

**II. EXPEDIENTE D-12324 AC - SENTENCIA C-053/19 (febrero 13)**  
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

**1. Norma acusada**

**LEY 136 DE 1994**  
(junio 2)

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

**ARTÍCULO 33. USOS DEL SUELO.** Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.

**PARÁGRAFO.** En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal.

**2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*.

**3. Síntesis de la providencia**

El problema jurídico que estudió la Corte Constitucional se refería a si el legislador desconoció la reserva de ley orgánica al ordenar que cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, debe convocarse una consulta popular.

La reserva orgánica en materia territorial y en la asignación y distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales está dispuesta en varios artículos de la Constitución, específicamente el artículo 105 ordena que una ley orgánica de ordenamiento territorial debe regular los casos, los requisitos y las formalidades en que los Gobernadores y Alcaldes podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

La Ley 136 de 1994 fue tramitada como ley ordinaria y su tema general se refería a la adopción de normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. No obstante, en transgresión del artículo 105 superior reguló una materia propia de la ley orgánica.

De igual manera, al establecer en cabeza de los municipios la obligación de la realización de consultas populares cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se transgrede lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución que consagra una posibilidad en cabeza de las autoridades municipales quienes son los llamados a decidir sobre la conveniencia y la necesidad de su realización. Una imposición de este tipo desconoce el principio de autonomía territorial consagrado en los artículos 1 y 287 de la Carta Política. Esto mismo implica una transgresión del artículo 31 literal c de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación, Ley 1757 de 2015, que dispone que las consultas populares son optativas para las autoridades territoriales.

Por otra parte, la Sala consideró que la norma establece de manera abierta que en cualquier tipo de proyecto es necesaria la realización de una consulta popular si genera un cambio significativo en el uso del suelo, sin consideración alguna a que en ciertos asuntos confluyen competencias no sólo locales sino también nacionales, y por tanto, que escapan del ámbito de una consulta municipal.

En este orden de ideas, la Sala reiteró que es posible hacer uso de este mecanismo de participación en los términos consagrados en la Constitución y en la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana que consagran que en materia territorial las consultas populares deben recaer sobre los asuntos propios de su competencia.

#### **4. Aclaraciones de voto**

La magistrada **Diana Fajardo Rivera** aclaró su voto. Explicó que, en esta ocasión, la Corte no entró a hacer un análisis sustantivo sobre las competencias de los municipios en los proyectos de explotación que ocurren en sus territorios, ni sobre los límites a los mecanismos de participación ciudadana. La sentencia se concentró en estudiar la constitucionalidad de una norma (Ley 136 de 1994, art. 33) que imponía en los municipios la "*obligación*" de realizar consultas populares en un amplio –e indeterminado– rango de temas, con fundamento en una "*ley ordinaria*". Encontró que tal mandato contrariaba el artículo 105 Superior según el cual: los gobernadores y alcaldes (i) "*podrán*" realizar consultas populares, (ii) previo cumplimiento de los requisitos que señale el "*estatuto general de organización territorial y en los casos que este determine*". Fue por esta razón que acompañó la ponencia.

Consideró entonces, que esta sentencia en modo alguno representa un punto final sobre otras disposiciones legales y casos concretos, en los que la Corte deba analizar el alcance de los mecanismos de participación ciudadana promovidos desde el nivel local. Reiteró en todo caso que, una democracia constitucional como la colombiana, que es esencialmente pluralista y participativa (CP, art. 1º), debe prestar especial atención a los instrumentos que permitan a los ciudadanos incidir realmente en la existencia, desenvolvimiento y decisiones del Estado; especialmente a quienes resultan más afectados con las mismas. Afirma que esta Corporación ha defendido en sus decisiones este principio democrático, y así lo deberá seguir honrando.

Por su parte, los Magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo** y **Cristina Pardo Schlesinger** se reservaron la presentación eventual de aclaraciones de voto sobre diversos aspectos de la motivación de la sentencia C-053/19.

**LA PROHIBICIÓN DE CIERTOS COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, LOS CUALES COMPORTAN MEDIDAS POLICIVAS, NO VULNERA EL DEBIDO PROCESO POR DESCONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, TIPICIDAD Y *NON BIS IN ÍDEM*. DE OTRO LADO, LA CORTE DETERMINÓ QUE LAS CONSECUENCIAS PREVISTAS POR EL NO PAGO DE LAS MULTAS QUE ACARREAN LAS INFRACCIONES POLICIVAS, NO INFRINGE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**