



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D. C., diecinueve (19) de octubre de 2018**

Expediente: **ACCIÓN DE TUTELA**  
Radicación: **11001-03-15-000-2018-03854-00**  
Accionante: **CARLOS ENRIQUE ROBLEDO SOLANO**  
Accionado: **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA –  
SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN A**  
Referencia: **AUTO ADMISORIO. ORDENA MEDIDA PROVISIONAL**

Procede el despacho a pronunciarse respecto de la admisión de la acción de tutela en referencia, presentada por el señor Carlos Enrique Robledo Solano, y en relación con la solicitud del decreto de medida cautelar de quien considera vulnerados su derecho constitucional fundamental al debido proceso.

El actor atribuye la vulneración a la providencia de 26 de octubre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A, en el expediente con radicación 2017-01538-00, a través de la cual se declaró la constitucionalidad de la pregunta a realizar en la consulta popular dispuesta por el Alcalde del municipio de San Bernardo (Cundinamarca), mediante el Decreto 44 de 2018.

El accionante pide que se decrete como medida provisional, la suspensión del proveído de 26 de octubre de 2017, hasta tanto se resuelva la presente acción de tutela, toda vez que la consulta popular fue convocada para el próximo domingo 21 de octubre de 2018, lo que va en contravía de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-95 de 2018.

Menciona que, como antecedente, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante proveído de 12 de octubre de 2016, en el trámite de la acción de tutela «2016-0396», referente a la consulta popular minera en Ibagué, concedió la medida cautelar provisional hasta que esta se fallara.

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

## CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 1. La legitimación en la causa por activa

El inciso primero artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona, sin necesidad de ninguna cualificación especial como la de ser abogado, podrá ejercer la acción de tutela en nombre propio o mediante apoderado para obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales<sup>1</sup>.

Sin embargo, dicha regla impone que el actor de tutela esté legitimado en la causa por activa, en la medida que sólo podrá ejercer esta acción constitucional ante la vulneración de sus propios derechos fundamentales, sin perjuicio de la agencia oficiosa de derechos, tal como lo dispone el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991<sup>2</sup>.

En el caso bajo examen, la demanda de tutela fue presentada por el señor Carlos Enrique Robledo Solano<sup>3</sup>, quien actúa en su condición de ciudadano.

Al respecto, estima el Despacho que si bien de la lectura de la sentencia de 26 de octubre de 2017, se evidencia que el actor no fue parte en el trámite de constitucionalidad del texto que sería sometido a consulta popular ante los habitantes del municipio de San Bernardo, ni se le tuvo como coadyuvante en la misma, por lo que se encuentra legitimado en la causa por activa, toda vez que el proveído objeto de censura fue proferido en una acción pública cuyo efectos son *erga omnes*, por lo que no requiere de acreditar un interés particular sino que basta con la presunción de los derechos fundamentales que pudieron verse afectados en el respectivo trámite de control constitucional.

---

<sup>1</sup> «Artículo 86. Toda persona tendrá 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.

<sup>2</sup> «Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud».

<sup>3</sup> Folio 1 del expediente.

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

## **2. Admisión de la acción de tutela:**

Por ajustarse a lo previsto en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, este despacho dispondrá la admisión de la acción de tutela presentada por el señor Carlos Enrique Robledo Solano en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, autoridad judicial que profirió la sentencia de 26 de octubre de 2017, dictada en el expediente con radicación 2017-01538-00, a través de la cual se declaró la constitucionalidad de la pregunta a realizar en la consulta popular dispuesta por el Alcalde del municipio de San Bernardo (Cundinamarca), mediante el Decreto 44 de 2018, objeto de censura.

## **3. Procedencia de la medida cautelar:**

En relación con la procedencia de medidas provisionales en el marco de procesos de tutela, el artículo 7.º del Decreto 2591 de 1991, preceptúa lo siguiente:

Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.

El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso.

De conformidad con la norma citada, el juez constitucional, de acuerdo con los criterios de necesidad y urgencia, ordenará las medidas cautelares pertinentes para proteger el derecho fundamental presuntamente afectado. Dichos criterios tienen asidero normativo, por cuanto las medidas cautelares pueden ser adoptadas durante el trámite del proceso o en la sentencia, pues « [...] únicamente durante el trámite o al momento de dictar la sentencia, se puede apreciar la urgencia y necesidad de la medida ».

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

Por otra parte, con la medida cautelar de suspensión provisional se busca evitar que la amenaza al derecho se convierta en una efectiva afectación del mismo o que la violación del derecho produzca un daño más gravoso que haga que el fallo de tutela carezca de eficacia, es por ello que el juez se puede valer de mecanismos tales como la suspensión del acto específico de la autoridad pública, administrativa o judicial que amenace el derecho.

En este sentido, las medidas provisionales constituyen una herramienta adecuada para garantizar el derecho a la *tutela judicial efectiva*, pues aseguran provisionalmente el amparo solicitado y el efectivo cumplimiento de la futura resolución adoptada en el proceso.

Por lo anterior, tales medidas deben encaminarse a evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se convierta en violación o a que, habiéndose constatado la existencia de una violación, ésta se torne más gravosa, mediante la irrogación de perjuicios. La Corte Constitucional ha precisado que, para la procedencia de las medidas provisionales, se requiere:

**a)** Que con base en los elementos de juicio existentes en el proceso, se advierta la probabilidad de que el amparo prospere porque surja una duda razonable sobre la legalidad de la actuación de la cual se deriva la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados<sup>4</sup>.

**b)** Que concurra alguna de las siguientes hipótesis: i) que éstas resultan necesarias para evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se concrete en una vulneración o; ii) que, constatada la ocurrencia de la violación, sea imperioso precaver su agravación. Por consiguiente, la decisión de decretar una medida provisional se encuentra sujeta a un estudio que debe ser «razonado, sopesado y proporcionado a la situación planteada»<sup>5</sup>.

Con base en lo anterior, encuentra el despacho que para efectos de decretar la medida cautelar deprecada por la parte actora, el juez constitucional debe llevar a cabo un análisis minucioso de la actuación surtida y una valoración rigurosa de las

---

<sup>4</sup> Ver auto de la Corte Constitucional A142A-14.

<sup>5</sup> Al respecto, ver entre otros, los autos A-040A de 2001, A-049 de 1995, A-041<sup>a</sup> de 1995, A-031 de 1995, A-258 de 2013 y A-259 de 2013, de la Corte Constitucional.

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

pruebas recaudadas, con el fin de determinar, de manera sustentada, si existe o no la afectación o vulneración alegada.

Con base en lo anterior, encuentra el despacho que ante la premura de la medida provisional solicitada, comoquiera que la consulta popular se realizaría el próximo domingo 21 de octubre de 2018, siendo este un hecho notorio ampliamente divulgado en los medios de comunicación, es necesario emitir un inmediato pronunciamiento al respecto, a fin de evitar hacer más gravosa la situación que respecto de la afectación de los derechos fundamentales se cause, además de la incidencia en el erario público y un posible detrimento de este, que se causaría en en el caso de la realización de este mecanismo popular, a través del cual los habitantes de una entidad territorial acuden a las urnas para votar si aprueban o no la materia que es objeto de la pregunta formulada.

Para resolver, el despacho se vio abocado a consultar mediante la Relatoría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el texto de la providencia judicial objeto de censura, dado que el mismo no fue aportado por el accionante, y cuya lectura es necesaria para decidir la medida de suspensión deprecada, mientras se allega en condición de préstamo el expediente que contiene el trámite adelantado en este sentido.

De acuerdo con el escrito de tutela, el despacho constata que efectivamente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en decisión de 26 de octubre de 2017 (expediente 25000-23-41-000-2017-01538-00), declaró la constitucionalidad de la pregunta formulada en el Decreto 44 de 2018, suscrito por el Alcalde de San Bernardo (Cundinamarca), cuyo texto es el siguiente:

¿ESTÁ USTED DE ACUERDO, SI O NO, QUE EN EL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO CUNDINAMARCA SE LLEVEN A CABO LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN, PERFORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS Y/O PEQUEÑA, MEDIANA Y GRAN MINERÍA?

Para ello, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, encontró acreditadas las condiciones señaladas en el inciso 1.º del artículo 18 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, en el sentido de que sean sometidas a consulta popular solo las materias que sean competencia de la respectiva corporación o entidad territorial, y al respecto señaló:

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

[...] conforme a las disposiciones de la Constitución Política el Estado: a) es propietario del subsuelo y de los recursos no renovables (artículo 332 Constitucional); b) tiene la facultad de intervenir en la explotación de los recursos naturales (artículo 334 Superior), en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes; c) planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (artículo 80 ibídem). La norma constitucional utiliza el término “Estado” y no “Nación”, entendiéndolo “Estado”, como el conjunto de las entidades territoriales, por lo que las potestades de los artículos referidos, incluye a los municipios, al ser éstos entes territoriales.

Por estas razones, consideró la autoridad judicial accionada que el texto de la pregunta a formular, es constitucional habida cuenta que «[...] no amenaza los derechos al debido proceso y la participación que le asiste a los ciudadanos del Municipio de San Bernardo y no adolece de los vicios que afecten su neutralidad y objetividad, es decir, no es manipulativa, no dirige la voluntad del ciudadano, no es inductiva de la respuesta final, y no es tendenciosa o equivocada».

Ahora bien, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto de la prohibición de la minería metálica en las entidades territoriales, frente a lo cual resulta oportuno poner de presente que en relación con las consultas populares se ha puesto de manifiesto la necesidad de agotar una etapa de concertación previa entre la Nación y las entidades territoriales, en los eventos en que el Gobierno Municipal quiera iniciar la consulta popular sobre explotación y exploración de recursos naturales no renovables, con fundamento en los principios de unidad, autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En este sentido, en sentencia de 30 de agosto de 2018<sup>6</sup>, cabe resaltar lo siguiente:

Por expresa disposición constitucional, a los Municipios y Distritos les corresponde decidir sobre el uso de su suelo y su ordenamiento territorial, lo que se corrobora con la declaratoria de inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 por parte de la Corte Constitucional, razón por la que las iniciativas populares sobre tales asuntos resultan procedentes, máxime si se tiene en cuenta que la ciudadanía puede participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

La concertación previa no pretende restringir o anular la competencia de los Municipios para decidir sobre el uso del suelo y su ordenamiento territorial, pues lo que se busca es que dicha competencia no se ejerza en desconocimiento del principio de unidad, el cual se ve íntimamente relacionado cuando lo que se quiere decidir por la ciudadanía es la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

---

<sup>6</sup> Acción de tutela radicada bajo el número 11001-03-15-000-2017-02829-01, Magistrada Ponente, María Elizabeth García González.

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

De igual forma, la declaratoria de inexecutable del artículo 37 de la Ley 685, de ninguna manera inaplica los principios y competencias previstos en la Constitución, analizados en precedencia.

- Cuando la Constitución prevé que la propiedad del subsuelo es del Estado, no se refiere exclusivamente a los órdenes centrales, sino también a los territoriales.

La Sección Quinta al igual que esta Sala, en atención a la jurisprudencia de la Corte Constitucional aquí expuesta, considera que, en efecto, cuando la Constitución se refiere a que el Estado es propietario del Subsuelo, no solamente debe entenderse a la Nación, sino también a los demás entes territoriales, por cuanto ello obedece al principio de Unidad. Tan es así, que precisamente, este argumento es uno de los que soporta la tesis de la concurrencia de competencias entre la Nación y los entes territoriales en relación con los recursos naturales no renovables del subsuelo. "...".

**- Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad aplicables a las competencias concurrentes entre la nación y las entidades territoriales, pueden ejercerse por el primero a través del desarrollo legal en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente y de los mecanismos que para el efecto se ordenen, con anterioridad o posterioridad a la consulta popular.**

Si bien, las herramientas propuestas por el Tribunal son una expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo cierto es que el mecanismo idóneo encontrado por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional que permite equilibrar el ejercicio de las competencias concurrentes y los principios de unidad y ordenamiento territorial, es el de la concertación. De tal suerte, que la existencia de otras alternativas no anula la que hasta el momento se ha considerado como la más apropiada.

**- La Corte Constitucional en la sentencia C-273 de 2016, precisó que la regulación de los mecanismos de participación ciudadana debe efectuarse a través de una ley orgánica.**

Dicha afirmación no encuentra sustento alguno, por cuanto el asunto analizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-273 de 2016 era determinar los alcances que tiene la reserva de ley orgánica en materia de asignación de competencias normativas de las entidades territoriales, y de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, y no, como lo afirma el Tribunal, la regulación de los mecanismos de participación ciudadana, lo cual, de conformidad con el literal d) del artículo 152 de la Constitución, se efectúa a través de leyes estatutarias.

Ahora bien, se advierte que el Tribunal también consideró que la asignación de competencias a los municipios, como lo es la decisión sobre la autorización de la minería en su territorio, es reserva de ley orgánica, conforme lo resaltó la Corte Constitucional en la sentencia C-273 de 2016, razón por la cual la que declaró la inexecutable del Código de Minas. En consecuencia, comoquiera que en el ordenamiento jurídico no existe una ley orgánica que limite la competencia de las entidades territoriales en el asunto en cuestión, no se debe imponer el requisito de la concertación previa, pues por ello se desconocería la reserva legal,

Al respecto, la Sala considera que la decisión de la Sección Quinta obedeció, como ya se dijo, a la materialización de principios constitucionales, con los cuales no se pretende asignar competencias a los entes territoriales, Adicionalmente, es del caso precisar que en la sentencia en mención, la Corte destacó la importancia de los principios sustantivos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para aliviar la tensión y armonizar la aplicación de los principios de Estado Unitario con el de la autonomía de las entidades territoriales, conforme lo expuso en la sentencia C-124 de 2014.

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

[...]

#### Del caso concreto

A juicio del Tribunal, en el caso concreto se encontró acreditado el requisito previsto en el inciso 1º del artículo 18 de la Ley 1757, esto es, que sean sometidas a consulta popular sólo aquellas materias de competencia de la respectiva entidad territorial, como lo es el uso del suelo y el ordenamiento territorial.

Conforme lo expuesto en precedencia, para la Sala dicho requerimiento no se encontró acreditado, toda vez que, si bien es cierto, el Municipio de Une es competente para ordenar su territorio y disponer del uso del suelo, también lo es que al igual que la Nación, la propiedad de los recursos naturales no renovables obedece a una concepción de Estado Unitario, razón por la que ésta también tiene competencias que concurren con las del Municipio, conforme se explicó en precedencia, lo que lo obligaba a acudir a un mecanismo de concertación con las entidades del orden central.

La Sala advierte que el Tribunal omitió valorar lo anterior y optó por aplicar las competencias del Municipio sin tener en cuenta las de la Nación, lo que en términos de la jurisprudencia de la Corte, implica una anulación del principio de unidad.

Por otra parte, la Corte Constitucional, tal como lo refiere el accionante, en la sentencia SU-095 de 2018<sup>7</sup>, de la cual aún no se conoce su texto completo, pero que fue puesta en conocimiento público mediante comunicado 40 de 11 de octubre de 2018<sup>8</sup>, que en sede de revisión decidió la acción de tutela interpuesta contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Meta en el proceso de revisión previa de

---

<sup>7</sup> La Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996, al revisar el artículo 48 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, precisó el alcance de los efectos de estas sentencias de la siguiente manera: «[...] Por lo demás, cabe puntualizar que las sentencias judiciales a través de las cuales se deciden acciones de tutela, **sólo tienen efectos en relación con las partes que intervienen en el proceso** (Decreto 2591/91, art. 36). **Sin embargo, la doctrina constitucional que define el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sentada por la Corte Constitucional, con ocasión de la revisión de los fallos de tutela, trasciende las situaciones concretas que le sirven de base y se convierte en pauta que unifica y orienta la interpretación de la Constitución.** [...] La jurisprudencia de los altos órganos jurisdiccionales, por medio de la unificación doctrinal, persigue la realización del principio de igualdad. Por consiguiente, sin perjuicio de lo observado respecto de la doctrina constitucional, **la exequibilidad del segundo numeral del artículo 48, materia de examen, se declarará bajo el entendido de que las sentencias de revisión de la Corte Constitucional, en las que se precise el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sirven como criterio auxiliar de la actividad de los jueces, pero si éstos deciden apartarse de la línea jurisprudencial trazada en ellas, deberán justificar de manera suficiente y adecuada el motivo que les lleva a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad<sup>7</sup>.**»

<sup>8</sup> El reglamento interno de la Corte Constitucional, en el literal c) de su artículo 9º, establece como función del Presidente de la Corporación la de “servir a la Corte de órgano de comunicación”, de modo que “sólo él podrá informar oficialmente de los asuntos decididos en Sala Plena” y, precisamente, en ejercicio de esta función, el presidente expide y firma los comunicados de prensa.

En Auto 155 de 2013, señaló: «[...] Sobre este particular la Corte remite a lo considerado respecto de que la sentencia tiene la fecha en la que se adopte, proyecta sus efectos a partir del día siguiente al de su adopción, sin esperar a su notificación y ejecutoria y con independencia de la consignación de aclaraciones o salvamentos de voto, fuera de lo cual lo decidido puede ser informado mediante comunicado de prensa, como se hizo en el caso de la Sentencia C-551 de 2003, en la que la Corte consideró que era indispensable comunicar la parte resolutive a fin de que el Presidente de la República pudiera señalar la fecha de un referendo, aunque el texto de la sentencia todavía no estaba fijado, ni se había surtido la notificación».

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

constitucionalidad de 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, precisó que «[...] DE CONFORMIDAD CON LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA A LA NACIÓN Y A LAS ENTIDADES TERRITORIALES, LAS DECISIONES RELACIONADAS CON LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DEL SUBSUELO, DEBEN SER ADOPTADAS DE MANERA CONCURRENTE Y COORDINADA POR LAS AUTORIDADES NACIONALES, CON LA PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES, MEDIANTE LOS MECANISMOS QUE ESTABLEZCA LA LEY».

La Corte Constitucional, entonces, dejó sin efectos la providencia de 7 de marzo de 2017, proferida dentro del proceso de control previo de constitucionalidad de consulta popular en el Municipio de Cumaral, Meta, así como las actuaciones subsiguientes.

Estimó dicha Corporación que el Tribunal Administrativo del Meta vulneró los derechos fundamentales de la sociedad demandante<sup>9</sup>, al debido proceso y acceso a la administración de justicia, al haber declarado constitucional el texto de la pregunta a los ciudadanos del Municipio de Cumaral en torno a si estaban de acuerdo o no con que en su municipio se llevaran a cabo actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

La Corte Constitucional, según el citado comunicado de prensa, motivó su decisión en que el Tribunal Administrativo del Meta violó el debido proceso «[...] por cuanto interpretó de forma aislada las disposiciones constitucionales y desconoció los pronunciamientos de la Corte Constitucional referidos a los límites de las materias a decidir a través del mecanismo de consultas populares. En efecto, tanto la Constitución como la ley disponen que éstas, en el rango municipal no pueden recaer sobre asuntos ajenos a la competencia de las autoridades municipales».

El mencionado comunicado también señala que el objeto mismo de la consulta no se limita, dentro de la competencia de las entidades territoriales –municipio o distritos- a determinar el uso del suelo «[...] sino que en realidad buscaba prohibir la realización de actividades de exploración del subsuelo y de recursos naturales no renovables (RNNR) en el Municipio de Cumaral, con lo cual se estaba decidiendo sobre

---

<sup>9</sup> Empresa Mansarovar Energy Colombia.

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

una competencia del Estado como propietario de estos últimos», por lo que «[...] la existencia de límites sobre las materias a decidir en una consulta popular territorial, específicamente lo referido a las competencias constitucionales nacionales sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, implica que este mecanismo de participación ciudadana no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito».

Igualmente, se consideró que: «[...] pese a que la Constitución reconoce en cabeza de las entidades territoriales la competencia para establecer el uso del suelo, esta función propia debe ejercerse de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación. Así mismo la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos».

Empero, como no existen mecanismos «idóneos y vigorosos» para garantizar, de un lado, la participación ciudadana, y, por otro, la forma de hacer compatible los principios de coordinación y concurrencia de la Nación y las entidades territoriales, exhortó al Congreso de la República para que defina los mecanismos o instrumentos para ello, para lo cual determinó los siguientes criterios constitucionales para su definición e implementación:

i) Participación ciudadana y pluralidad; ii) Coordinación y concurrencia nación territorio; iii) Inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables; iv) Diferencialidad / Gradualidad; v) Enfoque Territorial.; vi) Legitimidad y Representatividad; vii) Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente; viii) Desarrollo sostenible; ix) Diálogo, comunicación y confianza; x) Respeto, protección y garantía de los derechos humanos; xi) Buena Fe; xii) Coordinación y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y territorial y, xiii) Sostenibilidad fiscal.

El texto del comunicado refiere que la Corte Constitucional 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

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 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.

Por último, la Corte Constitucional, instó a los alcaldes de todo el país a que, en el marco de sus competencias de ordenamiento territorial, tengan en cuenta los principios de coordinación y concurrencia con las autoridades nacionales.

En ese orden de ideas, en el caso *sub examine*, con apoyo en la decisión de la Corte Constitucional en su sentencia SU-95 de 2018 –hecho nuevo-, se encuentra fundamento para conceder la medida provisional solicitada, consistente en la suspensión de la sentencia de 26 de octubre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en el expediente 25000-23-41-000-2017-01538-00, toda vez que la autonomía de los municipios en materia de ordenación del suelo y de consultas populares sobre minería e hidrocarburos, que se funda en los artículos 105, 287, 311 y 317 de la Constitución Política, **no es absoluta**, en tanto debe ejercerse de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación y la dirección general del Estado en la economía y sostenibilidad fiscal (artículo 334 *eiusdem*), en armonía con lo dicho en la sentencia C-273 de 2014<sup>10</sup>, por lo que mientras no se reglamente por el legislador el mecanismo de participación de la comunidad, no es procedente adelantar la consulta popular para estos efectos, sin que ello constituya una medida injustificada del control ciudadano en la gestión de los recursos naturales. En consecuencia, se suspenderá la realización de la consulta popular programada para el próximo domingo 21 de octubre de 2018, en el municipio de San Bernardo (Cundinamarca).

---

<sup>10</sup> Que declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 “*por la cual se expide el Código de Minas*” toda vez que dicho precepto prohibía a las Entidades Territoriales en el presente caso, la disposición demandada prohíbe a las entidades de los órdenes “*regional, seccional o local*” excluir temporal o permanentemente la actividad minera. Más aun, esta prohibición cubre expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica.

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

Por lo anterior, se accederá a decretar la medida provisional solicitada por la parte actora y se vincularán como terceros con interés en los resultados del proceso al alcalde y personero del municipio de San Bernardo, a los representantes legales de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal de San Bernardo (Asojuntas), la Asociación de Usuarios de Acueducto de Alejandría, la Asociación de Acueducto El Manantial, la Asociación de Usuarios de Acueducto El Gualito y la Corporación Colectiva Agraria Abya Yala, por haber intervenido como coadyuvantes en el trámite de la constitucionalidad del texto de la pregunta que sería sometida a consulta popular, radicado 25000-23-41-000-2017-01538-00.

Así mismo, se dispondrá vincular a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Unidad de Planeación Minero Energética y al Servicio Geológico Colombiano, como terceros con interés directo en los resultados de la presente acción de amparo, en armonía con las medidas dispuestas por la Corte Constitucional en su sentencia SU-095 de 2018.

**Por último se ordenará remitir por el medio más expedito y con carácter URGENTE al Registrador Nacional del Estado Civil y al Alcalde del Municipio de San Bernardo (Cundinamarca), copia de esta providencia, para su inmediato cumplimiento, en atención a que la consulta popular a realizarse el próximo domingo 21 de octubre de 2018, queda suspendida.**

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sala Unitaria,**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** la acción de tutela promovida por el señor Carlos Enrique Robledo Solano contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección Primera, Subsección A.

**SEGUNDO: CONCEDER** la medida provisional solicitada, consistente en la suspensión de la sentencia de 26 de octubre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en el

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

expediente 25000-23-41-000-2017-01538-00, y, en consecuencia, se suspende la consulta popular programada para el próximo domingo 21 de octubre de 2018, en el municipio de San Bernardo (Cundinamarca), se acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: NOTIFICAR** a los Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, y **REMITIRLES** copia de la solicitud de tutela para que rindan informe sobre el particular, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de esta providencia.

**TERCERO: VINCULAR** como terceros con interés en los resultados del proceso a los señores alcalde y personero del Municipio de San Bernardo y a los representantes legales de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal de San Bernardo (Asokuntas), de la Asociación de Usuarios de Acueducto de Alejandría, de la Asociación de Acueducto El Manantial, de la Asociación de Usuarios de Acueducto El Gualito y de la Corporación Colectiva Agraria Abya Yala.

Así mismo, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Unidad de Planeación Minero Energética y al Servicio Geológico Colombiano, como terceros con interés directo en los resultados de la presente acción de amparo, en armonía con las medidas dispuestas por la Corte Constitucional en su sentencia SU-095 de 2018.

A todos los anteriores se les **REMITIRÁ** copia de la solicitud de tutela para que rindan informe sobre el particular, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de este proveído.

**CUARTO: SOLICITAR** al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de esta providencia, **REMITA**, en condición de préstamo, con destino a la presente acción de tutela, el expediente contentivo del control de constitucionalidad 25000-23-41-000-2017-01538-00.

Radicación: 11001-03-15-000-2018-03854-00  
Accionante: Carlos Enrique Robledo Solano

**QUINTO: REMITIR** por el medio más expedito, y con carácter **URGENTE** al Registrador Nacional del Estado Civil y al Alcalde del Municipio de San Bernardo (Cundinamarca), copia de esta providencia, para su inmediato cumplimiento, en atención a que la consulta popular a realizarse el próximo domingo 21 de octubre de 2018, queda suspendida.

**SEXTO:** Vencido el plazo antes señalado, vuelvan las diligencias al despacho para resolver lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado