

LA CORTE REITERÓ EL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA NACIÓN SOBRE USO DEL SUBSUELO Y SU CONVERGENCIA CON LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA ADMINISTRACIÓN DEL SUELO, QUE LLEVA IMPLÍCITA LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y CONCURRENCIA

X. EXPEDIENTE T-7.640.634 - SENTENCIA SU-411/20 (septiembre 17)
M.P. Alberto Rojas Ríos

La Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de los demandantes, al evidenciar que la providencia mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, declaró constitucional la consulta popular relacionada con la ampliación de la explotación minera por fuera de las zonas donde se desarrolla esa actividad en el Municipio de Cogua –Cundinamarca-, configuró los defectos sustantivo, violación directa de la Constitución y desconocimiento del precedente.

1. Hechos

En el año 2018, el Municipio de Cogua adelantó el trámite correspondiente para realizar una consulta popular, en la cual sería formulada la siguiente pregunta: ¿Está usted de acuerdo si o no que se amplíe la explotación minera por fuera de las zonas donde hoy se desarrolla la actividad minera en el municipio de Cogua?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, en sentencia del 3 de mayo de 2018, declaró constitucional esa consulta popular, al estimar que las autoridades municipales son competentes para resolver ese tipo de asuntos, y que la pregunta formulada cumple con los requisitos de claridad y lealtad con el elector.

El Ministerio de Minas y Energía y Ladrillera Santafé S.A. formularon, por separado, acción de tutela contra dicho Tribunal, por estimar que con esa decisión vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al incurrir en los defectos sustantivo, violación directa de la Constitución y desconocimiento del precedente.

2. Síntesis de la providencia

La Sala Plena encontró que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de los peticionarios, por cuanto incurrió en los defectos sustantivo, violación directa de la Constitución y desconocimiento del precedente, al haber declarado constitucional la consulta popular relacionada con la ampliación de la explotación minera por fuera de las zonas donde se desarrolla esa actividad en el Municipio de Cogua –Cundinamarca-, dentro del trámite de revisión previa de constitucionalidad de dicha consulta popular, con radicado número 2018-00311.

Para arribar a esa conclusión, primero la Corte considera reunidos los presupuestos generales de procedencia excepcional de la tutela contra providencia judicial: (i) relevancia constitucional, (ii) agotar los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, (iii) inmediatez, (iv) que de tratarse de irregularidades procedimentales, las mismas hayan tenido incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales, (v) identificación de los hechos vulneradores y los derechos vulnerados, y (vi) que no se trate de tutela contra sentencias de tutela.

La Corte aborda el análisis de fondo con base en lo establecido en la sentencia C-053 de 2019, y una vez culmina el mismo, concluye que la sentencia acusada adolece de defecto sustantivo, en la medida que el Tribunal accionado interpretó aisladamente postulados constitucionales y, por consiguiente, en la revisión de constitucionalidad de la pregunta a elevar a consulta popular, no analizó de manera sistemática e integral las competencias de las distintas entidades del Estado, en el entendido que omitió las conferidas al gobierno nacional central, en cuanto al subsuelo y los recursos del mismo se refiere.

La Corte encuentra configurado el yerro por violación directa de la Constitución, dado que la autoridad judicial demandada, al declarar constitucional el texto de la pregunta a elevar a consulta popular en el Municipio de Cogua, desconoció de forma directa los postulados previstos en los artículos 80, 288, 332, 334, 360 y 361 de la Constitución, concernientes al subsuelo, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los recursos naturales no renovables –RNNR-, la contraprestación económica a título de regalía en razón de su explotación y la propiedad y competencias del Estado, por lo que el Tribunal de Cundinamarca aplicó inadecuada e irracionalmente los principios constitucionales referentes al ordenamiento territorial, al analizarlos e interpretarlos de manera aislada, sin realizar una lectura sistemática e integral de todas las disposiciones constitucionales que convergen.

La Corte observa que el Tribunal accionado también incurrió en el defecto por desconocimiento del precedente judicial, específicamente el incorporado en los fallos C-149 de 2010, C-395 de 2012, C-035 de 2016, C-273 de 2016 y C-389 de 2016,

relacionado con los principios de Estado unitario y de autonomía territorial, las competencias de la nación sobre uso del subsuelo y su convergencia con las competencias de las entidades territoriales en la administración del suelo, que lleva implícita la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con base en lo dispuesto en el artículo 288 Superior.

En consonancia con lo anterior, la Corte hace un llamado a las respectivas autoridades para que, en lo sucesivo y dentro de sus competencias constitucionales y legales, abran adecuados espacios de participación ciudadana para la realización de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con las entidades territoriales en la definición y determinación de las áreas donde se vayan a desarrollar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

3. Decisión

Primero. REVOCAR la sentencia adoptada en segunda instancia por el Consejo de Estado –Sección Cuarta-, el 14 de agosto de 2019, que conjuntamente revocó las decisiones proferidas en primera instancia por: (i) el Consejo de Estado –Sección Segunda, Subsección A-, el 29 de agosto de 2018 y (ii) el Consejo de Estado –Sección Segunda, Subsección B-, el 21 de agosto de 2018, que negaron la protección implorada en el marco de las acciones de tutela formuladas, por separado, por el Ministerio de Minas y Energía y Ladrillera Santafé S.A. contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B; y que, en su lugar, declaró improcedentes las solicitudes de amparo. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del Ministerio de Minas y Energía y de Ladrillera Santafé S.A.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, el 3 de mayo de 2018, dentro del trámite de revisión previa de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular a realizarse en el Municipio de Cagua –Cundinamarca-, relacionada con la ampliación de la explotación minera por fuera de las zonas donde se desarrolla esa actividad en ese municipio, con radicado número 2018-00311, así como las actuaciones subsiguientes.

Tercero. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **REMÍTASE** al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, el expediente contentivo del proceso de revisión previa de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular a efectuarse en el Municipio de Cagua –Cundinamarca-, cuyo radicado corresponde al número 2018-00311.

• **Aclaraciones de voto**

El Magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** acompañó la ponencia, dado el respeto a las decisiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, y el respeto a la coherencia jurisprudencial de reciente data. Sin embargo, aclaró su voto frente a la decisión adoptada en la sentencia SU-411 de 2020, tras considerar que es regresiva, antidemocrática y recentralizadora, por cuanto cercena la participación política de la comunidad de Cagua, Cundinamarca, así como las competencias de las entidades territoriales en la dirección de los asuntos que las impactan, por ejemplo, la gestión de los recursos naturales, y, al tiempo, paradójicamente robustece el Estado central.

Explicó que, si bien a la fecha no se había consumado el proceso de consulta popular con el respectivo agotamiento del trámite, al cabo del cual esa comunidad se hubiese pronunciado acerca de si estaban de acuerdo o no que se ampliara la explotación minera por fuera de las zonas donde se desarrollaba tal actividad en el referido municipio, lo cierto es que la sentencia SU-411 de 2020 no solo impedía

someter a debate dicho asunto, sino que, en esencia, el efecto de la decisión fue la restricción de la democracia participativa y pluralista que se concretaría con la participación política de esa comunidad. Un principio basilar de nuestra Constitución es la autonomía territorial.

Insistió en que se vació la autonomía de las entidades territoriales en materia de ordenación del suelo y de consultas populares sobre minería e hidrocarburos, al efectuarse una lectura restringida de los artículos 287, 311 y 317 de la Constitución Política, que les confieren a los municipios las facultades de ordenar el desarrollo del territorio y reglamentar el suelo. Esto desconoce los principios de concurrencia, coordinación y descentralización, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de la Corte, en sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2016. Con ello, se limitó innecesariamente la participación política de la comunidad, al desconocerse la naturaleza jurídica de ese mecanismo de participación, que no constituye un poder de veto, sino un espacio para que la ciudadanía intervenga en las decisiones que los afecta.

De igual manera, la magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** aclaró su voto respecto de algunas consideraciones en que se fundamenta esta providencia. Por su parte, el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente