



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

Consejero Ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil diecisiete (2017)

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

Accionante: Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos - ACIPET

Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B

Acción de tutela - auto que admite y decreta medida provisional

Encontrándose el expediente para resolver sobre (i) la admisión de la tutela instaurada por la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos, a través de apoderado, en contra de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, (ii) la medida provisional solicitada, encaminada a la suspensión de la sentencia de 17 de mayo de 2017 proferida dentro de la Revisión de Textos de Consultas Populares, identificada con el número de radicado 25000-23-41-000-2017-00255-00, procede el Despacho a pronunciarse sobre tales aspectos.

I. COMPETENCIA

Esta Sección es competente para conocer y fallar la presente solicitud de amparo, de conformidad con el numeral segundo del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 *"Por el cual establecen reglas para el reparto de la acción de tutela"*, toda vez que la presente está dirigida **en contra de una sentencia** proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En efecto, la tutela se dirige en contra del **fallo** de 17 de mayo de 2017, a través del cual la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró constitucional la pregunta que se pretende elevar a consulta popular en el municipio de Pasca – Cundinamarca el próximo 6 de agosto de 2017.

II. ADMISIÓN

Con escrito radicado el 14 de julio de 2017 en la Secretaría General del Consejo de Estado la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos, interpuso acción de tutela a través de apoderado en contra de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que le sea amparado su derecho fundamental al debido proceso.

Tal derecho lo consideró vulnerado como consecuencia del fallo mediante el cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró constitucional el texto que se pretende elevar a consulta popular en el municipio de Pasca – Cundinamarca, esto es, *¿Si o No, están de acuerdo con que se ejecuten actividades exploratorias, sísmicas, perforaciones, explotaciones, producción y transporte de hidrocarburos en el Municipio de Pasca?*

En consideración a que la petición de amparo reúne los requisitos exigidos por el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, esto es, indicó con claridad la acción u omisión que la motiva, el derecho que considera violado o amenazado, el nombre de la autoridad pública autora de la amenaza, así como el nombre y el lugar de residencia del solicitante, se admitirá la acción de tutela impetrada.

III. MEDIDA PROVISIONAL

Frente a la medida provisional, debe precisar el Despacho que el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991 establece los parámetros para determinar su procedencia o rechazo al señalar que: (i) debe evidenciarse, de manera clara, directa y precisa, la amenaza o vulneración del derecho fundamental que demanda protección y, (ii) demostrar que es necesaria y urgente la medida provisional debido al alto grado de afectación existente o de inminente ocurrencia de un daño mayor sobre los derechos presuntamente quebrantados.

Esta medida procede de oficio o a petición de parte, desde la presentación de la solicitud de tutela y hasta antes de dictarse el fallo definitivo, en el cual se deberá decidir si ésta adquiere el carácter de permanente.

Siendo este el marco conceptual y normativo que informa la figura de las medidas provisionales en sede de tutela, se analizará el caso concreto de cara a la petición requerida:

“MEDIDA PRINCIPAL: DECRETAR la suspensión provisional del fallo atacado, y en consecuencia, de la Consulta Popular que ese fallo viabiliza hasta tanto no se profiera pronunciamiento de fondo respecto de la presente Acción de Tutela y sus correspondientes peticiones.

MEDIDA ALTERNATIVA: De manera alternativa, POSPONER los efectos de los resultados de esta consulta popular sobre hidrocarburos y minería hasta tanto no se disponga de los resultados de la investigación científica y sociológica que para las actividades de exploración y explotación de minerales ya ordenó la Corte Constitucional en sentencia T-445/16; y hasta que aquellos se socialicen de manera idónea ante las comunidades”.

La Asociación accionante fundamenta su solicitud, en específico, en la urgencia de la medida de protección provisional, comoquiera que la consulta popular está programada para el próximo domingo 6 de agosto de 2017.

Alegó, entre otras cosas, que la pregunta contempló una prohibición en sentido general, que de resultar ganador el NO, dejaría al municipio sin la posibilidad de abastecerse de los combustibles, gasolina, y ACPM a través de carro-tanques, toda vez que en ella se consulta si están de acuerdo, si o no, con que se ejecuten actividades, entre otras, **de transporte de hidrocarburos** en el municipio de Pasca.

Al respecto, este Despacho, *prima facie*, advierte que, en efecto la providencia cuestionada, declaró constitucional el texto de la pregunta que será sometida a consideración de los habitantes del municipio de Pasca, **sin analizar su contenido de manera detallada y precisa, de conformidad con los parámetros establecidos en los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional.**

En la sentencia C-551 de 2013, esa Corporación construyó unas subreglas para la formulación de preguntas en el marco de un proceso de referendo, las cuales hizo extensivas a la consulta popular, según lo advirtió en la mencionada sentencia T-445- de 2016:

*“La Corte Constitucional en sentencia C-551 de 2013, precisó la importancia de **garantizar la neutralidad de las preguntas formuladas a la hora de emplear los mecanismos de participación ciudadana, ya que de lo contrario podría vulnerarse el principio de libertad del votante.** Ahora bien, a pesar de que dichas subreglas fueron construidas en el marco de un proceso de referendo, esta Sala considera que **iguales limitantes pueden aplicarse a una consulta popular.** Por ello hará relación in extenso de los argumentos planteados en dicha oportunidad.*

(...)

***Puede suceder que según los términos en que sean redactadas las preguntas, éstas puedan ser (...) tendenciosas o equívocas, lo cual puede conducir a la desinformación, al error, o a una falsa percepción del fenómeno político”.** (Destacado por la Sala)*

De acuerdo con la transcripción anterior, y revisada la providencia reprochada se advierte con claridad que el Tribunal **no realizó un análisis estricto de la redacción y de cada una de los componentes de la pregunta** que le permitiera establecer con certeza si, como lo manifiesta el actor, esta resultaba genérica o no, al incluir actividades necesarias para el desarrollo de la población como lo es, entre otros, el transporte de hidrocarburos.

En efecto, tal providencia se limitó a examinar (i) la competencia que tienen los entes territoriales para regular el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales con el fin de garantizar un desarrollo sostenible, (ii) la participación que tienen los habitantes de un

municipio sobre aspectos que son de competencia del ente territorial y,(iii) la forma en que debe ser elaborada la pregunta de conformidad con la ley y la jurisprudencia.

A partir de lo cual concluyó que la pregunta “*no contiene elementos sugestivos o capciosos que atenten contra el principio del votante ni conlleva a inequívocos y mucho menos sugiere la respuesta de los votantes pues, esta es objetiva y está redactada en forma clara y general de tal manera que se puede contestar con un SI o un NO si están de acuerdo o no con que se ejecuten **actividades de exploración, explotación y producción de hidrocarburos en el municipio***” (negritas fuera de texto).

Así pues, lo que se observa es que ese análisis al que se ha hecho referencia en relación con, por ejemplo, la actividad del transporte de hidrocarburos, no lo realizó el Tribunal, y cuya consecuencia podría poner en riesgo, por ejemplo, el abastecimiento de combustible al interior del municipio.

La Corte Constitucional, en la sentencia referida, T- 445 de 2016, enfatizó en que:

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

(..) (iv) **Criterios objetivos para evaluar notas introductorias y preguntas**: (...) (v) *ser comprensivas del objeto que el artículo expresa...*” (negritas y subrayas fuera de texto).

De acuerdo con ello, este Despacho considera que además no se cumple con la exigencia de lealtad cuando las preguntas resultan tan generales que terminan incluyendo actividades que se pueden escapar del objeto de la consulta, como por ejemplo, la inclusión de la palabra *transportar* que, como se explicó en líneas anteriores, puede dar lugar a considerar que en tanto se prohíbe tal actividad, no puede abastecerse el municipio de combustibles, gasolina y ACPM a través de carro-tanques, aspecto que no se advierte analizado por el Tribunal accionado.

Así las cosas, la solicitud de suspensión de los efectos de la providencia censurada, en principio, se considera fundada, y ante la inminencia de la ocurrencia del daño, **resulta urgente la medida de protección solicitada**, debido a la fecha en la que está programada la consulta popular, esto es, el 6 de agosto de 2017.

Por lo anterior, se decretará como medida provisional la suspensión de los efectos de la sentencia de 17 de mayo de 2017 proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Con fundamento en lo expuesto, se

IV. RESUELVE:

Primero: ADMITIR la solicitud de amparo presentada por la accionante, en contra de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Segundo: DECRETAR como medida provisional la suspensión de los efectos de la sentencia de 17 de mayo de 2017 proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, en consecuencia, **ORDENAR** a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Municipio de Pasca – Cundinamarca, que suspendan las actividades relacionadas con la celebración de la consulta popular programada para el próximo 6 de agosto de 2017.

Tercero: NOTIFICAR la admisión de la tutela a los magistrados de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que, si a bien lo tienen, rindan informe sobre los hechos y argumentos de la tutela, dentro del término de dos (2) días, contados a partir de la fecha de su recibo.

Cuarto: VINCULAR, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, al municipio de Pasca – Cundinamarca, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minerías, a la Unidad de Planeación Minero Energética, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), a la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA), a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la Procuraduría General de la Nación, a la Unidad de Parques Nacionales Naturales, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y a la Contraloría General de la República, para que, si lo consideran del caso, intervengan en la actuación en lo relacionado con sus competencias y con el fin de que alleguen concepto acerca de los inconvenientes descritos en la acción en comento.

Quinto: TENER como prueba, con el valor legal que le corresponda, los documentos relacionados y traídos con la demanda.

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

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

Octavo: PUBLICAR esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

Noveno: RECONOCER personería al abogado William Roy Villanueva Meléndez como apoderado de la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos para que ejerza su representación de conformidad con el poder que se encuentra visible a folios 63 a 65 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

