



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO
YOPAL – CASANARE
Sistema Oral

Yopal, veinticinco (25) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Acción: *Nulidad Simple- principios de legalidad, estado unitario y cláusula de reserva de ley- descentralización administrativa y autonomía territorial- concurrencia, coordinación y subsidiaridad- consulta popular solo procede en asuntos de competencia de la respectiva entidad territorial- propiedad de los recursos del subsuelo radica en la Nación- Concejos municipales no cuentan con facultad legal ni constitucional para excluir zonas de su territorio de explotación petrolera- Declara Nulidad.*

Demandante : ECOPETROL S.A.
Demandado : MUNICIPIO DE TAURAMENA – CONCEJO MUNICIPAL-
Expediente : 85001-33-33-001- 2016-00168-00

1. ASUNTO:

Dictar sentencia de primer grado, dentro del proceso de la referencia, una vez establecida la estructuración de los presupuestos procesales¹ y la inexistencia de causales de nulidad que invaliden lo actuado.

2. ANTECEDENTES:

2.1. La Demanda. ECOPETROL S.A. a través de apoderado judicial instaura demanda a través del medio de control de NULIDAD SIMPLE en contra del MUNICIPIO DE TAURAMENA – CONCEJO MUNICIPAL-, pretendiendo la declaratoria de nulidad del acuerdo 006 del 10 de marzo de 2014, por medio del cual se hace efectiva la decisión tomada por la ciudadanía en la consulta popular realizada el 15 de diciembre de 2013, en la que alcanzó mayor votación el NO frente a la pregunta: " ¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las Veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate la Vega, Guata del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena? "

Como fundamento de su petición, adujo:

1. El principio de legalidad resultó vulnerado con la expedición del acto impugnado, toda vez que ninguna norma constitucional o legal, faculta al Concejo Municipal de Tauramena para involucrarse en asuntos de orden nacional, propios del Estado unitario colombiano y atribuidos al legislador, como resultan ser los relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad exclusiva de la Nación.

2. Si bien la ley 155 de 2011, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, establece

¹ Son aquellos requisitos que deben estar presentes en todo proceso, para que al Juez le resulte posible proferir una sentencia de mérito con efectos de cosa juzgada material, sobre las pretensiones y excepciones propuestas. Ellos son: a) demanda en forma; b) competencia; c) capacidad para ser parte; e) capacidad procesal y f) legitimación en la causa.

que los municipios gozan de autonomía para la gestión de los sus intereses, lo es dentro de los límites consagrados en la Constitución y en la Ley, debiendo observarse el principio de coordinación que establece que las autoridades municipales al momento de ejercer las competencias y responsabilidades a cargo deben conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.

3. En la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por medio de la cual se tuvo formalmente ajustado a la Constitución el texto de la consulta, se dejaron importantes reservas sobre asuntos de especial trascendencia a saber: **i)** el "*fallo nada anticipará acerca de la eventual validez de los futuros actos que pudieren surgir como consecuencia de la respuesta que el electorado de Tauramena dé a la consulta*". En consecuencia, tales actos habrán de ser, en su oportunidad, objeto del correspondiente control judicial. **ii)** el "*trámite excepcional, sumario y breve, no es el escenario propicio para avanzar hacia lo que ni siquiera ha ocurrido. Tampoco sin etapa probatoria ni los instrumentos procesales indispensables para controvertir la información que suministra Tauramena, podrá dilucidarse si es o no cierto que la actividad sísmica, o las fases posteriores de la cadena de la industria del petróleo, por si mismas entrañan rasgos inherentes ineludibles al medio ambiente sano, ni si en las veredas que en la consulta se dicen potencialmente afectadas, existen los recursos hídricos, la explotación agropecuaria o la densidad de habitaciones rurales que se indican en los estudios y documentos con los que se justifica la conveniencia de adelantar dicho mecanismo de participación ciudadana.* **iii)** la claridad de la pregunta "no está condicionada por la presunta asociación entre la actividad sísmica y las demás etapas de la industria de hidrocarburos y la afectación de mantos acuíferos, reservas de agua, zonas de recarga hídrica, áreas de protección forestal, etcétera."

4. El control realizado y expuesto en la providencia objeto de análisis, realmente no involucra, estudia ni decide acerca de los asuntos materiales, fácticos y de fondo, sino que se limitó a la revisión formal del asunto, por lo cual, no puede predicarse la existencia de cosa juzgada.

5. Un análisis detenido de la pregunta consultada, lleva a concluir que en ella se parte de un supuesto fáctico que no fue objeto de comprobación por parte del Tribunal, se limitó a realizar un control simplemente formal, cual es el referente a que en cada una de las once (11) veredas a las que se refiere "*se ubica la **zona de recarga** hídrica del municipio de Tauramena*" y, más grave aún, que las diversas actividades contenidas en la pregunta destruyen por completo y en abstracto tales veredas y zonas; además el texto de la pregunta genera serias dudas acerca de la pertinencia del contenido, toda vez que no es evidente que la ciudadanía realmente conozca el alcance técnico de asuntos y conceptos tales como "exploración sísmica", "perforación exploratoria", "producción de hidrocarburos", "recarga hídrica".

6. El artículo 105 de la Carta autoriza a gobernadores y alcaldes a realizar consultas, "para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, y consecuente con ello el legislador, 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, luego atendiendo que la industria de los hidrocarburos ha sido declarada por la ley como una actividad de interés general de la Nación Colombiana, y no puede disponer sobre el particular.

2.2. Fundamentos de Derecho: señala como normas transgredidas: **i)** normas constitucionales: artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 29, 58, 79, 80, 105, 113, 114, 117, 118, 121, 122, 123, 150, 209, 241, 287, 288, 311, 313, 332, 334 y **ii)** normas legales: Decreto ley 1056 de 1953 artículos 2, 4; Ley 99 artículos 1, 3, 49, 50, 51, 52; Ley 134 artículos 8, 51, 52, 53, 54; Ley 136 artículos 2, 3, 4, 32; Ley 489 artículos 3, 4, 5 y 6; Ley 734, artículos 34-2 y 35-1; Ley 1450 artículos 202 y 207; Ley 1454 artículos 26, 27-1, 29; Ley 1551 artículo 2, 2-2, 3, 29. Decreto 2201 de 2003, artículos 1o y 26.

2.3. Contestación de la demanda

2.3.1. El Municipio de Tauramena, refirió que el acto administrativo atacado tiene como antecedente la consulta popular realizada el día 15 de diciembre de 2013, en las que se interrogó: *"Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las Veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate la Vega, Guata/ del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena? SI ___ NO_"*

Que contrario a lo manifestado por ECOPEPETROL S.A., en relación a las competencias de los Municipios y sus Concejos, para reglamentar sobre asuntos como el que comprende el acuerdo 006 del 10 de marzo de 2014, existen un sinnúmero de disposiciones que les otorgan dicha atribución, como son el artículo 287, 288, 311, 313, 315, y 330 constitucional; la ley 1551 de 2012 mediante la cual se modifica el artículo 91 de la ley 136 de 1994, relativo a las funciones de los alcaldes, Ley 1454 de 2011 relativo a la autonomía de las entidades territoriales, y la ley 715 de 2001 y ley 99 de 1993, relativo a las competencias de los municipios, ley 388 de 1997, que establece los determinantes de los planes de ordenamiento territorial, y atribuye competencias específicas a éstas en materia ambiental; luego, no es cierto que se haya vulnerado el principio de legalidad y ni la cláusula general de competencia normativa.

El municipio de Tauramena, al regular asuntos concernientes a la protección del medio ambiente, especialmente evitar actividades de exploración sísmica en una zona de recarga hídrica, está actuando en el ejercicio del mandato superior consagrado en el numeral 2º del artículo 300 del C.P.

2.3.2. Coadyuvante LUIS ENRIQUE ORDUZ VALENCIA (fls. 222 – 228), refiere que atendiendo los mandatos constitucionales previstos en los artículos 103 a 105, en relación a la consulta popular se expidió la Ley 134 de 1994, estatutaria de mecanismos de participación que consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la consulta popular como parte del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, estableciéndose no solo la obligatoriedad de la

decisión, si no los mecanismos para hacerla efectiva, es así que se precisa que cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, acuerdo o resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones o a más tardar el periodo siguiente.

De otra parte, precisa que el ordenamiento territorial hace referencia a una serie de acciones que buscan como fin último el desarrollo armónico, equilibrado e integral de las diferentes unidades territoriales existentes al interior del estado, siendo el principal cuerpo normativo la ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes de planes de desarrollo municipal, y establece los mecanismos que otorgan los mecanismos para el desarrollo autónomo.

La Corte Constitucional ha precisado que el ordenamiento tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo con parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural, luego, es claro la regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para los pobladores, lo que evidencia la trascendencia de la función asignada a los concejos por los artículos 311 y 313 numeral 7, y lo relevante que resulta la participación en la reglamentación del uso del suelo por parte de estas autoridades.

Conforme al mandato constitucional que establece que es deber del estado planificar el manejo de los recursos naturales a fin de garantizar el desarrollo sostenible, se ha precisado que se hace referencia no solo a la nación, entendida como el nivel central, sino al conjunto de autoridades públicas a quienes se les ha otorgado obligaciones en la materia, como por ejemplo el artículo 313 constitucional que señala que los concejos deben dictar las normas necesarias para garantizar el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico municipal, y la ley 99 de 1993, que define el ordenamiento ambiental del territorio.

Bajo este entendido, se tiene que el acto acusado no viola el principio de legalidad ni la cláusula general de competencias y principio de estado unitario.

2.4. Actuación Procesal. La demanda fue admitida el 12 de septiembre de 2016; el 20 de septiembre de 2016, se notificó al Procurador delegado ante este Despacho, y al municipio de Tauramena, quien contestó oportunamente (fl. 98-167); el 21 de septiembre de 2016, se dio cumplimiento de avisar a la comunidad respecto de la existencia de la demanda, conforme a lo dispuesto en el numeral 7 del auto admisorio de la demanda (fl. 97); el 18 de mayo de 2017, se aceptó la coadyuvancia presentada por Luis Enrique Orduz Valencia en favor del municipio; el 11 de octubre de 2017, se llevó a cabo la audiencia inicial y el 01 de diciembre de 2017, la audiencia de práctica de pruebas, en la que igualmente conforme a lo normado en el artículo 181 del CPACA, se dispuso la presentación de alegatos por escrito.

2.5. ALEGATOS DE CONCLUSION.

El municipio de Tauramena, emitió pronunciamiento conforme a escrito visto a fls.280-286; EL Ministerio Público, según memorial visto a fls.287-326; por su parte el Coadyuvante LUIS ENRIQUE ORDUZ VALENCIA, lo hizo con memorial obrante a fls.327-338; y ECOPETROL S.A. se pronunció conforme a escrito visto a fls.340-342.

3. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO.

3.1. Problema Jurídico. Se tiene que la controversia en un primer momento se circunscribe a establecer ¿Si el Concejo municipal de Tauramena –Casanare-, desconoció los principios de legalidad, estado unitario y la cláusula de reserva de ley, con la expedición del Acuerdo No 006 del 10 de marzo del 2014, por medio del cual dispuso: "ADOPTAR para el municipio de Tauramena la decisión de los ciudadanos plasmada en la consulta popular realizada el 15 de diciembre de 2013, en donde hubo una decisión mayoritaria por el NO a la siguiente pregunta ¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate la Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaquito, donde se ubica la reserva hídrica del municipio de Tauramena, en razón a que los asuntos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la nación son de competencia exclusiva del legislador primario, en consecuencia hay lugar a declarar su nulidad; o si por el contrario es una potestad arrogada en virtud de la autonomía de gozan las entidades territoriales?

Una vez resuelto lo anterior, y de no proceder la declatoria de nulidad se deberá entrar a determinar si ¿la consulta popular se realizó por fuera del término previsto en la Ley 134 de 1994, y por ende la actuación está viciada de nulidad?

Para resolver el primero de los problemas jurídicos se abordara los siguientes temas **(i)** Los principios de legalidad, estado unitario y la cláusula de reserva normativa, -principio de unidad territorial y autonomía de los entes territoriales-. **ii)** los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. **iii)** Distribución de competencias en materia de ordenación del territorio- explotación de recursos no renovables.

3.2. Principios de legalidad, estado unitario y la cláusula de reserva de ley. En relación al **principio de legalidad** encontramos que se trata de una institución jurídica que dentro de nuestro ordenamiento jurídico se cimienta desde el preámbulo de la constitución, y que constituye uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho, bajo el cual, se busca la actividad del estado y sus agentes se sujete a los imperativos legales con

el fin de orientar el ejercicio del poder. En sentencia C-701 de 2001, el máximo tribunal constitucional desarrollo este precepto, precisando:

“En qué consiste el principio de legalidad. 1. El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador.

Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas.

La consagración constitucional del principio de legalidad se relaciona con dos aspectos básicos y fundamentales del Estado de derecho: con el principio de división de poderes en el que el legislador ostenta la condición de representante de la sociedad como foro político al que concurren las diferentes fuerzas sociales para el debate y definición de las leyes que han de regir a la comunidad. Y de otro lado, define la relación entre el individuo y el Estado al prescribir que el uso del poder de coerción será legítimo solamente si está previamente autorizado por la ley. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.

Su posición central en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar -definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad.

Si bien todas las conductas no son objeto de reglamentación y mucho menos objeto de sanciones sino sólo aquellas en las que se identifican actos u omisiones que atentan gravemente contra los derechos de las personas, la respuesta jurídica no es la misma. La graduación de las formas de coerción o administración de la fuerza atienden al daño causado y al impacto del mismo en la sociedad. Pero también existen otro tipo de reglamentos, sanciones y procedimientos encaminados a garantizar el cumplimiento de deberes que los ciudadanos tienen como miembros de una comunidad y así, el pago de impuestos, el uso de los recursos naturales, el desempeño de actividades de riesgo, la prestación de servicios públicos y el ejercicio de profesiones u oficios que impliquen un riesgo social, son aspectos que también son objeto de reglamentación estatal para exigir un determinado comportamiento y para imponer sanciones a quienes faltan a estos deberes.

(...)”.

En relación a **la cláusula de reserva de ley**, el máximo tribunal de lo constitucional en la misma providencia acabada de reseñar establece que “atiende al desarrollo del principio de división de poderes unido a la necesidad de que el derecho además, de ser legal sea legítimo. El significado de la legitimidad del derecho se encuentra estrechamente vinculado al principio democrático de elaboración de las leyes”, desarrollando el precepto, conforme a la siguiente argumentación²:

“La reserva de ley es una manifestación del principio de democracia y de división de los poderes el cual exige que ciertas materias deban ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes y no a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los decretos

² Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 2015.

de carácter reglamentario. Este principio impone la obligación de que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una ley.

"La técnica de reserva de ley se refiere a la exigencia, dentro del ordenamiento jurídico, que ciertas materias se regulen necesariamente mediante normas con fuerza de ley. Dicho de otra manera, los asuntos reservados a las normas legislativas, no pueden ser regulados mediante decretos reglamentarios ni resoluciones. ... todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos. (...)"

(...) Sobre el principio de reserva de ley material, la jurisprudencia constitucional ha señalado que ostentan ese carácter, los temas originados en el ejercicio de la función principal del Congreso, consistente en la creación de la ley, los cuales se podrán atribuir (trasladar) al Presidente de la República para que, de manera excepcional, actúe como legislador extraordinario, conservando la norma expedida su rango legal y garantizándose la intervención del Congreso de la República en la definición precisa de las materias, límites y condiciones de la habilitación legislativa.[38]

Son asuntos sujetos a reserva material de ley las actividades que la Constitución expresamente señala: (i) las atribuciones propias del Congreso de la República y (ii) las que el legislador considere necesario regular,[39] siempre y cuando no hayan sido otorgadas (tacita o expresamente) a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado". (...)

"Frente a las materias sujetas a reserva de ley formal, la Corte Constitucional ha manifestado que son aquellos temas en los que no puede intervenir el legislador extraordinario, pues se exige la participación directa del Congreso como órgano máximo de deliberación política y de representación democrática, tal como ocurre con las leyes orgánicas, estatutarias y marco o cuando se decretan impuestos o expiden códigos. En suma: (a) sólo el legislador puede regular la materia; (b) las autoridades administrativas, incluido el Gobierno Nacional, carecen de competencia para regular esa materia; y, (c) el legislador no puede en la ley que trata la materia, delegar en el Gobierno Nacional la regulación de la misma. Recientemente, en Sentencia C-810 de 2014 la Corte lo expresó así: "El principio de reserva de ley, independientemente de su exigibilidad tratándose de la afectación de derechos fundamentales, es para indicar que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento".

Desde esta perspectiva, si bien es cierto que la reserva de ley limita la potestad reglamentaria, pues exige que ciertos asuntos sean regulados por normas con rango legal, dicho principio no vacía la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate".

En cuanto **al principio de estado unitario, descentralización administrativa y autonomía territorial**, tenemos que en el preámbulo de la Constitución de 1991, se proclama que el **Estado social de derecho colombiano** está "... organizado en forma de República **unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**. Conforme a lo expresado por la Corte Constitucional, "*la república unitaria implica que existe*

un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonormarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias"³.

No obstante la claridad que se ofrece frente al concepto de cada uno de estos preceptos, su aplicación ha sido objeto de varios pronunciamientos jurisprudenciales, dada las diversas interpretaciones que surgen al momento de su aplicación, en busca una aplicación armónica de los mismos, dentro de los que se puede destacar la sentencia de tutela C-937 de 2010 de la Corte Constitucional, en la que se precisó:

"Los principios de Estado unitario y de autonomía de las entidades territoriales.

4.1.- La Constitución de 1991 reconoció expresamente que el Estado colombiano se organiza en forma de república unitaria, pero es al mismo tiempo garante de la autonomía de las entidades territoriales. Adoptó entonces un modelo que consagra los principios de Estado unitario y de autonomía territorial, asunto complejo sobre el cual la jurisprudencia de esta Corporación se ha referido en numerosas oportunidades.

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

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

4.2.- El artículo 287 Superior también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce "dentro de los límites de la Constitución y la ley", con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario. Sin embargo, como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, el Legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregonara para el manejo de los asuntos de interés local.

Es así como la Corte ha insistido en la necesidad de armonizar estos principios a fin de superar las inevitables tensiones que en ciertos momentos pueden presentarse entre unidad y autonomía. Este equilibrio debe buscarse a partir de las definiciones constitucionales de cada uno de ellos, reconociendo que ninguno tiene carácter absoluto, pero que tampoco pueden desvanecerse por completo: "por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario

³ Corte Constitucional, Sentencia C-1051 DE 2001.

debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última".

4.3.- En relación con los componentes básicos de la autonomía territorial, cuyo eje es el artículo 287 de la Carta, la jurisprudencia ha señalado que "están constituidos en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan".

Adicionalmente, esta Corporación ha sostenido que para que la autonomía territorial pueda llevarse a cabo, "se requiere que al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales, puedan ser administrados libremente", porque de lo contrario "sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía institucional"

4.4.- En todo caso, es importante advertir que la autonomía protegida constitucionalmente es la que tiene que ver con la gestión de los asuntos de interés propio de las entidades territoriales, es decir, los que solo a ellas atañen, pero no frente a cuestiones que se proyectan más allá del ámbito estrictamente local o regional. Sobre este aspecto, en la Sentencia C-579 de 2001 la Corte precisó lo siguiente:

[D]e la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República: en los términos de la sentencia C-216/94, "es un desorden el pretender que lo que por esencia es nacional se regule con criterios seccionales o locales". En el mismo sentido, en la sentencia C-004/93 se afirmó: "la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes. Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad". En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales (C-506/95): "La autonomía inherente a la descentralización supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de ley. Es decir, la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico" (Sentencia C-497A/94)". (Resaltado fuera de texto)

Concordante con lo anterior, la Sentencia C-894 de 2003 pone de presente que no es suficiente invocar de manera abstracta intereses superiores para restringir la autonomía territorial, por cuanto ello habrá de corresponder a un

ejercicio de análisis objetivo a partir de criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Dijo entonces la Corte:

"En esa medida, conforme al criterio adoptado por esta Corporación, las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materia ambiental, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior. La sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de un asunto ambiental que no trasciende el contexto local o regional, según sea el caso. Ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan aceptables constitucionalmente, cuando son razonables y proporcionadas. Para determinar la razonabilidad de una limitación de la autonomía de una entidad, es necesario entrar a analizar específicamente la función limitada, que en el presente caso consiste en el otorgamiento de las licencias ambientales asignadas a las corporaciones autónomas regionales (...)". (Resaltado fuera de texto)

3.3. Principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad.

Consecuente con lo anterior, en la misma providencia acabada de referenciar, haciendo alusión a las competencias compartidas entre el nivel central y el nivel descentralizado, atendiendo el contenido del artículo 288 constitucional, precisa, las mismas deben ejercerse teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, preservándose las competencias de las entidades territoriales en asuntos de interés local, y prefiriéndose las del nivel central en lo que trascienda a su ámbito, refiriendo lo expuesto en la Sentencia C-149 de 2010, en la que frente a este tópico puntualizó:

"De acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. Ello implica que, para los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia.

El principio de **concurrencia** parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.

El principio de **coordinación**, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.

El principio de **subsidiariedad**, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un

criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

Como se ha dicho, la distribución de competencias que se haga con base en los anteriores criterios tiene el alcance de una garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales, de manera que medidas legislativas que tengan un alcance restrictivo de esa autonomía deben responder a un principio de razón suficiente". (Resaltado fuera de texto)

4.6.- En síntesis, una medida que pretenda restringir el principio de autonomía de las entidades territoriales debe obedecer a criterios constitucionales razonables y proporcionados, de acuerdo con el grado de injerencia y los motivos en los cuales se funda. Cuanto más severo sea el grado de restricción de la autonomía territorial, mayor ha de ser el grado de realización de los fines constitucionales perseguidos. Así, en aquellos asuntos que son de interés nacional la potestad de intervención del Legislador se robustece; por el contrario, en los ámbitos en los cuales los intereses son esencialmente locales la injerencia del Legislador solo estará justificada cuando existan motivos imperiosos que así lo demanden (interés superior) o cuando se constate la incapacidad o ineficiencia de los entes locales para atender a cabalidad las funciones asignadas (principio de subsidiariedad)".

3.4. Distribución de competencias en materia de ordenación del territorio- explotación de recursos no renovables. En relación a las competencias de la Nación y los municipios, en materia de ordenación del territorio, tenemos que el artículo 287 de la Constitución Política, prevé que "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la constitución y la ley, en tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1) Gobernarse por autoridades propias. 2) Ejercer las competencias que les correspondan. 3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4) Participar en las rentas nacionales".

Por su parte, el artículo 288 ibídem, prevé que "la ley orgánica de ordenamiento territorial establece la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales; y las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiaridad en los términos que establezca la ley"

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -Ley 1454 de 2011- señala que son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

"ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.

b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.

...

e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.

...

PARÁGRAFO. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.

(...)

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

PARÁGRAFO 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación." (Negrilla fuera del texto).

En la sentencia C- 123 de 2014, en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 37 el código de minas, que establece la prohibición legal a las autoridades locales para establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería, se concretó que:

"en relación con la atribución de competencias al nivel central, el tenor literal del artículo 332 de la Carta, establece que el "Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables." Esto significa, conforme a la interpretación que le ha dado la Corte desde sus inicios, que "... la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos." Sin embargo, el artículo 334 de la Constitución también establece que el Estado "intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales." En esa medida, si bien los recursos son de propiedad del Estado, la competencia para regular la intervención estatal en su explotación está en cabeza del legislador".

Consecuente con lo anterior, la misma corporación precisó que la "libertad del Legislador para determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precitadas disposiciones constitucionales, como las previstas en los artículos 287 (que establece la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la constitución y la ley), 288 (que prevé los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la distribución de competencias entre la nación y los entes territoriales) , y numeral 7 y 9 del artículo 311 (que faculta a los concejos municipales a reglamentar el uso de suelos dentro de los límites

que fije la ley, y dictar las normas para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio), razonamientos bajo los cuales, en la citada providencia Concluyó la exequibilidad condicionada de la norma bajo el entendido que **el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas- estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades" (Resalta el Despacho).**

En análisis posterior, respecto de la constitucionalidad de la misma disposición, pero bajo diferentes reproches, esto es, la "violación directa a la reserva de ley orgánica estatuida en la Carta Constitucional en su artículo 151, en cuanto la prohibición prevista en la norma acusada limita los planes de desarrollo y los esquemas de ordenamiento del territorio, a través de la sentencia **C-273 de 2016**, la Corte Constitucional declaró la INEXEQUIBILIDAD de la norma bajo el siguiente razonamiento:

1. Que nuestro sistema constitucional no excluye ciertas materias de la competencia del Legislador para garantizar el desarrollo de determinados bienes jurídico constitucionales. Por el contrario, la cláusula general de competencia faculta al Legislador para regular todos los temas de la vida social. Sin embargo, en desarrollo de dicha actividad el Congreso está sujeto a determinadas restricciones sustanciales y de procedimiento. Una de dichas restricciones consiste en algunas materias deben ser reguladas mediante tipos especiales de leyes.

2. Desde sus primeras decisiones, la Corte advirtió "que la Carta no es sistemática en la definición del contenido del ordenamiento orgánico territorial, puesto que los temas son bastante diversos"⁴. Según señaló "**la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalística**, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica de ordenamiento territorial con los principios constitutivos del Estado colombiano."⁵

2. Debe considerar que "no todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. (...)"⁶ Esta perspectiva, que se opone a una visión expansiva o maximalista de la reserva de ley orgánica por ser contraria al principio democrático, es compatible con pronunciamientos recientes de esta Corporación en los que ha indicado que las normas orgánicas tienen por propósito "establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas, con lo cual este tipo de ley **se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones, toda vez que si lo hace, estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario**. Se trata, en consecuencia, de una ley de trámites "sobre la legislación" (...)"⁷ (Subrayado hace parte del texto original)

⁴ Sentencia C-600A de 1995

⁵ Sobre la necesidad de una interpretación sistemática y no literal en esta materia, se encuentran –entre otras- las sentencias C-281 de 1997 y C-494 de 2015.

⁶ Sentencias C-540 de 2001, 1175 de 2001 y C-421 de 2012.

⁷ Sentencia C-494 de 2015.

3. En la Sentencia C-489 de 2012, se estableció "**que las materias propias del ordenamiento territorial** que deben regularse mediante ley orgánica podían clasificarse en dos grandes grupos: en primer lugar **(i) la distribución y asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el mandato del artículo 288 de la Carta**, y en segundo término **(ii) aquellos eventos excepcionales, en los cuales la Constitución difiere a la ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos sin que exista un criterio general y uniforme que haya orientado al Constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias a través de ley especial.**"

4. Para garantizar que cuando confluyan el ejercicio de competencias de entidades de diverso orden **el resultado** de la voluntad legislativa corresponda a una decisión ponderada entre los diversos bienes jurídicos que están en tensión, el constituyente dispuso una serie de **principios de carácter sustantivo**. Es así como las leyes que toquen temas afines a las competencias de las entidades territoriales deben respetar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. *Acorde con lo anterior, la libertad del Legislador para determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precitadas disposiciones constitucionales. Ello implica que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio.*

5. Que las garantías institucionales se ven reforzadas en la medida en que el Legislador intervenga sobre competencias atribuidas constitucionalmente a las entidades territoriales. Más aún, las garantías institucionales de orden procedimental, como la reserva de ley orgánica, adquieren especial relevancia en la medida en que concurren competencias que tengan un claro fundamento constitucional. En tales casos adquieren especial importancia la estabilidad, transparencia y el fortalecimiento democrático que otorga la reserva de ley orgánica al proceso de toma de decisiones al interior del Congreso".

Consecuente con lo anterior se concluye la inexecutable de la norma en razón al vínculo directo que tiene el asunto con el reparto de competencias entre las entidades territoriales, aspecto que debe ser regulado a través de una ley orgánica y no ordinaria, sin que se hubiera determinado la facultad o no de los entes territoriales para restringir de manera total o parcial la explotación de recursos naturales en zonas de su territorio.

4. Caso Concreto.

ECOPETROL S.A., pretende la declaratoria de nulidad del acuerdo 006 del 10 de marzo de 2014, por medio del cual se hace efectiva la decisión tomada por la ciudadanía en la consulta popular realizada el 15 de diciembre de 2013, en la que alcanzó mayor votación el NO frente a la pregunta: "*¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las Veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate la Vega, Guata del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?*" para lo cual se aduce la falta de competencia del Concejo Municipal de Tauramena para involucrarse en asuntos de orden nacional, atribuidos de manera exclusiva al

legislador ordinario, como resultan ser los relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación.

Ante las anteriores pretensiones, encontramos que el municipio de Tauramena, el ciudadano **LUIS ENRIQUE ORDUZ VALENCIA** coadyuvante, y el Ministerio Público, conforme a las intervenciones realizadas a lo largo de la actuación, aducen la legalidad del acto en atención a las facultades conferidas a los concejos en el artículo 311 y 313 numeral 7, en cuanto a la reglamentación del uso del suelo, y demás disposiciones que imponen a los entes territoriales el derecho y deber de planificar el manejo de los recursos naturales a fin de garantizar el desarrollo sostenible, la preservación y defensa del patrimonio ecológico municipal, y el ordenamiento ambiental del territorio.

El artículo 1 de nuestra constitución política prescribe que *"Colombia es un Estado social de derecho, **organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general**"*. Bajo esta disposición constitucional, tenemos que **los principios de Estado unitario y de autonomía de las entidades territoriales**, confluyen en una misma norma, de allí, que como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional en casos en los que se presente tensión en su aplicación se debe acudir a una interpretación sistemática identificando las demás disposiciones que remiten a uno u otro postulado, a efectos de que la actuación del estado obedezca a una decisión ponderada entre los diversos bienes jurídicos que están en tensión.

Conforme a la normatividad y precedentes jurisprudenciales en cita, encontramos que la autonomía de los municipios en materia de ordenamiento territorial, encuentra fundamento en los artículos constitucionales 105 (que establece la facultad de los alcaldes podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo municipio), 287 (que contempla la autonomía de que gozan los entes territoriales para la gestión de sus intereses), 288 (que establece que las competencias atribuidas a los diferentes a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad), 311 (que precisa le corresponde al municipio como entidad fundante de la división político-administrativa del estado, entre otras, ordenar el desarrollo de su territorio), 313 (que determina como función de los Concejos Municipales reglamentar los usos del suelo), no obstante no es absoluta, en tanto encuentra límites en el mismo ordenamiento, es así, que en cada una de las disposiciones anotadas se sujeta su ejercicio a los límites que establezca la constitución y la ley.

En relación a las competencias de la nación y los municipios, frente a la explotación de los recursos no renovables, encontramos que el artículo 332 de la Carta, establece que el *"Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables."*, y el artículo 334 de la Constitución indica que el Estado *"intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales."* Presupuestos constitucionales bajo los que conforme a la interpretación que le ha dado el máximo tribunal Constitucional, si bien *los recursos son de propiedad del Estado, la*

competencia para regular la intervención estatal en su explotación está en cabeza del legislador, esto sin desconocer los derechos y garantías, de aquellas personas o grupos a quienes pueda afectarle la explotación de los recursos".

Si bien el artículo 105 de la Carta autoriza a gobernadores y alcaldes a realizar consultas, previo cumplimiento de las exigencias legales, la misma no es ilimitada, pues, de conformidad con el artículo 18 de la ley 1757 de 2015, "Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, **aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial**, y que no versen sobre las siguientes materias, a). Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; b). Presupuestales, fiscales o tributarias; c). Relaciones internacionales; d). Concesión de amnistías o indultos; e). Preservación y restablecimiento del orden público.

Con el fin de armonizar los principios de unidad de estado y autonomía de los entes territoriales, ante la concurrencia de competencias por vía jurisprudencial se ha decantado que frente a los "asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a las autoridades nacionales, previa habilitación, legal regular la materia" sin que ello implique el desconocimiento de otros preceptos del mismo orden constitucional.

En tal sentido en la sentencia C- 035 de 2016, la Corte Constitucional expresó que:

"el ejercicio de esta actividad de ordenación del territorio de manera exclusiva por una entidad del nivel central sí puede tener un impacto significativo sobre la autonomía de las autoridades municipales para planificar y ordenar sus territorios. La extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo, sino también modifica la vocación general del territorio, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo. En esa medida, tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía."

"En esa medida es necesario concluir que el ejercicio de la competencia que le corresponde al legislador ordinario para regular determinadas actividades económicas, como en este caso lo es la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluye con otras competencias asignadas a las entidades territoriales de diverso orden, como la de definir los usos del suelo. En tales casos, están de por medio, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía, y por el otro, la necesidad de garantizar que la explotación de los recursos del subsuelo beneficie a todas las entidades territoriales, incluyendo aquellas que no poseen dichos recursos".

34. Para garantizar que cuando confluyan el ejercicio de competencias de entidades de diverso orden **el resultado** de la voluntad legislativa corresponda a una decisión ponderada entre los diversos bienes jurídicos que están en tensión, el constituyente dispuso una serie de **principios de carácter sustantivo**. Es así como las leyes que toquen temas atinentes a las

competencias de las entidades territoriales deben respetar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad".

Siendo así, tenemos que no obstante los recursos del subsuelo pertenecer al Estado (expresión que comprende no solo el orden nacional sino a todos los entes territoriales), y las autoridades del orden municipal tener la facultad constitucional de ordenar el uso del suelo aspecto que es inescindible del uso del subsuelo, no tienen la potestad legal de decidir su destino, en razón a disposiciones del mismo orden constitucional, que ponen en manos del legislador primario bajo los límites que le impone la misma carta superior regular las competencias que le corresponden a los diferentes entes territoriales, más aun tratándose de bienes declarados de interés de la nación como es el petróleo, recurso no renovable de igual trascendencia que la minería, conforme a las previsiones del Decreto 1056 de 1953, Código de Petróleos, que radica su propiedad en la Nación (art. 2), y determina como de utilidad pública la industria del petróleo en sus ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución (art. 4), de allí que resulten aplicables los presupuestos jurisprudenciales desarrollados con ocasión de la explotación minera al caso.

Entonces, bajo esta perspectiva se tiene que el Concejo municipal de Tauramena –Casanare-, con la expedición del Acuerdo No 006 del 10 de marzo del 2014, desconoció los principios de *legalidad*, y *estado unitario*, en cuanto no existe mandato legal que lo faculte a restringir de manera temporal o definitiva la explotación de recursos petroleros en zonas de su territorio, pues si bien los recursos del subsuelo son de propiedad del estado, se asignó al legislador primario bajo los límites que le impone la misma carta regular las competencias que le corresponden, razón por la que es procedente declarar la invalidez del acto demandado, siendo del caso aclarar que no obstante la Consulta Popular, ser una manifestación de voluntad del pueblo, que posteriormente, y de manera independiente por mandato legal se debe materializar en un cuerpo normativo de carácter obligatorio, puede ser objeto de control judicial a través de medios como el presente.

Se precisa, que la declaratoria de nulidad del acto demandado lo será en razón de la falta de competencia asignada por el legislador a los entes territoriales para disponer sobre la materia, esto es, limitar o excluir de su territorio zonas de explotación petrolera, dado el interés nacional que reviste la explotación del recurso, más no porque no cuente con facultades para intervenir en el asunto, en virtud de la autonomía de que goza cada uno los entes territoriales, y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y con ocasión de los cuales el máximo tribunal constitucional ha advertido las decisiones relacionadas con la explotación de los recursos no renovables del subsuelo deben ser adoptadas con intervención tanto de las autoridades nacionales como territoriales, advirtiendo vacío normativo frente al mecanismo a adoptar para tal fin, de allí que, según comunicado número 40 del 11 de octubre de 2018, de la Corte Constitucional, en la que se refiere a las consideraciones y decisiones sentencia SU-095 DE 2018 (aun no publicada) a través de la que decide en sede de revisión acción de tutela interpuesta contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Meta a través de la que se resolvió sobre una consulta popular a realizarse en el Municipio

de Cumaral, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 y el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, luego de considerar la improcedencia del mecanismo de consulta para prohibir la realización de actividades de exploración del subsuelo y de recursos naturales no renovables (RNNR) , impartió las siguientes órdenes:

"(i) a la Agencia Nacional de Hidrocarburos poner en práctica un procedimiento que permita la coordinación y concurrencia con las entidades territoriales para la definición y determinación de áreas para la exploración y explotación de hidrocarburos. (ii) al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería mantengan y fortalezcan, de acuerdo con los criterios de esta providencia, programas y proyectos que fortalezcan el diálogo, la comunicación y la información con las entidades territoriales y sus autoridades locales con el fin de aplicar principios de coordinación y concurrencia e información suficiente y (iii) al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería, a la Unidad de Planeación Minero Energética y al Servicio Geológico Colombiano, que en la política pública de los sectores de hidrocarburos y de minería, así como en los contratos de concesión robustezcan las estrategias y cláusulas contractuales de participación ciudadana, información, coordinación de acciones sociales y de inversiones sociales con entidades públicas y exijan así a las empresas del sector minero energético que respeten los derechos humanos, realicen acciones de debida diligencia para la gestión de los riesgos ambientales y sociales con ocasión de las operaciones de sus actividades y amplíen espacios de información con los alcaldes de los municipios donde operan".

Así las cosas, bajo este entendido, se declarará la nulidad del acuerdo 006 del 10 de marzo de 2014, expedido por el Concejo Municipal de Tauramena, por medio del cual se hace efectiva la decisión tomada por la ciudadanía en la consulta popular realizada el 15 de diciembre de 2013, a través de la que se prohíbe la realización de actividades de exploración del subsuelo y de recursos naturales no renovables en determinadas zonas del municipio.

5. Costas. De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del C.P.A.C.A.⁸, en el presente proceso no hay lugar a la imposición de costas, dado que las pretensiones se refirieron a la nulidad del Acuerdo No 006 del 10 de marzo del 2014, expedido por el Concejo municipal de Tauramena, cuestionándose su legalidad, asunto que es de interés público.

6. DECISIÓN.

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

⁸ "Artículo 188 C.P.A.C.A. Condena en costas. **Salvo en los procesos en que se ventile un interés público**, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil" (la negrilla no es del texto).

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del acuerdo 006 del 10 de marzo de 2014, expedido por el Concejo Municipal de Tauramena, de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte motiva.

SEGUNDO: SIN condena en costas.

TERCERO: En firme la decisión, archívese el expediente, dejando las constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ROBERTO VEGA BARRERA
Juez

Juzgado Primero Administrativo
Yopal - Casanare

NOTIFICACIÓN POR ESTADO
Sistema Oral

La providencia anterior se notificó por
Estado Electrónico No. 53 de hoy
veintiséis de octubre, siendo las 7:00
a.m.

SECRETARIO