróleo.

En consecuencia solicitó que se negara el amparo a los derechos fundamentales invocados, en consecuencia, que se levantara la medida de suspensión provisional de la consulta y se ordenara su reprogramación, y que, de manera subsidiaria se acogiera la siguiente propuesta de modulación de la pregunta:

¿Sí o No está de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración, sísmica, perforación, explotación y producción de hidrocarburos en el municipio de Pasca?

1.6.2.7. El señor Rodrigo Elías Negrete Montes

El señor Negrete Montes señaló que el Decreto Reglamentario 1076 de 2015 se aparta de la Ley 99 de 1993 sobre la necesidad de obtener licencia ambiental para la generalidad de las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos y precisa en qué casos se requiere de la obtención de dicha autorización, esto es:

“[en las actividades de] transporte y conducción de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación que impliquen la construcción y montaje de infraestructura de líneas de conducción con diámetros iguales o superiores a seis (6) pulgadas (15.24 centímetros), incluyendo estaciones de bombeo y/o reducción de presión y la correspondiente infraestructura de almacenamiento y control de flujo; salvo aquellas actividades relacionadas con la distribución de gas natural domiciliario, comercial o industrial”

Encuentra de esa normativa que cuando se refiere al transporte se trata del crudo y del gas que se extrae de los campos de producción existentes y se conduce por fuera de dichos campos a través de líneas de flujo (oleoductos, poliductos, naftaductos y demás sistemas de transporte de hidrocarburos) que no incluye

carrotanques, y que además tengan las dimensiones señaladas en la norma.

Por lo anterior, considera que no puede dársele un alcance diferente al señalado por la ley a la expresión *transporte* pues precisa que tal actividad está sujeta a la obtención previa de una licencia ambiental, autorización que no requiere el transporte de gasolina.

1.7. Auto para mejor proveer

El Despacho ponente, mediante auto de 22 de agosto de 2017²³ ordenó vincular al trámite de la referencia al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, para que intervinieran en lo relacionado con sus competencias y con el fin de allegar concepto acerca de los cargos propuestos por la parte actora.

En la misma providencia se requirió a la ANLA y a la CAR para que informaran si dentro del marco de sus competencias han concedido o actualmente se encuentra en trámite alguna solicitud de licencia, permiso o trámite ambiental para exploración, exploración sísmica, perforación exploratoria, explotación, producción, transporte, conducción, depósito de hidrocarburos o la construcción de refinerías, en el territorio que comprende el municipio de Pasca.

Finalmente, se reconoció como coadyuvantes de la parte actora a la Asociación Colombiana del Petróleo, al señor Julio Cesar Vera Díaz y al Colegio de Abogados de Minas y Petróleos y; como coadyuvantes de la autoridad judicial acusada a CORPOCUJA, a la señora Blanca Ligia Benavides Morales, al Colegio de Abogados de José Albear Restrepo y al señor Rodrigo Elías Negrete Montes.

1.7.1. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE

²³ Folios 558 a 560 del expediente.

El apoderado del Director del DAPRE señaló que dentro de los demandados no se encuentra ni el Presidente de la República ni ese departamento administrativo, y que los hechos narrados en el escrito de tutela les son completamente ajenos. En consecuencia solicitó ser desvinculado del presente trámite constitucional.

1.7.2. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

La apoderada judicial de la ANLA afirmó que en Colombia existen términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos adoptados mediante la Resolución 0421 del 20 de marzo de 2014.

Afirmó que la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de esa autoridad, tiene entre sus funciones, evaluar las solicitudes de licencias ambientales para definir la viabilidad ambiental de los proyectos, obras o actividades, de conformidad con la normatividad vigente y emitir conceptos técnicos que soporten los actos administrativos para el otorgamiento de las licencias ambientales y los que sustenten los actos administrativos en la etapa de seguimiento ambiental, en términos de oportunidad y calidad.

Agregó que la ANLA es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país, entre ellos, los del sector de hidrocarburos.

Solicitó que se declare que la ANLA no tiene legitimación en la causa por pasiva comoquiera que no está dentro de sus competencias pronunciarse sobre la constitucionalidad de textos elevados a consulta popular.

Frente a la solicitud formulada por el despacho sustanciador, en cuanto a *“si dentro de sus competencias han concedido o actualmente se encuentra en trámite alguna solicitud de licencia, permiso o trámite ambiental para explotación, exploración sísmica, perforación exploratoria, explotación, producción, transporte, conducción, depósito de hidrocarburos o la construcción de refinerías, en el territorio que comprende el municipio de*

Pasca” precisó que en la actualidad no se están llevando a cabo trámites de licenciamiento para dichas actividades.

1.7.3. El Ministerio de Hacienda

La Delegada Judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó se declarara inconstitucional la pregunta que será sometida a consideración, por vulnerar las competencias nacionales, territoriales y los artículos 1, 40, 103, 270, 311, 313-7 de la Constitución Política.

1.7.4. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

Guardó silencio pese a haber sido notificada en debida forma.²⁴

1.8. Auto de mejor proveer del 4 de octubre del 2017

La Consejera Ponente de la presente providencia, en auto del 4 de octubre del 2017²⁵, (i) rechazó por improcedente el recurso de reposición presentado en contra del auto del 4 de agosto del 2017, por medio del cual se admitió la demanda de tutela y decretó la medida de suspensión provisional y (ii) requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que informara si, además de la Corporación Pro-Defensa de la cuenca del Río Cuja –CORPOCUJA-, se inscribieron otros comités promotores –tanto por el sí como el por el no-, respecto de la consulta popular identificada con el número CPO-2016-08-001-15-119 a celebrarse el 6 de agosto del 2017.

Notificada la anterior decisión²⁶, se presentaron las siguientes intervenciones:

1.8.1. Los Delegados Departamentales para Cundinamarca del Registraduría Nacional del Estado Civil, con oficio del 10 de octubre del 2017²⁷, informaron de la existencia de dos comités promotores por el NO, distintos de CORPOCUJA, denominados “PASCA VOTA NO A LA EXPLOTACIÓN PETROLERA” y “POR NUESTRO FUTURO PASCA DICE NO”. Dichos comités promotores, fueron notificados a través de sus voceros, tal y como

²⁴ Folio 585.

²⁵ Folio 657.

²⁶ Folio 661 al 695.

²⁷ Folio 719.

consta al folio 731 del expediente, sin que se hubiere presentado intervención alguna por parte de los mismos.

1.8.2. Los ciudadanos Clara Inés Atehortúa Arredondo, Diana Carolina Sánchez Zapata, Adriana María Sanín Vélez, Luis Guillermo Osorio Jaramillo y Daniel Armando Argumedo López, alegando la calidad de estudiantes de la línea de estudios sobre minería de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, presentaron escrito de coadyuvancia a favor del Tribunal accionado. En su intervención, alegaron, básicamente, que la decisión judicial cuestionada, respetó el precedente constitucional que sobre la materia existe, indicando que, de todas maneras, el juez constitucional está en la obligación de garantizar la participación ciudadana en sus decisiones. De esta manera solicitaron (i) fuera aceptada la coadyuvancia y (ii) se negaran las pretensiones de la demanda.

1.8.3. Con escrito del 10 de octubre del corriente año, el apoderado de la asociación accionante, presentó escrito de ampliación de la demanda, en la cual señaló las siguientes circunstancias:

En primer lugar, hizo referencia a los requisitos que constitucionalmente se han establecido a efectos de considerar la existencia de un estado de cosas inconstitucional, para considerar que respecto al caso concreto, en especial, frente a la industria de hidrocarburos, dicha situación se viene presentando, por razones que presentó de la siguiente manera:

Respecto de la relación entre el principio de autonomía de los entes territoriales y la concepción del Estado Unitario, hoy en día se presenta una situación en la cual, el primer tiene una mayor prevalencia respecto del segundo, lo que deviene de la providencia T-445 del 2016.

Señaló que la tesis expuesta en la sentencia de revisión de tutela referida, refleja la posición derrotada frente al fallo C-123 del 2014, fallo en el cual se optó por establecer la necesidad de aplicar los principios de coordinación y subsidiaridad entre la Nación y los entes territoriales, en aspectos como la explotación de hidrocarburos.

A continuación, presentó en detalle la línea argumentativa de la sentencia C-123 del 2014, para concluir que la decisión de la T-445 del 2016, desconoció abiertamente el precedente constitucional de obligatorio acatamiento fijado en la primera, lo que conllevó a la Sala de Revisión de Tutela, anulara en forma directa el principio del Estado Unitario, en desconocimiento de la necesidad de armonización del mismo respecto de la reconocida autonomía de los entes territoriales.

En esta medida, señaló que de alguna manera, las consideraciones de la sentencia T-445 del 2016, se han convertido en una especie de “*derecho viviente*” que fundamenta la realización de consultas mineras para que los entes territoriales, de forma “*independiente*”, prohíban la industria de hidrocarburos en su territorio, siendo ello un “*factor estructural*” de vulneración de derechos fundamentales.

Manifestó que la Corte Constitucional, en pronunciamientos recientes (C-035 del 2016, C-389 del 2016 y SU-133 del 2017), ha reiterado el criterio de la sentencia C-123 del 2014, lo demuestra, a su juicio, que la línea de decisión sostenida por la Corporación, no se acompasa con lo señalado en la sentencia T-445 del 2016.

Finalmente, reparó en que el contenido de la razón de decisión de la T-445 del 2016 expande el contenido literal del alcance de las consultas populares, de conformidad con la Ley Estatutaria 1757 del 2015.

1.8.4. EL Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, solicitó fuera rectificado el auto del 22 de agosto del 2017, a efectos de reconocer también como coadyuvante el Colectivo Agraria Abya Yala –COCAAY.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela interpuesta por la parte actora en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” de conformidad con lo establecido por los Decreto 2591 de

1991 y 1065 de 2016.

2.2. Problemas jurídicos

Corresponde a la Sala dar respuesta a los siguientes interrogantes:

(i) ¿Se encuentra legitimada en la causa por activa, la asociación accionante, a efectos de presentar la acción de tutela de la referencia?

(ii) De ser positiva la respuesta anterior:

(ii.i) ¿Se superan en el presente caso los requisitos de procedibilidad adjetiva relacionadas con la subsidiaridad, inmediatez y que no se trate de una tutela contra un fallo de tutela?

(ii.ii) ¿Se vulneraron los derechos fundamentales alegados por la parte accionante, con ocasión de la providencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró la constitucionalidad de la pregunta que será sometida a consulta popular en el Municipio de Pasca – Cundinamarca?

2.3. Legitimación en la causa

La Sala debe determinar si la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos – ACIPET, cuenta con **legitimación en la causa por activa** que permite al juez constitucional pronunciarse de fondo sobre los hechos y las pretensiones de la presente acción.

La Constitución Política en su artículo 86 establece que toda persona puede acudir a la acción de tutela *“para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*.

En el mismo sentido el Decreto 2591 de 1991, *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la*

Constitución Política”, en los artículos 1°, 10°, 46 y 49, precisa que esa acción puede ser presentada por cualquier persona que encuentre vulnerados sus derechos fundamentales, bien sea (i) por sí misma; (ii) a través de representante; (iii) apoderado; o (iv) por medio de la agencia oficiosa cuando el titular de los derechos fundamentales no esté en condiciones de promover su defensa. También pueden interponer acción de tutela los defensores del pueblo y los personeros municipales²⁸.

A partir de las anteriores consideraciones se tiene que, en principio, toda persona por el hecho de serlo es titular de derechos fundamentales, pero para la procedencia de la acción de tutela, debe estar establecida la circunstancia que faculta al sujeto de derechos a presentar el recurso de amparo constitucional, ello implica, **acreditar la condición de titular de la relación jurídica material** que da lugar al proceso.

Así mismo, es claro que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, como lo ha expuesto la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-360 de 1996, SU-182 de 1988 y SU-1193 de 2000, los cuales “... pueden reclamar dentro del Estado Social de Derecho y que las autoridades se obligan a respetar y a hacer que les sean respetados. Y, claro está, entre la inmensa gama de derechos que les corresponden, los hay también fundamentales, en cuanto estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto en cuanto estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto [...] De allí que la Corte Constitucional haya sostenido desde sus primeras sentencias que son titulares no solamente de los derechos fundamentales en sí mismos sino de la acción de tutela para obtener su efectividad cuando les sean conculcados o estén amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular”.

Esta Sala, en tutela del 15 de diciembre de 2016, Rad. No. 11001-03-15-000-2016-03415-00, Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que en los casos de consultas populares, como el *sub lite*, la legitimación por activa para controvertir una

²⁸Corte Constitucional. Sentencia T-793 de 2007, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

decisión de revisión de constitucionalidad, por tratarse de un pronunciamiento que involucra intereses difusos de la ciudadanía, impone el deber de analizar la titularidad de los derechos fundamentales deprecados en el marco de una decisión de esta naturaleza.

Lo anterior en la medida que, en estricto sentido, no se ha resuelto sobre un proceso en el que existe alguna contención legal entre dos sujetos procesales, demandante y demandado, que en el escenario habitual del amparo contra providencias judiciales, son los legitimados para controvertirlas por esta vía excepcional por ser los directamente afectados con la decisión judicial.

Lo anterior, debe leerse en conjunto con lo establecido por la Corte Constitucional, a propósito de la legitimación en este tipo de asuntos, para incoar la acción de tutela, frente a lo cual ha señalado²⁹:

*“Con respecto a la legitimación por activa para interponer la acción de tutela con el fin de requerir la protección de derechos políticos, vale la pena resaltar que la Constitución señaló en el numeral 2º del artículo 40 que todo ciudadano puede tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; y el artículo 103 de la Carta indicó que los mecanismos de participación serán reglamentados por la ley. Por lo tanto, **los ciudadanos, en general, son titulares de tales derechos, pero el ejercicio de los mismos está precisado en las disposiciones legales que reglamentan tales potestades.***

(...)

*Conforme a los precedentes constitucionales, **para establecer la legitimidad por activa para interponer una tutela con miras a proteger los derechos políticos de los ciudadanos, debe tenerse en cuenta la configuración legal del mecanismo de participación ciudadana.** En el sub examine sería a saber, el artículo 8 de la Ley 134 del año 1994 el cual establece 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 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”.*

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-445 de 2016.

*En la medida en que **en el municipio de Pijao han sido otorgados varios títulos mineros**, los cuales eventualmente tendrían la potencialidad de crear un cambio significativo en el uso del suelo que daría lugar a una transformación en las actividades tradicionales de ese ente territorial, es claro que **la accionante está ante un asunto de trascendencia local, y en esa medida existe un derecho en cabeza de los ciudadanos de Pijao de poder participar o poder expresar su punto de vista respecto a dicha decisión.**" (Destacado por la Sala)*

Se observa entonces, que la Corte Constitucional, para determinar la legitimación por activa para controvertir providencias derivadas del control de constitucionalidad de una consulta popular, la radicó, en principio, en cabeza de la ciudadanía en general.

Sin embargo, en materia de consultas populares, tuvo en cuenta la configuración legal de esta clase de mecanismo de participación ciudadana, y concluyó que la **legitimación radica en cabeza de los ciudadanos del municipio en el que se lleva a cabo la referida consulta.**

Por ello en principio, **puede concluirse que la peticionaria, en el presente caso, no atiende el criterio que permitiría entender que se encuentra legitimada para presentar la acción de tutela en contra del fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B.**

Para soportar la anterior conclusión, se presentan dos criterios:

(i) La Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos – ACIPET -, no acreditó que hubiere participado en la actuación judicial que finalizó con la expedición de la providencia judicial cuestionada, ello a pesar que el magistrado ponente de la misma, en cumplimiento del trámite que para el efecto consagra el artículo 21 de la Ley 1757 de 2017, corrió traslado a los interesados en general a efectos de que presentaran las intervenciones que consideraran pertinentes.

(ii) Aplicando el criterio de la Corte Constitucional, leído conjuntamente con el aplicado por esta Sección, no

existe prueba o evidencia que indique que la referida asociación, tiene su asiento en la municipalidad de Pasca (Cundinamarca) o que, por lo menos, presenta algún interés (vr.gr. título de exploración de hidrocarburos) en dicho ente territorial, situaciones que pueden llevar a concluir un interés respecto del asunto abordado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionado con la actividad de hidrocarburos en dicho territorio.

Se observa que la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos- ACIPET de conformidad con la Ley 20 de 1984 artículos 5³⁰, 10³¹ y 11³² la Organización fue reconocida como Cuerpo Técnico Consultivo del Gobierno Nacional para todas las cuestiones y problemas **relacionados con la aplicación de la Ingeniería de Petróleos al desarrollo del país y como Cuerpo Consultivo en todas las cuestiones de carácter laboral, relacionadas con los profesionales de la Ingeniería de Petróleos**, siendo este uno de los argumentos expuestos en el escrito de tutela para sustentar la legitimación de la asociación accionante.

Sin embargo, para la mayoría de esta Sala de Sección, dicho argumento no es de recibo, en la medida que como se observa, la función específica de la entidad tutelante, se refiere en forma exclusiva a la (i) aplicación de la profesión de la ingeniería de petróleo y (ii) ser órgano consultivo en asuntos laborales respecto de dicho gremio, situación a la cual no hace referencia el texto de la consulta que fue declarado constitucional por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B. Circunstancia que además, en manera alguna, le

³⁰ Ley 20 de 1984. "Artículo 5o.- Son funciones propias del profesional de Ingeniería de Petróleos entre otras:

a) Estudiar, proyectar, planear, especificar, dirigir, fiscalizar, controlar, inspeccionar, supervigilar, ejecutar y evaluar obras materiales que se sigan por la ciencia o la técnica de la Ingeniería de Petróleos, además de aprobar y recibir tales obras.

b) Operar, dirigir, vigilar y atender el buen funcionamiento de las mismas obras, administrarlas y revisarlas.

c) Realizar cualquier actividad conexas con una de las anteriormente enumeradas.

d) Dirigir, supervisar o efectuar labores cuyo resultado final sea un documento técnico y de carácter de Ingeniería de Petróleos.

e) Especificar, seleccionar o escoger materiales, equipos, métodos o ensayos necesarios para la ejecución, operación y funcionamiento de obras, instalaciones y procesos inherentes a la profesión objeto de la presente Ley.

f) Asesorar a los organismos oficiales competentes en la inspección de la calidad de los trabajos que le sean presentados y de los materiales y equipos destinados a la Industria Petrolera Nacional".

³¹ Ley 20 de 1984. "Artículo 10o.- Reconócese a la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos (ACIPET) con personería jurídica otorgada por el Ministerio de Trabajo por Resolución número 2357 de agosto 5 de 1974, como Cuerpo Técnico Consultivo del Gobierno Nacional, para todas las cuestiones y problemas relacionados con la aplicación de la Ingeniería de Petróleos al desarrollo del país y como Cuerpo Consultivo en todas las cuestiones de carácter laboral, relacionadas con los profesionales de la Ingeniería de Petróleos.

³² Ley 20 de 1984. "Artículo 11o.- El objetivo de la presente ley, expedida en desarrollo de los principios constitucionales expresados en los artículos 32, 39 y 41 de la Carta, es la defensa de los intereses del Estado y el pueblo colombiano y en particular de las clases proletarias y de ninguna manera la creación de privilegios a favor de grupos o personas. Este artículo será, por consiguiente la norma básica para su interpretación por los funcionarios y Tribunales de la República".

confiere la titularidad de los derechos fundamentales alegados en la demanda.

De otro lado, se señaló por parte de ACIPET, que la decisión del tribunal *“viabilizó una consulta popular abiertamente en contra de la industria del petróleo”*, lo que además vulnera el derecho al trabajo, a la libertad de oficio, al libre desarrollo de la personalidad y el principio de libertad de empresa (artículos 16, 26 y 333 de la Carta Política) porque al prohibirse la realización de actividades petroleras en el municipio de Pasca se están viendo frustradas las aspiraciones de la mano de obra local y de mano de obra calificada para vincularse a un proyecto.

Frente a dicho aspecto, es procedente indicar, que constituyen afirmaciones genéricas y abstractas, que no permiten establecer de forma concreta, la titularidad de un derecho fundamental, en cabeza de ACIPET, que hubiere sido vulnerado por el actuar del tribunal accionado.

Desde esta perspectiva, se tiene entonces que el primero de los problemas jurídicos planteados, es decir, el relacionado con la legitimación en la causa de la entidad accionante, no se supera, lo que impide el estudio de fondo de los cargos de la demanda de tutela, siendo entonces procedente declarar la falta de legitimación en la causa de la tutelante en la parte resolutive del presente proveído.

En esta medida, no es procedente el estudio de los demás problemas jurídicos expuestos en el numeral 2.2 del presente acápite, en la medida en que uno de los presupuestos procesales de la acción no se encontró acreditado.

Así mismo, se reconocerán a su vez las intervenciones de los siguientes coadyuvantes del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B:

- Señores Clara Inés Atehortúa Arredondo, Diana Carolina Sánchez Zapata, Adriana María Sanín Vélez, Luis Guillermo Osorio Jaramillo y Daniel Armando Argumedo López.
- Colectivo Agraria Abya Yala –COCAAY

De otro lado, se observa que los representantes judiciales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Procuraduría General de la Nación y de la Presidencia de la República – DAPRE, solicitaron ser desvinculados por considerar que carecen de legitimación en la causa por pasiva.

Al respecto se advierte que las solicitudes son improcedentes porque las vinculaciones al proceso se hicieron en calidad de terceros con interés en el resultado de éste y teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales de la entidades en mención y no como entidades accionadas.

Por otra parte, la señora Blanca Ligia Benavides Morales, mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 1 de septiembre de 2017, solicitó que este proceso se sometiera a un nuevo reparto bajo el argumento de que a partir del 8 de agosto de 2017, el Despacho sustanciador perdió competencia para resolverlo. Al efecto aludió que los términos previstos por el Decreto Ley 2591 de 1991 para resolver los asuntos de tutela son perentorios.

Frente al punto, lo primero que destaca la Sala es que el artículo 26 ejusdem señala que *“dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud el juez dictará fallo”*, norma que no prevé que en caso de no proferirse decisión el juez pierda la competencia para resolver el asunto, consecuencia que debe estar expresamente prevista en la norma.

Además debe entenderse en contexto con las demás previsiones del Decreto Ley en mención que establecen la necesidad de vincular en debida forma a la autoridad acusada y los terceros interesados (artículo 13), así como la posibilidad con la que cuenta el juez de tutela para requerir informes, información adicional y decretar pruebas (artículos 19, 21 y 23).

A lo anterior se suma que, en el caso concreto, el expediente fue recibido en el Despacho ponente por reparto el 18 de julio de 2017, siendo admitida la acción el día 24 del mismo mes y año. Luego de lo anterior, el expediente regresó para fallo el 8 de agosto de 2017 y con auto del día 22 de agosto de los corrientes se resolvió vincular al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, para que intervinieran en lo relacionado con sus competencias y con el fin de allegar concepto acerca de los cargos propuestos por la parte actora.

En la providencia de 22 de agosto de 2017 también se aceptó la solicitud de coadyuvancia de la ciudadana que hoy solicita el nuevo reparto del proceso.

Surtidos todos los trámites anteriormente mencionados, necesarios para llegar al convencimiento respecto de la situación litigiosa (artículo 22 del Decreto 2591 de 1991) el expediente fue recibido para fallo el 4 de septiembre de 2017.

Presentada la ponencia por parte del Doctor Alberto Yepes Barreiro, se tiene que la misma fue derrotada el 28 de septiembre del corriente año, pasando el expediente a la siguiente magistrada en turno.

Una vez recibido en el despacho de quien ahora funge como ponente, se observó la necesidad de vincular a otros terceros con interés, trámite que fue ordenado, lo que implicó que retornara para dictar fallo el 17 de octubre del corriente año.

En consonancia con lo anterior, la Sala no accederá a la solicitud de someter el proceso a un nuevo reparto, en la medida en que el Despacho y la Sección no han perdido competencia para pronunciarse sobre el asunto.

Finalmente, se procederá a levantar la medida provisional adoptada en el auto admisorio de la presente acción de tutela.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA

CAUSA POR ACTIVA de la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos –ACIPET- de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: LEVANTAR la medida provisional adoptada en el auto del 24 de julio del 2017.

TERCERO: RECONOCER COMO CODYUVANTES a los señores Clara Inés Atehortúa Arredondo, Diana Carolina Sánchez Zapata, Adriana María Sanín Vélez, Luis Guillermo Osorio Jaramillo y Daniel Armando Argumedo López y al Colectivo Agraria Abya Yala –COCAAY-

CUARTO: NEGAR la solicitud presentada por la señora Blanca Ligia Benavides de someter el proceso a un nuevo reparto, por las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia.

QUINTO: NEGAR las solicitudes de desvinculación del proceso propuestas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Procuraduría General de la Nación y de la Presidencia de la República – DAPRE.

SEXTO: NOTIFICAR a las partes y los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

SÉPTIMO: Si no fuere impugnada esta decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, al día siguiente a su ejecutoria, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero
Salva el voto

