

Sentencia 11001-03-15-000-2017-02829-00 del 23 de abril de 2018
CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN QUINTA
Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

El pasado 23 de abril de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado, resolvió la acción de tutela interpuesta por los trabajadores de las empresas que poseen títulos mineros en el Municipio de Une (en adelante los accionantes), en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio, con ocasión de la expedición de la sentencia de fecha 24 de agosto de 2017, mediante la cual el mencionado Tribunal declaró constitucionalmente válida la siguiente pregunta propuesta en el marco de la Consulta Popular convocada por el Alcalde del Municipio de Une, Cundinamarca: *"¿Está usted de acuerdo SI o NO con la ampliación de los plazos de explotación, revocación de licencias y otorgamiento de nuevos títulos que permitan ejecutar en el Municipio de Une Cundinamarca, proyectos y actividades mineras?"*

Reseña

En sentencia de revisión de constitucionalidad de la pregunta en mención, el 24 de agosto de 2017, el Tribunal señaló principalmente lo siguiente:

1. Que la consulta popular pretendida por el Municipio de Une, cumplía con todos los requisitos exigidos para que la misma fuera convocada en los términos de los artículos 53 de la Ley 134 de 1994 y 20, 31 y 32 de la Ley 1757 de 2015.
2. Que existe una competencia de las entidades territoriales para establecer y regular los usos del suelo, por lo que, en consecuencia, pueden decidir sobre la conveniencia o no del desarrollo de actividades mineras en su territorio.
3. Que la pregunta señalada "no es manipulativa, no dirige la voluntad del ciudadano, no es indicativa de la respuesta final y no es tendenciosa o equívoca".

Por lo anterior, los accionantes solicitaron a través de la acción de tutela, la protección de los derechos mencionados previamente, presuntamente vulnerados por el ente acusado, al declarar constitucional la pregunta transcrita anteriormente. A esta acción coadyuvaron las sociedades Gravillera Albania S.A. y Holcim Colombia S.A, los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Teniendo en cuenta la acción interpuesta, el Consejo de Estado realizó un análisis legal, jurídico y jurisprudencial de la figura de la consulta popular y consideró lo siguiente:

1. El Tribunal desconoció el precedente contenido en las sentencias de constitucionalidad C-123 del 2014; C-035 de 2016 y C-273 de 2016, proferidas por la Corte Constitucional, donde se establece la necesidad de armonizar las competencias de la Nación y los entes territoriales, bajo los principios de concurrencia y coordinación.
2. Existe en efecto una violación al debido proceso, en tanto antes de iniciar el proceso de consulta popular, debió haberse realizado el trámite de concertación minera, dando aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En este sentido, resaltó que al no ser una competencia radicada exclusivamente en cabeza del municipio de Une, el Tribunal desconoció el límite que sobre la materia se impone por el

ordenamiento jurídico para someter un asunto a consulta popular, razón por la cual consideró que la pregunta de la cual conoció el Tribunal, es inconstitucional.

3. Cualquier consulta popular en la que se pregunte sobre la procedencia o no de actividades extractivas, deberá estar precedida de un procedimiento de concertación entre las autoridades nacionales y el respectivo ente territorial, pues *" (...) al ser la ley la que determina la forma en que el Estado –nivel central y territorial- interviene en la explotación de recursos naturales no renovables, y al encontrarse la autonomía de los entes territoriales claramente demarcada por lo que ella fije, es claro que dicho aspecto no es del resorte exclusivo de los municipios, distritos y/o departamentos, razón por la cual, a dicho nivel de la organización debe realizar una concertación con el nacional a efectos de adoptar las decisiones"*.
4. Se hace necesario que, en los procesos de consultas populares de orden territorial, se realice un análisis integral, tanto del procedimiento de convocatoria, como de la compatibilidad material de la pregunta que será sometida a votación.

Teniendo en cuenta el análisis realizado por el Consejo de Estado, en relación con el caso en concreto, el Alto Tribunal concluyó lo siguiente:

1. No acceder al amparo relativo al derecho al trabajo, toda vez que los efectos de la sentencia atacada, se limitan a señalar la constitucionalidad de la pregunta que sería sometida a consulta, *"sin embargo, de ello no depende la aprobación de la misma, por cuanto debe surtirse el proceso electoral, aspecto que resalta el carácter hipotético de las alegaciones que sobre su derecho al trabajo alegaron los aquí tutelantes"*.
2. Existió un desconocimiento por parte del Tribunal, en relación con las normas constitucionales que consagran las competencias concurrentes de la Nación y de los entes territoriales en esta materia, concretamente de los artículos 80, 288, 333 y 334.
3. El Tribunal omitió: i) realizar un análisis integral del texto de la pregunta señalada al inicio de este documento, en especial, en lo relativo a la compatibilidad material de la misma con la Constitución; ii) realizar un análisis del contenido de las reglas decisionales que se han fijado por la Corte Constitucional sobre el asunto y iii) exponer la forma en que se solucionan las tensiones entre las competencias de la Nación y los entes territoriales en materia de extracción de recursos naturales no renovables.
4. El Tribunal no analizó la totalidad del contenido de la pregunta, en especial, cuando la misma busca consultar si los habitantes del Municipio de Une están de acuerdo *"CON LA AMPLIACIÓN DE PLAZOS DE EXPLOTACIÓN, RENOVACIÓN DE LICENCIAS"*, aspecto que se encuentra plenamente regulado en la ley y en los contratos de concesión que a la fecha se encuentren vigentes en el mencionado municipio, pues someter dicho asunto a la decisión del pueblo, resulta contrario a disposiciones de orden público, que rigen las concesiones mineras que se efectúan en Colombia.

En este punto, el Consejo resaltó que el Tribunal erró, pues nunca se pronunció frente al texto sometido a consulta en el nivel territorial, con el cual se pretendía dejar sin efecto normas de alcance nacional y además de alcance general con fuerza formal y material de ley, que han regulado la forma en la que se puede producir la prórroga de una licencia minera.

5. Las consultas populares que se pretendan llevar a cabo en las materias analizadas en el presente caso, *"deberán cumplir con el trámite de concertación previa, en aplicación de las normas constitucionales analizadas, permitiendo el ejercicio -en el marco de sus*

competencias funcionales– de las entidades del nivel central, pues toda actuación que omite tales parámetros resultaría abiertamente contraria a las reglas constitucionales que regulan las competencias y a los principios y valores analizados en esta providencia, de tal manera que la ratio decidendi de este fallo resulta vinculante para las mismas”.

Finalmente, el Consejo de Estado decidió AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso, para lo cual dispuso: i) DEJAR SIN EFECTOS la providencia del 24 de agosto del 2017, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró constitucional la pregunta a ser sometida en consulta popular en el Municipio de Uney y ii) ORDENAR que en un término no superior a treinta (30) días, el mencionado Tribunal profiera una nueva providencia en la deberá tener en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva del fallo, en especial lo relacionado con el deber de concertación analizado a la luz de las normas constitucionales que se consideraron desconocidas.

Conclusiones

1. La sentencia fija un precedente importante en torno al análisis que debe realizar el Tribunal competente, sobre el texto de la pregunta que se pretende plantear a votación, el cual deberá ser integral y atendiendo a las decisiones de constitucionalidad (Sentencias tipo C) de la Corte Constitucional en este asunto.
2. Este fallo no solamente sirve como punto de partida para toda persona natural o jurídica que pretenda controvertir los fallos emitidos por los Tribunales competentes, cuando estos se hayan pronunciado frente a las preguntas que se pretenden realizar en las consultas populares, sino que además puede servir como base para controvertir el procedimiento de consulta popular en cualquier momento, considerando el hecho que los municipios no pueden por sí solos, tomar este tipo de decisiones que afectan a todo un país.
3. Adicionalmente, el fallo del Consejo de Estado aclara que siempre, en las consultas populares en las cuales se debata sobre la procedencia o no de actividades extractivas, dicha consulta deberá estar precedida de un procedimiento de concertación entre las autoridades nacionales y el respectivo ente territorial. Al respecto, es importante anotar que pese a no existir una norma jurídica que reglamente el procedimiento de concertación mencionado, el Consejo de Estado, mediante este fallo, infirió que el legislador deberá regularlo, *“indicando los plazos, responsabilidades de los entes que deben intervenir y fijando las consecuencias jurídicas por las omisiones en que incurran”*, para lo cual ordenó remitir copia de esta decisión al Congreso de la República, para lo pertinente.

En caso de requerir alguna aclaración no dude en contactarnos.

SANCLEMENTE FERNÁNDEZ ABOGADOS S.A.