



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril del dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02829-00

Demandante: EDILBERTO BELLO Y OTROS

Demandados: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN A.

Asunto: Acción de tutela – Fallo de primera instancia – Concede el amparo constitucional solicitado – Se analizan las competencias concurrentes entre la Nación y los entes territoriales en materia minera y la causal de procedibilidad de violación directa de la Constitución.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la acción de tutela interpuesta por el señor Edilberto Bello y otros, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en la Constitución Política, artículo 86, y desarrollada en los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de amparo

1.1. Con escrito radicado el 25 de octubre 2017¹, los señores Edilberto Bello, Pedro José Torres, John Freddy Niño, Pedro Pablo Baquero, John César Torres, Oscar Chipatecua, Juan Carlos Cifuentes, Plinio Enrique Ayala, Gerlan Fernando Aguilar, Edilberto López, Luis Alberto Cagua, Edilson Leal, Julián Giovany Hernández, Martín Emilio Rojas Nieto, Víctor Julio Hernández, Mauricio Trujillo,

¹ Folio 1.



Raúl Andrés Pinilla, Ricardo Rodríguez, Carlos Arturo Rodríguez, Ingrith Katherine Cárdenas, Juver Darío González, Leonardo Guerrero, Francescolly Díaz, Gonzalo Cagua, Luis Parmenio Díaz, Luis Alejandro Baquero, Yeison Alejandro Rojas, José Alejandro Rodríguez, Henry David Cruz, Heiner Alfredo Rey, Lina Mariana Baquero, James Frandey Toro, Mauricio Alberto Lora, Willy José Corzo Linares y Blanca Buitrago Torres (**en adelante los tutelantes, la parte actora o los accionantes**), actuando en nombre propio, presentaron acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, con la finalidad de que fueran protegidos sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio².

1.2. Consideraron vulnerados dichos derechos con ocasión de la sentencia del 24 de agosto del 2017, dictada por la autoridad judicial accionada en el marco del proceso de revisión de constitucionalidad de la pregunta que sería sometida a consulta popular en el Municipio de Une (Cundinamarca), cuyo texto es el siguiente:

“¿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?”

1.3. Solicitaron que se deje sin efecto la providencia atacada, y como consecuencia de ello, se profiera una en la que se declare como no ajustada a la Constitución Política la pregunta antes mencionada.

2. Hechos probado y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará, los cuales se expondrán en primer lugar, a fin de precisar con mayor claridad los motivos de inconformidad de la parte accionante.

2.1. Respecto del proceso de convocatoria a consulta popular en el Municipio de Une (Cundinamarca)

² Folio 2.



2.1.1 Con oficio D.A.-045 del 16 de mayo del 2017³, el Alcalde Municipal de Une, señor Yecith Efrén Ángel Romero, solicitó a la entonces presidente del concejo municipal de dicha localidad, *“emitir concepto sobre la conveniencia de realizar una consulta popular de carácter municipal de acuerdo con la Ley 134 de 1994”*, para lo cual se sustentó en el artículo 53 de la referida normativa. Como motivación de lo anterior, el referido mandatario local señaló:

“Lo anterior teniendo en cuenta la actividad minera y la solicitud de ampliación de nuevas licencias, permisos y demás de Ley, para la exploración y la actividad que se presenta en este Municipio”.

2.1.2. En oficio del 13 de junio del 2017⁴, los integrantes del Concejo Municipal de Une (Cundinamarca) emitieron concepto favorable para la realización de consulta popular, en la cual se sometería al escrutinio el siguiente interrogante *“¿ESTÁ USTED DE ACUERDO, SI O NO, CON LA AMPLIACIÓN DE PLAZOS DE EXPLOTACIÓN, RENOVACIÓN DE LICENCIAS, U OTORGAMIENTO DE NUEVOS TÍTULOS QUE PERMITAN EJECUTAR EN EL MUNICIPIO DE UNE CUNDINAMARCA PROYECTOS Y ACTIVIDADES MINERAS?”*

Como sustento de la anterior decisión, los cabildantes señalaron:

“Dicho concepto de favorabilidad, se sustenta en las inquietudes e inconformidades que se han presentado por parte de la comunidad ante esta corporación Acta No 029 (sic) sesión ordinaria del mes de mayo de 2016, quejas, solicitudes de inconformidad y firmas de la comunidad, ante la personería Municipal, frente al tema de la actividad minera que se ha venido adelantando en nuestro Municipio (...)”.

2.1.3 En certificación suscrita el 24 de mayo del 2017, el Personero Municipal de Une indicó que se llevó a cabo recolección de firmas entre los habitantes de la localidad, con el fin de respaldar *“la solicitud de NO EMISIÓN, RENOVACIÓN y/o AUTORIZACIÓN DE LICENCIAS AMBIENTALES o TÍTULOS para la explotación minera (...) petición que fue elevada ante las autoridades del orden nacional y que contenía un respaldo de DOS MIL TRECIENTAS NOVENTA Y UN (2391) personas que de manera voluntaria plasmaron su rúbrica exponiendo su desacuerdo con los*

³ Folio 321. Anexos del expediente de tutela. Respuesta dictada por el Alcalde Municipal de Une a lo requerido en el auto admisorio de la acción.

⁴ Folio 322. Anexos del expediente de tutela.



daños ambientales causados en la jurisdicción”⁵.

2.1.4. Con el concepto favorable dictado por el Concejo Municipal, el Alcalde de Une solicitó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que se dictara pronunciamiento en relación con la constitucionalidad de la pregunta que sería sometida consulta popular.

2.1.4.1. El expediente, al cual le correspondió el radicado 25000-23-41-000-2017-00967-00, fue fallado con sentencia del 24 de agosto del 2017 a través de la cual se declaró constitucional el texto del interrogante en comento. Para arribar a la citada resolutive, el Tribunal accionado expuso la siguiente línea argumentativa:

2.1.4.2. En primer lugar, presentó un panorama normativo de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana, haciendo especial énfasis en (i) su definición (art. 6º, Ley 134 de 1994); y (ii) los asuntos que pueden ser sometidos a decisión popular (art. 18, Ley 1757 de 2015); para concluir que dicho instituto es aquel a través del cual *“una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según sea el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto, siendo la decisión del pueblo obligatoria”⁶.*

2.1.4.3. Posteriormente precisó que, a diferencia de otros mecanismos de participación, ***“la consulta popular no se constituye como método para implementar o derogar directamente una norma jurídica, o para aprobar la puesta en práctica de una política gubernamental, sino que es una forma a través de la cual el electorado manifiesta su voluntad, para que una corporación pública de manera posterior y en un acto jurídico independiente, tome una decisión que viabilice esa manifestación, sin perjuicio del control judicial que pueda hacerse de tales actos.”⁷*** (Negrilla fuera del texto original).

2.1.4.4. Descendiendo al caso concreto, analizó que la consulta pretendida en el municipio de Une (Cundinamarca) cumplió con todos los requisitos previos exigidos para que la misma fuera convocada, en los términos de los artículos 53 de la Ley 134 de 1994, así como 20, 31 y 32 de la Ley 1757 de 2015, en tanto (i) se presentó una solicitud

⁵ Folio 329. Anexos del expediente de tutela.

⁶ Folio 45. Expediente del proceso de revisión de constitucionalidad No. 2917-00967-00.

⁷ Ídem.



por parte del alcalde al concejo municipal; y (ii) esta última Corporación Pública dictó el concepto favorable correspondiente.

2.1.4.5. En relación con la constitucionalidad de la pregunta, el fallador de instancia se fundamentó en la sentencia C-273 de 2016, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y de la cual concluyó, según su juicio⁸, que de manera inexorable 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.

2.1.4.6. Así mismo, precisó que, de conformidad con el artículo 311 constitucional corresponde a los municipios ordenar el desarrollo de su territorio. De otra parte, hizo alusión a la sentencia T-445 de 2016, por medio de la cual, a su juicio, la Corte Constitucional estableció la potestad de los entes territoriales para oponerse en determinados casos a la actividad minera.

2.1.4.7. Argumentó que, de conformidad con los artículos 332, 334 y 80 constitucional, el Estado es propietario del subsuelo, gozando de la potestad de exploración y explotación de los recursos naturales y la planificación y el aprovechamiento de los mismos. Resaltó que la norma constitucional hace referencia al “Estado” y no a la Nación, lo que incluye claramente a los entes territoriales municipales, situación que implica que tienen competencia para decidir sobre estos aspectos.

2.1.4.8. Bajo esta perspectiva, concluyó que la materia que era sometida a consulta en el caso *sub lite*, era competencia del ente territorial.

2.1.4.9. En relación con el contenido de la pregunta, tras citar *in extenso* las consideraciones efectuadas en la sentencia C-551 del 2003, concluyó que ésta no tenía vicios que afecten su neutralidad y objetividad, por lo que señaló que no es manipulativa, no dirige la voluntad del ciudadano, no es indicativa de la respuesta final y no es tendenciosa o equívoca.

⁸ De la lectura del contenido de la referida sentencia de constitucionalidad, se tiene que la razón principal de decisión que se adoptó en la misma, es que la norma demandada debió ser adoptada a través del proceso de una ley estatutaria, y no ordinaria.

2.1.4.10. Con fundamento en lo expuesto, en su parte resolutive la providencia judicial cuestionada, declaró constitucional la pregunta *“¿ESTÁ USTED DE ACUERDO SI O NO CON LA AMPLIACIÓN DE PLAZOS DE EXPLOTACION, RENOVACIÓN DE LICENCIAS Y OTORGAMIENTO DE NUEVOS TÍTULOS QUE PERMITAN EJECUTAR EN EL MUNICIPIO DE UNE CUNDINAMARCA, PROYECTOS Y ACTIVIDADES MINERAS?”*, al tiempo que reconoció la coadyuvancia presentada por los señores María de los Ángeles Valencia Trejos, Lina Marcela Orozco Castro, Yesika Lorena Varga, Leonardo Bernal Ramos, Yeimi Dulfay Restrepo Giraldo y Zadia Stefany García Montañez y Ervin Ardila Bernal.

2.1.5. El Alcalde Municipal de Une, mediante Decreto 100 de 11 de septiembre del 2017, convocó a los habitantes de su municipalidad a elecciones, a efectos de votar sobre la pregunta antes referenciada. Así mismo, dispuso la remisión de dicho acto administrativo a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para lo de su competencia. La fecha señalada para el efecto, fue el 12 de noviembre del 2017.

2.1.6. Con Decreto 135 del 10 de noviembre del 2017, el mandatario local suspendió el proceso de consulta popular, en atención a que el Registrador Delegado para Asuntos Electorales, elevó una solicitud en tal sentido, en tanto no era clara la fuente de financiación del proceso electoral.

2.2. Respecto de la condición de trabajadores de la sociedad Gravillera Albania S.A., por parte de los accionantes, así como del título de concesión minera a favor de la referida empresa

2.2.1. Con ocasión de la respuesta dada a los requerimientos efectuados en el auto inadmisorio del 2 de noviembre del 2017⁹, se allegaron sendos documentos a través de los cuales se acreditó la condición de trabajadores de la sociedad Gravillera Albania S.A. por parte de los accionantes.

2.2.1. De otra parte, en escrito del 8 de noviembre del 2017, la representante legal de la sociedad Gravillera Albania S.A., presentó coadyuvancia (la cual será reseñada posteriormente), y a su vez, allegó los elementos de convicción para demostrar que a la fecha, es

⁹ Folio 33.

beneficiaria de una cesión de derechos sobre el contrato de concesión minera No. 15590HC-302/14, la cual se ubica en territorio del Municipio de Une (Cundinamarca).

3. Sustento de la vulneración

En el presente acápite, se describen el escrito inicial presentado por los tutelantes y el allegado con ocasión del auto inadmisorio del 7 de noviembre del 2017. A su vez, se exponen los argumentos de la sociedad Gravillera Albania S.A., la cual fue admitida como coadyuvante en el auto admisorio dictado el 9 de noviembre del 2017.

3.1. En su escrito inicial¹⁰, los tutelantes alegaron que la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A desconoció su derecho fundamental al trabajo.

Resaltaron que prestan sus servicios en desarrollo de la actividad minera de la concesión 15590, por lo que de continuar con el trámite avalado por la autoridad judicial accionada, se afectaría su estabilidad laboral amparada por sendos contratos de trabajo. Señaló que con lo dispuesto en la consulta popular no sólo se prohibirían actividades mineras, sino que también, se afectaría a los profesionales, tecnólogos y mano de obra no calificada, que no estarían habilitados para prestar sus servicios en territorio de la municipalidad de Une.

3.1.1. Adicionalmente, y bajo iguales consideraciones a las referidas, indicaron que la realización de la consulta popular desconocería su libertad de escoger profesión u oficio.

3.1.2. En su intervención posterior, presentada con ocasión del auto inadmisorio del 8 de noviembre del 2017¹¹, la parte actora alegó lo siguiente:

- El fallo se fundamentó en la sentencia T-445 de 2016, la cual tiene efectos *inter partes*, en desprecio de la jurisprudencia pacífica de la Corte Constitucional sobre el asunto relacionado con las competencias que tienen la Nación y los entes territoriales en lo que hace referencia a la actividad extractiva,

¹⁰ Folio 1-30. Expediente de tutela.

¹¹ Folio 40-136. Expediente de tutela.

especialmente, la contenida en las sentencias C-123 del 2014, C-035 de 2016 y C-273 de 2016.

- La decisión, omitió estudiar la concordancia que debe existir entre la motivación y el texto de la pregunta, en la medida en que en el primero, se expuso que la actividad minera acabaría con el municipio de Une, lo que a juicio de los tutelantes, *“dejó sin protección el derecho a la libertad del potencial votante, en cuanto al equilibrio, transparencia y ponderación del proceso electoral.”*¹²
- De otro lado, afirmaron que la primera parte de la pregunta que fue objeto de control por parte del Tribunal accionado, lleva implícita la modificación y/o derogatoria de los derechos adquiridos de quienes tienen licencias mineras, aspecto que fue desconocido en la providencia que se ataca por esta vía constitucional.
- Finalmente, resaltaron que en el caso concreto no se atendió el requisito exigido por el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, que establece la necesidad de demostrar que un proyecto o actividad generaría un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a la modificación de las actividades tradicionales del municipio. En este punto, resaltaron que no se observa dónde se presenta dicho *“cambio significativo, pues llevamos trabajando en la mina veintiún 21 años (sic) y ahora nos dicen que esto va a cambiar el uso del suelo”*¹³.

3.2. Por su parte, la representante legal de la sociedad Gravillera Albania S.A. reiteró que en la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, no se tuvo en cuenta que la pregunta conlleva el desconocimiento de los derechos adquiridos que se derivan del título minero No. 15590, del cual referenció lo siguiente:

- Está inscrito en el Registro Minero Nacional desde el 1º de abril del 1992.
- Cuenta con licencia ambiental desde 1996.
- Corresponde a un activo de la empresa.

¹² Folio 43. Expediente de tutela.

¹³ Folio 61.

- El contrato de concesión, tiene consagrada la posibilidad de prórroga, la cual está validada por las leyes que regulan los asuntos mineros.

3.2.1. Bajo los mismos argumentos, precisó que la decisión judicial cuestionada afectó la confianza legítima de la empresa Gravillera Albania S.A., compañía que suscribió un contrato de cesión para adquirir los derechos derivados del título minero No. 15590, acto jurídico que se celebró bajo la perspectiva de una actividad licenciada desde el punto de vista ambiental y amparada por el contrato suscrito con las autoridades del orden nacional que regulan la materia.

3.2.2. De esta forma, señaló que *“en su primera parte se pregunta si se quiere que se amplíen los plazos de explotación de proyectos y actividades mineras, lo cual rompe con el principio de legalidad, pues pretende eliminar derechos que los particulares tienen en su titularidad, como lo es la prórroga de contrato de concesión.”*¹⁴

3.2.3. De otro lado, alegó que la parte motiva de la presunta *“predispone al votante en relación con la actividad minera para posteriormente asociarla de manera necesaria a que esta actividad involucra necesariamente (sic) la afectación negativa del Municipio, lo cual deslinda a la actividad extractiva, de conformidad a que la minería puede desarrollarse sin que se vean afectadas de esta manera las comunidades, por ello, la importancia de fomentar la actividad minera legal, para de esta manera poder ejercer el debido control y la vigilancia ambiental”*¹⁵.

3.2.4. Resaltó que los habitantes del municipio de Une (Cundinamarca), no pueden, vía consulta popular, *“desconocer la Constitución, la Ley y la extendida jurisprudencia de las Altas Cortes, en relación con la potestad del Estado de dirigir la economía, en especial, de desarrollar una industria extractiva en el país, bajo los preceptos del desarrollo sostenible y protección del medio ambiente, para lo cual el Estado y el Legislador, han dispuesto la estructura normativa necesaria, así como administrativa, para el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, sumado a la acción punitiva del Estado para que estos lineamientos se cumplan”*.¹⁶

¹⁴ Folio 152.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Folio 153.

3.2.5. Seguidamente, relató los antecedentes administrativos que permiten la explotación de la mina ubicada en el ente territorial antes señalado, con la finalidad de ilustrar al juez constitucional sobre la legalidad de su actividad, y sobre todo, del ajuste de la misma a los estándares ambientales exigidos. En el mismo acápite, concluyó que con la decisión del Tribunal accionado, se desconoce la libertad de empresa de la sociedad Gravillera Albania *“ya que no al respetar el derecho a la prórroga, está limitando nuestra operación en el municipio de Une”*.

3.2.6. A su vez, presentó un análisis de la Ley 685 de 2001, de la cual resaltó el contenido de los artículos 5 –propiedad de los recursos mineros- y 13 –declaratoria de utilidad pública de la actividad minera-, los cuales concordó con los artículos 332 y 334 de la Constitución Política, para concluir que con la consulta convocada se presenta una limitación de la actividad minera que transgrede principios y derechos constitucionalmente reconocidos.

4. Actuaciones procesales relevantes

4.1. Inadmisión de la demanda

4.1.1. Con auto del 2 de noviembre del 2017¹⁷, el despacho ponente, dispuso la inadmisión de la demanda de tutela para que los integrantes de la parte actora (i) acreditaran la legitimación en la causa que les asiste en la interposición de la petición de amparo e (ii) indicaran las razones por las cuales consideran que la providencia judicial cuestionada, incurrió en alguno de los defectos reconocidos por la jurisprudencia, precisando las acciones y/u omisiones en que incurrió la autoridad accionada.

4.1.2 De otra parte, requirió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que remitiera en calidad de préstamo el expediente con radicación 25000-23-41-000-2017-00967-00 y certificara las partes e intervinientes en dicha actuación judicial.

4.1.3. Así mismo, se solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, precisar los comités promotores de la consulta a realizarse en el

¹⁷ Folio 33.



Municipio de Une (Cundinamarca) y la forma en que los mismos están integrados.

4.1.4. Finalmente, se requirió a la sociedad Gravillera Albania para que allegara la documentación relacionada sobre el contrato y/o licencia minera vigente para la realización de actividades de exploración y explotación de recursos mineros en el municipio de Une (Cundinamarca).

4.2. Admisión de la demanda

4.2.1. Prestados los escritos de corrección, radicados el 8 de noviembre –y reseñados en el numeral 3 del presente acápite-, mediante auto del 9 de diciembre de 2017¹⁸, se dispuso la admisión de la demanda de tutela presentada por la parte actora y se reconoció la calidad de coadyuvante a la sociedad Gravillera Albania S.A., identificada con el NIT. 800.243.991-9.

4.2.2. En la misma providencia, se concedió la medida provisional solicitada por la parte accionante, por lo que se decretó la suspensión provisional de los efectos de la providencia del 24 de agosto del 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, en el expediente con radicación 25000-23-41-000-2017-00967-00. Como consecuencia de lo anterior, se dispuso lo mismo frente al Decreto 109 del 28 de septiembre del 2017, que a su vez modificó el Decreto 100 del 11 de septiembre del 2017, por medio del cual se convocó a una consulta popular en el Municipio de Une (Cundinamarca).

En la misma providencia, se ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, suspender en forma inmediata, todas la actividades que se desarrollen o se lleguen a desarrollar para la celebración de la consulta popular en dicha localidad, convocada para el 12 de noviembre del 2017.

4.2.2.1 Como fundamento de la medida provisional adoptada, se señaló que:

¹⁸ Folio 258.

- (i) *Ab initio*, se observó que el texto de la pregunta sometía a consulta popular aspectos que se encuentran regulados en normas del orden nacional, como lo es, la posibilidad de prórrogas de contratos de concesión minera, situación contenida en los artículos 77 de la Ley 685 de 2001 y 53 de la Ley 1753 de 2015;
- (ii) De otra parte, se evidenció, *prima facie*, que el Tribunal accionado basó su decisión en la sentencia T-445 de 2016, sin realizar consideración alguna sobre la línea decisional expuesta en las sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2016 y C-389 de 2016, donde se establece la necesidad de, bajo los principios de concurrencia y coordinación, armonizar las competencias de la Nación y los entes territoriales en materia de administración de recursos naturales. A juicio del despacho ponente, lo anterior puede implicar un desconocimiento y vaciamiento de las competencias de la Nación en los asuntos relacionados con la extracción de recursos naturales no renovables;
- (iii) Finalmente, se señaló que si bien se establecieron las competencias frente al uso del suelo de los entes territoriales, pero ello no fue contrastado con las competencias de la nación en relación con el principio de estado unitario, la propiedad del subsuelo en cabeza de la Nación, así como el principio de dirección general de la economía.

4.2.3. Con respecto a las notificaciones y vinculaciones, se dispuso lo siguiente:

- (i) La notificación, como parte demandada, de los magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.
- (ii) La vinculación, en su calidad de terceros con interés, de las siguientes entidades: el municipio de Une (Cundinamarca), al Concejo Municipal de Une (Cundinamarca) al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior, al Departamento Nacional de Planeación, 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 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 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 Republica.

Así mismo, a los señores María de los Ángeles Valencia Trejos, Lina Marcela Orozco Castro, Yesika Lorena Vargas, Leonardo Bernal Ramos, Yeimi Dulfay Restrepo Giraldo, Zadia Stefany García Montañez y Ervin Ardila Bernal, actuando este último a nombre propio y en representación de los menores Sebastián Ardila Vanegas y Ervin Santiago Ardila Vanegas, quienes actuaron como coadyuvantes en el proceso con radicación 25000-23-41-000-2017-00967-00.

4.2.4. Adicionalmente, se dispuso que la Alcaldía Municipal de Une (Cundinamarca), fijara un aviso, por el término de dos días, en un espacio de amplia circulación de sus dependencias, en el cual se informara a la comunidad en general de dicho ente territorial, sobre la admisión de la tutela de la referencia, advirtiéndoles la posibilidad de intervenir en el presente trámite constitucional, dentro de los días siguientes a la desfijación del aviso.

4.2.5. Se requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que informara sobre la existencia de comités promotores de la consulta a realizar en el municipio de Une, así como se dispuso que recibida dicha información, la Secretaría General del Consejo de Estado, procediera a la notificación de los mismos.

4.2.6. Se ordenó la publicación del contenido de la providencia en la página *web* del Consejo de Estado y en la de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

4.2.7. Se requirió a la Alcaldía Municipal de Une (Cundinamarca), para que remitiera copia de todas las actuaciones administrativas



relacionadas con la convocatoria a consulta popular en dicho municipio.

4.2.8. Finalmente, se convocó a las facultades de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de la Universidad de los Andes, de la Universidad Externado de Colombia, del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de la Pontificia Universidad Javeriana (Sede Bogotá), para que de considerarlo procedente, presenten su concepto en relación con la tutela de la referencia.

4.3. Intervenciones

Efectuadas las notificaciones del caso, obrantes del folio 267 al 307 del expediente de tutela, se presentaron las siguientes intervenciones:

4.3.1. Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁹

4.3.1.1. Con escrito presentado el 8 de noviembre del 2017, la Jefe (e) de la Oficina Jurídica de dicha entidad, remitió la certificación suscrita por el Registrador Municipal de Une, en donde se señaló que, vencido el término fijado hasta el del 20 de octubre de 2017 en el calendario electoral correspondiente, no se presentó ningún comité promotor por el SI, por el NO o por la ABSTENCIÓN, de la consulta convocada para el 12 de noviembre de 2017.

4.3.2. Ministerio de Minas y Energía²⁰

4.3.2.1. En memorial del 10 de noviembre del 2017, el apoderado de la referida entidad, solicitó se tutelara el derecho fundamental al debido proceso, y como consecuencia de ello, fuera declarada *“la nulidad de la convocatoria a consulta popular adelantada por el Alcalde del municipio de Une”*.

4.3.2.2. En primer lugar, alegó estar legitimado en la causa para elevar la anterior pretensión, en tanto consideró que las competencias que fueron asignadas a la Nación en relación con la extracción de recursos naturales no renovables, fueron desconocidas, siendo que las mismas deben ser concertadas con los entes territoriales.

¹⁹ Folio 308.

²⁰ Folio 312.

4.3.2.3. Indicó que la vulneración al debido proceso se presentó, en tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A desconoció que antes de iniciar el proceso de consulta popular se debe realizar un trámite de concertación minera – C-123 de 2014 y el Auto 053 de 2017-, así como que la misma Corte Constitucional ha reconocido que la competencia sobre el subsuelo sigue siendo de la Nación, entendiendo que en forma previa a su ejercicio, es necesario acordar con las entidades territoriales las medidas para la protección del ambiente sano, el desarrollo social y la salubridad de la población, ello en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

4.3.2.4. Precisó su argumentación en lo siguiente:

- Reseñó la jurisprudencia relativa a la armonización de los principios del Estado Unitario y la autonomía territorial. Sobre este particular, recalcó que la estructura constitucional colombiana consagró los conceptos de *república unitaria, descentralizada y con reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales*, lo que implica, en sí mismo, un conflicto entre la distribución de competencias que se realiza en el texto constitucional en los diferentes niveles de la organización territorial.

Resaltó que, es por ello que la Corte Constitucional ha mantenido una línea decisional constante en relación con la forma en que se armonizan ambas características del diseño institucional frente a lo cual se ha señalado que ninguno de los principios es absoluto en perjuicio del otro²¹, precisando que existe una limitación recíproca entre los mismos, en tanto la autonomía del ente territorial debe desarrollarse en el marco de ley, y de otra parte, debe garantizarse el espacio de decisión frente a las competencias que son propias de este último²².

A razón de lo anterior, señaló que “*cuando la autonomía territorial pasa a romper la idea de Estado Unitario, se está generando una desconfiguración del estado (sic), lo cual se evidencia en lo*

²¹ Sentencia C-145 del 2015.

²² Sentencia C-149 del 2010.

*interpretado en el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca*²³.

- Seguidamente, y dando aplicación a los citados principios en relación con los asuntos minero energéticos, hizo referencia a que la Corte Constitucional trazó un parámetro de interpretación sobre el particular en la sentencia C-123 del 2014, en donde se analizó la exequibilidad del artículo 37 del Código de Minas –Ley 685 del 2001-, señalando que ante la existencia de competencias concurrentes entre la Nación y un ente territorial determinado, la misma debe ser ejercida bajo el principio de coordinación, lo que implica que en su desarrollo no es posible *“la exclusión de la entidades que están llamadas a participar”*²⁴, aspecto que fue reiterado en las sentencias C-889 del 2012, C-035 de 2016, C-273 del 2016 y C-389 del 2016, proferidas por la Corte Constitucional.

*Concluyó que “la autoridad territorial y la autoridad nacional tienen el deber constitucional de coordinar el uso del suelo y la planeación minero energética, procedimiento que no se esta (sic) ejecutando, y que viola de manera directa el debido proceso y las competencias constitucionales y legales asignadas a la nación, y que de manera directa rompe con la estructura del Estado Unitario con autonomía de sus entes territoriales”*²⁵.

- De otra parte, indicó que con la habilitación que se realiza de someter a consulta el desarrollo de proyectos minero energéticos, se crea un obstáculo para la aplicación de la Política de Prevención del Daño Antijurídico, en la medida en que la pregunta no tiene claridad frente a sus efectos, por lo que puede afectar derechos de quienes hayan adquirido, en forma legal, títulos de exploración y/o explotación en el territorio, lo que implicaría futura responsabilidad administrativa del Estado por este aspecto.
- Así mismo, alegó que la institucionalización de las consultas populares para decidir sobre la implementación de proyectos de extracción de recursos naturales, conlleva un vaciamiento de las

²³ Folio 3198. Vto.

²⁴ Folio 321.

²⁵ Folio 323. Vto.

competencias que han sido asignadas a distintas entidades del orden central.

- Finalmente, resaltó que con la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se desconoce la importancia de la industria extractiva frente la posibilidad de prestar servicios públicos en forma eficiente y con ello lograr la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, resaltando igualmente que se pone en peligro la autosuficiencia del país en relación con el abastecimiento y consumo del producto que resulta de dicha actividad.

4.3.3. Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección A

4.3.3.1. La autoridad judicial accionada, en escrito del 14 de noviembre del 2017²⁶, se opuso a las pretensiones de la demanda, señalando en primer lugar que no resulta cierto el argumento de los tutelantes al indicar que la providencia judicial atacada sólo tuvo como fundamento la sentencia T-445 del 2016, pues expresamente dentro de su consideración también se acudió al contenido de la decisión C-273 del 2016.

4.3.3.2 Así mismo, precisó que en la medida en que a la fecha no existe una ley orgánica de ordenamiento territorial que habilite a los municipios para la prohibición o habilitación de actividades extractivas en sus territorios, lo cierto es que los alcaldes municipales guardan la plena competencia para regular el uso del suelo, por lo que se tiene como cierto que el asunto que sería sometido a consulta popular en el municipio de Une (Cundinamarca), es de plena competencia del primer mandatario de dicha localidad, por lo que se atiende el contenido normativo del artículo 18 de la Ley 1757 de 2015.

4.3.3.3. Frente a la presunta vulneración al derecho fundamental al trabajo de los accionantes, indicó que los efectos de la consulta popular son a futuro, por lo que la decisión que resulte de la misma no afecta los derechos adquiridos de quienes cuenten con los correspondientes títulos mineros en forma legal, concluyendo entonces que las relaciones laborales que se tengan con una

²⁶ Folio 336.

determinada compañía, no serían objeto ni se verían involucradas con lo que resulte del mecanismo de participación ciudadana en comento.

4.3.3.4. Preciso que el aparte de la pregunta referente a la posibilidad ampliación de plazos de explotación y renovación de licencia, es un asunto de *“competencia del ente territorial, y no implica un derecho adquirido por los accionantes o una situación consolidada, sino una expectativa de derecho, a la espera que la autoridad apruebe la prórroga o renueve la licencia por la cual se autorizó la actividad de extracción minera”*²⁷. Fundamentó su argumento en que el artículo 53 de la Ley 1753 del 2015, fijó que las prórrogas de los contratos de concesión minera no son automáticas y, por el contrario, debe adelantarse el correspondiente trámite ante la autoridad minera, aspecto que no lleva a concluir que exista un derecho en cabeza de quienes desarrollan algún tipo de actividad extractiva en el territorio de Une (Cundinamarca).

4.3.3.5. Finalmente, resaltó que los actores tuvieron la oportunidad de intervenir en el marco del proceso de constitucionalidad de la pregunta a someter a consulta, por lo que resulta cuestionable el acceso a la tutela cuando el medio estuvo a su disposición. De otro lado, indicó que del resultado del referido mecanismo de participación, es necesario que la autoridad municipal expida un acto administrativo, el cual puede ser objeto del control jurisdiccional correspondiente.

4.3.4. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República²⁸

4.3.4.1. Con memorial del 14 de noviembre del 2017, la apoderada de la referida entidad, se limitó a señalar que en el *sub judice* no estaba demostrado que la Presidencia de la República hubiere vulnerado algún derecho fundamental, en la medida en que no fue aquella autoridad la que declaró la constitucionalidad de la pregunta que sería sometida a consulta popular en el municipio de Une (Cundinamarca), razón por la cual, solicitó la desvinculación por falta de legitimación en la causa por el extremo pasivo.

²⁷ Folio 340.

²⁸ Folio 344.

4.3.5. Ministerio del Interior

4.3.5.1. A través de la Directora (E) para la Democracia, Participación Ciudadana y la Acción Comunal, el referido ente ministerial precisó que frente a las alegaciones de la acción de tutela, no cuenta con competencia alguna que se relacione con las mismas, así como que tampoco ostenta la representación de la Rama Judicial, que es en últimas la entidad sobre la cual se alegó una vulneración a derechos fundamentales. En esta medida, solicitó declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa frente a dicho ente.

4.3.6. Señor Ervin Ardila Bernal

4.3.6.1. El mencionado, quien alegó intervenir en nombre propio y en representación de sus menores hijos, indicó contar con un interés en el resultado del presente proceso, en su calidad de habitante de la localidad de Une.

4.3.6.2. Bajo esta consideración, indicó en primer lugar, que el procedimiento para realizar la consulta popular en comento, así como la pregunta que se someterá a la decisión de los habitantes de dicha municipalidad, se acompasan con los parámetros constitucionales y legales correspondientes. Seguidamente, indicó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, demostró la constitucionalidad del texto de la pregunta, lo cual fundó, a su juicio, en *“el hecho que (sic) el Municipio de Une es una entidad territorial netamente agrícola, de aguas y páramos, en el sector de agricultura primaria (...)”*.²⁹

4.3.6.3. De otro lado, indicó que en el asunto también se ven involucrados los derechos fundamentales al trabajo y a la vida digna de los campesinos, quienes ante las inconformidades expuestas en las distintas entidades del nivel municipal, motivaron que fuera convocada la consulta en cuestión. Así mismo, indicó que en territorio de Une (Cundinamarca) se han presentado daños geológicos que han afectado las vías de acceso al municipio, lo que demuestra la necesidad y urgencia de llevar cabo el mecanismo de participación ciudadana.

²⁹ Folio 362.

4.3.6.4. Finalmente, indicó que la acción de tutela es improcedente, en la medida en que los tutelantes no acudieron al proceso judicial para impugnar la constitucionalidad de la pregunta, siendo que ello resultaba necesario dado el carácter subsidiario del referido medio de protección de derechos fundamentales.

4.3.7. Federación Colombiana de Municipios³⁰

4.3.7.1. A través de su Director Jurídico, la referida federación alegó que la reglamentación del uso del suelo y la actividad minera, son competencia de los entes territoriales, por lo que dicho asunto puede ser sometido a consulta previa, en los términos del artículo 18 de la Ley 1757 de 2015.

4.3.8. Universidad Nacional de Colombia

4.3.8.1. Con escrito del 15 de noviembre del 2015, el referido ente universitario, señaló la imposibilidad de rendir concepto en el trámite de la referencia, dada la perentoriedad del plazo otorgado para el efecto.

4.3.9 Alcalde Municipal de Une (Cundinamarca) – señor Yecith Efrén Ángel Romero³¹

4.3.9.1. El mandatario local mencionado, narró en primer lugar que la realización de la consulta popular obedeció al clamor de los habitantes de su localidad, quienes se han visto, según su dicho, afectados por las actividades mineras que se llevan a cabo, en tanto se han agrietado sus territorios, así como se han presentado daños en las fuentes de agua, en clara contravía con la vocación agrícola como actividad económica que allí se desarrolla.

4.3.9.2. Continuó su exposición indicando que el trámite del mecanismo de participación ciudadana se ajustó a todos los parámetros que legal y jurisprudencialmente se han establecido para el efecto, razón por la cual, no se observa una vulneración a los derechos fundamentales de quienes acuden al presente trámite constitucional.

³⁰ Folio 369.

³¹ Folio 402.



4.3.9.3. Preciso que la convocatoria a consulta popular y el texto de la pregunta, tiene sustento fáctico en las pruebas que demuestran el riesgo en que se encuentra el territorio.

4.3.9.4. Finalizó su intervención alegando la improcedencia de la acción, en tanto no se acudió a la autoridad judicial, en desarrollo del proceso correspondiente, para presentar los argumentos que ahora los tutelantes pretenden hacer valer ante el juez constitucional.

4.3.10. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales³²

4.3.10.1. La entidad, alegó la falta de legitimación en la causa por el extremo pasivo de la relación, en tanto de las estrictas competencias funcionales que le han sido asignadas, se observa que las mismas no se relacionan con la causa de la presunta vulneración alegada por los aquí tutelantes.

4.3.10.2. Finalizó su intervención precisando que en de la petición elevada por la parte actora, se evidencia que no se configura un perjuicio irremediable, así como se presenta una “*insuficiencia probatoria*” respecto de la alegación presentada.

4.3.11 Contraloría General de la República - Contraloría Delegada para el Medio Ambiente

4.3.11.1 En su escrito, el representante del citado ente de control, se limitó a indicar que en el *sub lite* se cuestiona la decisión de constitucionalidad dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, actuación que escapa del control fiscal posterior y selectivo que se lleva a cabo por la Contraloría General de la República.

4.3.12 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible³³

4.3.12.1. A través de su apoderado judicial, la referida cartera ministerial señaló que lo cuestionado en el presente asunto es una decisión de orden judicial, aspecto sobre el cual carece de

³² Folio 412.

³³ Folio 425.

competencia alguna que le permita pronunciarse en relación con los sustentos expuestos por la parte actora.

4.3.12.2. Seguidamente, hizo referencia al contenido del derecho a la participación democrática, señalando que dicha entidad ha procurado por la concertación y planeación con todos los involucrados en la gestión del medio ambiente. Señaló que en relación con los resultados de las consultas populares, respeta las manifestaciones de los actores sociales sobre el asunto, resaltando que las discusiones de carácter técnico en relación con la actividad extractiva, debe someterse a los diversos mecanismos ambientales.

4.3.13. Departamento Nacional de Planeación³⁴

4.3.13.1. Por intermedio de su apoderada, el departamento administrativo presentó su intervención en los siguientes términos:

4.3.13.1.1. En primer lugar, realizó una exposición sobre la jurisprudencia constitucional en relación con el principio de autonomía de los entes territoriales y la concepción de Estado Unitario, para concluir que si bien *“le está permitido a las entidades territoriales la dirección de sus intereses y el ejercicio de las competencias que les corresponden, también lo es que esta competencia no es de carácter absoluto, por lo que tratándose del manejo de los recursos naturales no renovables, dichos entes deben tener en cuenta los principios de coordinación, subsidiaridad y concurrencia con el nivel nacional; en los términos consagrados en la Constitución Política y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional; aspecto que fue desconocido en la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco del control previo de constitucionalidad de la pregunta formulada por el municipio de Une (Cundinamarca)”³⁵.*

4.3.13.1.2. De otro lado, señaló que los términos para la prórroga de un contrato de concesión minera, es un aspecto regulado por normas de orden nacional, las cuales no pueden ser objeto de consulta popular, tal y como expresamente se ha fijado en la regulación de dicho mecanismo de participación ciudadana.

³⁴ Folio 436.

³⁵ Folio 438.

4.3.14. Ministerio de Hacienda y Crédito Público³⁶

4.3.14.1. A través de la asesora del Ministro de Hacienda y Crédito Público solicitó *“declarar inconstitucional la pregunta puesta a consideración por vulnerar las competencias territoriales y diversas normas constitucionales como lo son los artículos 1, 40, 103, 270 y 311 y 313.7 de la Constitución Política de Colombia”*.

4.3.14.2. Fundamentó su petición en que se induce en un error al electorado, en la medida en que se le pregunta de forma indirecta sobre el alcance y aplicación de disposiciones legislativas de orden nacional que regulan las prórrogas de los contratos de concesión minera, situación que implica una violación al debido proceso, en tanto se desconoce la regulación del mecanismo de participación de consulta popular.

4.3.14.3. Resaltó que las posibilidades de participación ciudadana reguladas en la Ley 136 de 1994, especialmente en lo atinente a la consulta popular, implican que los asuntos que se someten a ella deben tener el carácter de local o nacional, dependiendo del nivel que la convoque, por lo en el sub judice, se observa que la materia desborda *“el poder decisorio del electorado del municipio de Une”³⁷*.

4.3.15. Personería Municipal de Une (Cundinamarca)³⁸

4.3.15.1. El señor Fredy Alonso Cubillos Poveda, actuando en calidad de Personero Municipal de Une, presentó escrito de *“coadyuvancia”* en el cual se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela.

4.3.15.2. En primer lugar, indicó que no se configura la alegada vulneración al derecho al trabajo de los accionantes, en tanto la relación laboral siempre está sujeta a ser terminada, aspecto que en sí mismo, no implica la vulneración de dicha disposición constitucional.

Así mismo, indicó que la libertad de escoger profesión y/u oficio no se ve afectada con la realización de la consulta, en tanto con la misma no se pregunta sobre la prohibición y/o autorización para estudiar o

36 Folio 448.

37 Folio 451.

38 Folio 464.



dedicarse a actividades de extracción de recursos naturales no renovables.

4.3.15.3. Seguidamente, resaltó que la acción de tutela de la referencia no cumple con el requisito de subsidiaridad, (i) en tanto los actores no acudieron en el término que otorgó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para intervenciones, lo que a su vez permite cuestionar la legitimación en la causa de los mismos para censurar la decisión judicial allí adoptada; y (ii) del resultado de la consulta popular se debe dictar un acto administrativo que viabilice lo decidido, el cual es sujeto de control ante la jurisdicción competente. Bajo los anteriores parámetros, señaló que *“no es el juez de tutela el que debe analizar la constitucionalidad de la pregunta cómo se pretende hacer en el caso de la referencia”*³⁹.

4.3.15.4. Así mismo, precisó que lo pretendido por la consulta no es la derogatoria de normas o leyes sino, por el contrario, lo buscado es la protección del medio ambiente, ante lo que denominó como una *“catástrofe originada por un deslizamiento que si terminará probablemente con varias viviendas, sectores agrícolas para trabajar y hasta quizá la vida de algunas personas”*⁴⁰.

4.3.15.5. Finalmente, trajo a colación el contenido del fallo dictado en el proceso de tutela con radicación 11001-03-15-000-2017-02516-00, para concluir que *“lo dicho por el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa da primacía al derecho a participar en las decisiones del territorio y por ende resulta improcedente suspender mediante un fallo de tutela una consulta popular (...)”*⁴¹. Concluyó que la pregunta no presenta vicios de inconstitucionalidad, en la medida que la misma no es sugestiva o confusa y brinda claridad al ciudadano sobre el asunto a decidir.

4.3.16. Señor Luis Alfredo Leal Villalva⁴²

4.3.16.1. El señor Luis Alfredo Leal Villalva, alegando la calidad de *“VEEDOR CIUDADANO DEL MEDIO AMBIENTE del Municipio de Une”*,

39 Folio 466.

40 Folio 466. Vto.

41 Folio 467. Vto.

42 Folio 475.

presentó escrito en el que se opuso a las pretensiones de la demanda incoada por la parte actora.

4.3.16.2. Como fundamento de su intervención, narró que en la zona del municipio de Une existe un alto riesgo de deslizamientos de tierra que afectan a los habitantes, el cual es ocasionado por la actividad minera que allí se desarrolla, lo que incluso ha llevado a un hundimientos en las vías de acceso.

4.3.16.3. Indicó que no puede presentarse una vulneración al derecho al trabajo por la terminación de un contrato laboral con una determinada compañía, ello en la medida en que se consideraría que las vinculaciones de esta índole deben ser por toda la vida del trabajador. Así mismo, precisó que la consulta a realizar, no busca truncar la posibilidad de escoger profesión y/u oficio.

4.3.16.4. Así mismo, hizo referencia a que los tutelantes hacen meras especulaciones, lo que a su juicio, hace “*improcedente*” el amparo solicitado. Como argumento en contrario, precisó que la consulta popular, convocada por la autoridad municipal, cumple con todos los parámetros constitucionales y legales exigidos, e incluso, superó el examen de exequibilidad realizado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, aspecto que lleva a concluir que no se presenta la vulneración de los derechos fundamentales alegados.

4.3.17. Agencia Nacional de Tierras⁴³

4.3.17.1. A través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de dicha entidad, solicitó que fuera declarada la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de su representada, en la medida en que no tiene competencia alguna frente a los hechos que se alegan como generadores de la vulneración en el *sub judice*.

4.3.18. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁴⁴

4.3.18.1. En memorial suscrito por la Directora de Defensa Jurídica Nacional, solicitó se declarara inconstitucional la pregunta a someter a consulta en el municipio de Une (Cundinamarca).

43 Folio 546
44 Folio 552.

4.3.18.2. En primer lugar, recalcó la referida funcionaria que la exploración y explotación de recursos minerales, es un asunto que compete exclusivamente a las autoridades del orden nacional y a las funciones que constitucional y legalmente han sido asignadas a ellas, sin que con ello se desconozca la necesidad de concertar con las entidades territoriales, medidas necesarias para la protección y garantía del medio ambiente sano.

4.3.18.3. Así las cosas, señaló que las autoridades municipales de Une (alcalde y concejo) rompieron el orden constitucional, al considerar como válida la realización de una consulta que de tajo desconoce las competencias de la Nación en el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales no renovables. Precisó que con la decisión de realizar la consulta popular, las dependencias territoriales usurparon las competencias que por ley le corresponden a la Agencia Nacional de Minería, implica un exceso en el ejercicio de las funciones ambientales que les han sido asignadas, promueve la minería ilegal y desconoce que el artículo 34 del Código de Minas, expresamente, señaló cuales eran las zonas que serían excluidas totalmente de la actividad minera.

4.3.18.4. Argumentó que con la consulta convocada, se desconocen abiertamente los principios del Estado Unitario y de autonomía de los entes territoriales, en la medida en que con ello se elude la aplicación directa de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. En relación a este aspecto, realizó un recuento jurisprudencial del cual concluyó:

“1. Las competencias de las entidades territoriales y nacionales vienen previstas desde la Constitución Política y la Ley. En ellas se determina cuál es el marco de acción de cada una de ellas y, por tanto, a fin de lograr un ejercicio armónico de las mismas, se requiere que en su utilización se logren los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad. Con ello se busca que la actividad minera cumpla con su objeto como actividad de interés nacional, dentro del marco de respeto entre la autonomía territorial y el interés general.

2. La sentencia C-123 de 2014 constituye un marco de referencia interpretativo frente a la tensión entre la industria extractiva, principio de estado unitario y principio de autonomía territorial. Para la Corte Constitucional, el nivel nacional y el nivel territorial deben alcanzar



acuerdos, materializados en medidas de protección, las cuales marcan la pauta para el ejercicio de las actividades mineras en el territorio. (...)”⁴⁵.

4.3.18.5. De otra parte, indicó que tanto el Alcalde Municipal, como el Concejo Municipal de Une (Cundinamarca), desconocieron que frente al **ordenamiento minero** no tienen competencia alguna, en la medida en que para el efecto, se requiere de la concertación correspondiente con las autoridades nacionales que regulan la materia.

4.3.18.6. Recalcó que la consulta popular en el referido municipio, fue convocada sin analizar los impactos fiscales que se presentarían en los diferentes niveles de la organización, como consecuencia de la prohibición de la actividad minera. Lo anterior, indicó, se deriva de los documentos que soportan la actuación administrativa que finalizó con la convocatoria a las urnas, de los cuales no se desprende la existencia de estudios serios sobre dicho aspecto.

4.3.18.7. Finalmente, indicó que la pregunta incluye apreciaciones genéricas, como la explotación minera, lo que implica una complejidad técnica que debe ser detenidamente explicada al electorado, por lo que no se cumple con los requisitos que constitucionalmente han sido establecidos por la jurisprudencia constitucional.

4.3.19. Otras actuaciones de primera instancia

4.3.19.1 Con auto del 1º de febrero del 2018⁴⁶, el Despacho Ponente de la presente providencia, evidenció la necesidad de vincular a otro tercero con interés en las resultas del presente proceso, en tanto del análisis de los documentos aportados al expediente, si bien la Sociedad Gravillera Albania S.A. es beneficiaria de un contrato de concesión respecto del título minero No. 15590, lo cierto es que el trámite de autorización del mismo se encuentra pendiente, por lo que se requería la notificación del auto admisorio de la demanda a la compañía HOLCIM (Colombia) S.A., quien en la actualidad ostenta los derechos derivados del referido título. Así mismo, se dispuso la vinculación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, ante la omisión presentada para tal efecto en la providencia de admisión.

45 Folio 564.

46 Folio 606.

4.3.19.2. Con ocasión de la anterior vinculación, la representante legal para asuntos judiciales y extrajudiciales de la referida sociedad comercial, presentó escrito de intervención y coadyuvancia de las pretensiones de los demandantes, en los siguientes términos:

4.3.19.2.1. Señaló que el derecho a convocar a consulta popular, no es absoluto e ilimitado, siendo que respecto del mismo se predicen una serie de limitaciones procedimentales y competenciales, sin que ello pueda ser desconocido, so pena de trasgredir derechos fundamentales. De otra parte, refirió que la consulta sólo puede estar relacionada con aspectos que sean de naturaleza estrictamente territorial, pues de manera general, las funciones de los municipios, departamentos y distritos, se llevan a cabo bajo los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

4.3.19.2.2. De otra parte, resaltó que la pregunta que fue avalada en su constitucionalidad por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, debe ser modificada, en tanto la misma tiene efectos retroactivos al inmiscuirse respecto de quienes a la fecha ostenta licencias mineras con posibilidad de ser ampliadas o prorrogadas.

4.3.20. Unidad de Planeación Minero Energética⁴⁷

4.3.20.1 A través de su director general, la referida entidad señaló que no tiene legitimación en la causa por pasiva respecto de las pretensiones de los demandantes.

4.3.21. Con auto del 16 de febrero del 2018⁴⁸, el Despacho ponente de esta providencia, evidenció que en el auto del 1º de febrero del 2018, se incurrió en un error al ordenar la vinculación de la **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca** como tercero interesado en las resultas de la presente actuación, pues de conformidad con el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, en el municipio de Une (Cundinamarca) ejerce jurisdicción la **Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía**, razón por la cual se ordenó que se notificara a dicha entidad. Efectuadas las comunicaciones correspondientes, la referida CAR no presentó intervención alguna.

⁴⁷ Folio 660.

⁴⁸ Folio 667.

4.3.22. En consideración a que el proyecto de decisión no obtuvo la mayoría exigida, mediante auto del 8 de marzo de 2018, se dispuso el sorteo de un conjuer, diligencia que se llevó a cabo el 22 de marzo de la misma anualidad, siendo designado el doctor Jesús Vall de Rutén Ruiz, quien aceptó el encargo y, en consecuencia integrará para todos los efectos la Sala de Decisión.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela instaurada por el señor Edilberto Bello y otros contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015, este último modificado por el Decreto 1983 de 2017.

2. Cuestión previa – coadyuvancia en la acción de tutela

Sobre la figura de la coadyuvancia en la acción de tutela la Corte Constitucional, en la sentencia T-269 del 29 de marzo de 2012⁴⁹, se pronunció en los siguientes términos:

“En el trámite de la acción de tutela, reglamentado en el Decreto 2591 de 1991, se prevé que los terceros con interés legítimo pueden intervenir en el proceso de tutela actuando como coadyuvantes. El artículo 13 del Decreto 2591 dispone que ‘quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud’.

Esto implica, en principio, que con independencia de la categoría particular dentro de la que pudieran ubicarse en razón de su interés en el proceso y del nombre que se les asigne dentro de los procesos ordinarios, en la acción de tutela los terceros se involucran en el proceso porque sus resultados pueden afectarlos, pero lo hacen apoyando las razones presentadas, bien por el actor o por la persona o autoridad demandadas, y no promoviendo sus propias pretensiones. En el trámite de las acciones de tutela esta delimitación del papel de los terceros debe armonizarse con el principio de informalidad y de prevalencia de lo sustancial que rigen el proceso.

Es por esto que una persona que no solicitó el amparo y que luego es vinculada a su trámite, bien por solicitud de las partes o por decisión oficiosa del juez, puede advertir que su interés no se reduce al

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia del 29 de marzo de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva



resultado del proceso, sino que también es titular de los derechos que se ven vulnerados o amenazados en el caso concreto. Esto ocurre en virtud de los mismos hechos más o menos delimitados desde la instauración de la tutela, y porque es la misma persona o autoridad pública accionada quien con su conducta ha generado esta situación presentada al juez de tutela”.

Con fundamento en el marco jurisprudencial expuesto y en las intervenciones de algunas de las personas y entidades vinculadas a la actuación se tendrán como coadyuvantes de la pretensión de amparo constitucional a la sociedad Gravillera Albania S.A., a la sociedad Holcim Colombia S.A, al Ministerio de Minas y Energía, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a quienes por la titularidad de los derechos fundamentales invocados y por las precisas funciones que les corresponde cumplir en el marco de las competencias de la Nación en materia minera, les asiste interés en el resultado de la actuación.

2. Problemas jurídicos

2.1. La Sala destaca que los demandantes pretenden la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso y a la libertad de escoger profesión u oficio que consideraron vulnerados con el trámite impartido a la consulta popular convocada por el alcalde del municipio de Une Cundinamarca, concretamente con ocasión de la providencia del 24 de agosto de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección A que declaró constitucionalmente válida la pregunta formulada. ,

La parte actora y las dos sociedades coadyuvantes fundamentaron la petición de amparo constitucional en los cargos que la Sala, para efectos del análisis correspondiente, adecuó a las siguientes causales de procedibilidad de la acción de tutela:

2.1.1. Desconocimiento del 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. Lo anterior por cuanto, a su juicio, el Tribunal fundamentó la decisión en la sentencia T-445 de 2016, sin tener en cuenta la línea fijada en los fallos referidos, donde se establece la necesidad de armonizar las competencias de la Nación y los entes territoriales, bajo los principios de concurrencia y



coordinación.

2.1.2. Defecto sustantivo, por violación del artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

2.1.3. Vulneración de los derechos adquiridos en virtud de los contratos de concesión y sus posibilidades de prórrogas y adiciones.

2.1.4. Violación directa de la Constitución Política.

2.2. Por su parte, las entidades públicas que **coadyuvaron** la petición de amparo constitucional, esto es el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sustentaron la solicitud de que se conceda el amparo constitucional deprecado en los siguientes argumentos:

2.2.1. Desconocimiento de las competencias asignadas a la Nación en relación con la extracción de recursos naturales no renovables, las cuales deben ser concertadas con los entes territoriales.

2.2.2. Violación del debido proceso, por cuanto antes de iniciar el proceso de consulta se debía realizar el trámite de concertación minera al que hizo referencia la Corte Constitucional en las sentencias C-123 de 2014 y el Auto 063 de 2017, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

2.2.3. La habilitación creada por la declaratoria de constitucionalidad de la consulta, impide la aplicación de políticas de prevención del daño antijurídico y desconoce los principios del Estado unitario y de autonomía de los entes territoriales.

2.3. Siendo estos los cargos con los cuales se pretende que se conceda el amparo constitucional, corresponde a la Sala dar respuesta a los siguientes interrogantes:

2.3.1. ¿Debe desvincularse del presente trámite constitucional a las entidades públicas que alegaron falta de legitimación en la causa por el extremo pasivo de la relación procesal?



2.3.2. ¿Se encuentra acreditada la legitimación en la causa de los actores?

2.3.3. De ser positiva la respuesta anterior, ¿se superan en el caso *sub judice* los requisitos de procedibilidad adjetiva?

2.3.4. De encontrarse acreditados los requisitos referenciados, ¿se incurrió por parte de la autoridad judicial accionada, en un desconocimiento de los derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio de la parte actora, al declarar constitucional la pregunta de la consulta popular convocada en el Municipio de Une (Cundinamarca)?

3. Razones jurídicas de la decisión

Para dar respuesta a los problemas jurídicos que subyacen en la presente acción constitucional, por razones de orden metodológico, la Sala abordará los siguientes aspectos:

(i) En primer lugar, se estudiará la legitimación en la causa en acciones de tutela contra fallos dictados en sede del control de constitucionalidad de preguntas que serán sometidas a consulta popular, por tratarse de un presupuesto procesal de la acción.

(ii) En segundo lugar, se estudiará el criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

(iii) En tercer lugar, se analizarán los requisitos de procedibilidad adjetiva.

(iv) En cuarto lugar, la Sala examinará las competencias de la Nación y de los entes territoriales en materia de extracción de recursos naturales no renovables frente al mecanismo de participación ciudadana de consulta popular.

(v) Finalmente se analizará el caso concreto con fundamento en las normas constitucionales que los peticionarios y los coadyuvantes consideraron vulneradas y de los precedentes que estimaron desconocidos.

3.1. Legitimación en la causa en acciones de tutela contra fallos dictados en sede del control de constitucionalidad de preguntas que serán sometidas a consulta popular y análisis de este presupuesto en el caso concreto

3.1.1. La Constitución Política en su artículo 86 establece que toda persona puede acudir a la 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”*.

3.1.2. En el mismo sentido el Decreto Ley 2591 de 1991, *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*, en los artículos 1°, 10°, 46 y 49, precisa que esa acción puede ser presentada por cualquier persona que encuentre vulnerados sus derechos fundamentales, bien sea (i) por sí misma; (ii) a través de representante; (iii) apoderado; o (iv) por medio de la agencia oficiosa cuando el titular de los derechos fundamentales no esté en condiciones de promover su defensa. También pueden interponer acción de tutela los defensores del pueblo y los personeros municipales⁵⁰.

3.1.3. A partir de las anteriores consideraciones se tiene que, en principio, toda persona por el hecho de serlo es titular de derechos fundamentales, pero para la procedencia de la acción de tutela, debe estar establecida la circunstancia que faculta al sujeto de derechos a presentar el recurso de amparo constitucional, ello implica, **acreditar la condición de titular de la relación jurídica material** en la que sustenta la petición de amparo constitucional.

3.1.4. Esta Sala, en tutela del 15 de diciembre de 2016, Rad. No. 11001-03-15-000-2016-03415-00, Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio⁵¹, señaló que en los casos de tutelas contra fallos de revisión de constitucionalidad de preguntas sometidas a consulta popular, como el *sub lite*, **la legitimación por activa para controvertir una decisión de revisión de constitucionalidad**, por tratarse de un pronunciamiento que involucra **intereses difusos de la**

⁵⁰Corte Constitucional. Sentencia T-793 de 2007, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵¹ Criterio que fue reiterado en la sentencia del 31 de octubre del 2017, adoptada en el expediente 11001-03-15-000-2017-01790-00, Actor: ACIPET; CP. Rocío Araújo Oñate.



ciudadanía, impone el deber de analizar la titularidad de los derechos fundamentales deprecados en el marco de una decisión de esta naturaleza.

3.1.5. Lo anterior, en consideración a la naturaleza jurídica del control previo de constitucionalidad que realizan los tribunales en el marco de las consultas populares, toda vez que no se trata de un proceso adversarial en el que pueda hablarse de la existencia de partes ni resulta necesaria u obligatoria la intervención de determinados sujetos para predicar sus efectos frente a toda la comunidad.

Este procedimiento corresponde a un control objetivo de constitucionalidad y no se un juicio en el que se debatan derechos subjetivos.

En efecto, en estricto sentido, **no se ha resuelto sobre un proceso en el que exista alguna contención legal entre dos sujetos procesales**, demandante y demandado, que en el escenario habitual del amparo contra providencias judiciales, son los legitimados para controvertirlas por esta vía excepcional, por ser los directamente afectados con la decisión judicial y, en el presente caso, la decisión produce efectos jurídicos en relación con toda la comunidad.

3.1.6. Lo anterior, debe leerse en conjunto con lo establecido por la Corte Constitucional, a propósito de la legitimación en este tipo de asuntos, para incoar la acción de tutela, frente a lo cual ha señalado⁵²:

“Con respecto a la legitimación por activa para interponer la acción de tutela con el fin de requerir la protección de derechos políticos, vale la pena resaltar que la Constitución señaló en el numeral 2º del artículo 40 que todo ciudadano puede tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; y el artículo 103 de la Carta indicó que los mecanismos de participación serán reglamentados por la ley. Por lo tanto, los ciudadanos, en general, son titulares de tales derechos, pero el ejercicio de los mismos está precisado en las disposiciones legales que reglamentan tales potestades.

(...)

Conforme a los precedentes constitucionales, para establecer la legitimidad por activa para interponer una tutela con miras a

52 Corte Constitucional. Sentencia T-445 de 2016.



proteger los derechos políticos de los ciudadanos, debe tenerse en cuenta la configuración legal del mecanismo de participación ciudadana. En el sub examine sería a saber, el artículo 8 de la Ley 134 del año 1994 el cual establece que “La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto”.

En la medida en que en el municipio de Pijao han sido otorgados varios títulos mineros, los cuales eventualmente tendrían la potencialidad de crear un cambio significativo en el uso del suelo que daría lugar a una transformación en las actividades tradicionales de ese ente territorial, es claro que la accionante está ante un asunto de trascendencia local, y en esa medida existe un derecho en cabeza de los ciudadanos de Pijao de poder participar o poder expresar su punto de vista respecto a dicha decisión.” (Destacado por la Sala)

3.1.7. Se observa entonces, que la Corte Constitucional, para determinar la legitimación por activa para controvertir providencias derivadas del control de constitucionalidad de una consulta popular, la radicó, en principio, en cabeza de la ciudadanía en general.

3.1.8. Sin embargo, en materia de consultas populares, tuvo en cuenta la configuración legal de esta clase de mecanismo de participación ciudadana, y concluyó que la **legitimación radica en cabeza de los ciudadanos del municipio en el que se lleva a cabo la referida consulta.**

3.1.9. Al abordar el caso concreto la Sala encuentra acreditado que los accionantes iniciales residen en el municipio de Une, tienen la condición de trabajadores de las empresas que poseen títulos mineros en el municipio de Une⁵³, de tal manera que son los titulares de los derechos al trabajo, a escoger profesión y oficio y al debido proceso, con independencia de que hubieran o no intervenido en el control de constitucionalidad que se adelantó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –cuya naturaleza, se reitera, no es adversarial–, con ocasión de la consulta popular objeto de análisis.

Por su parte, las empresas coadyuvantes, en su calidad de actuales

⁵³ Los contratos de trabajo vigentes fueron allegados a la actuación y obran en el cuaderno anexo.



poseedoras de títulos mineros en el referido municipio⁵⁴, son igualmente titulares de los derechos fundamentales materia de debate en el *sub examine*.

En efecto, del folio 67 al 101 del expediente, se tienen declaraciones extraproceso ante la Notaría Única del Círculo de Une, donde los aquí tutelantes manifestaron respecto de su lugar de residencia lo siguiente:

No.	Actor	Lugar de residencia
1	Edilberto Bello Benítez	Cáqueza (Cundinamarca)
2	Plinio Enrique Ayala Fonseca	Cáqueza (Cundinamarca)
3	Mauricio Trujillo Martínez	Une (Cundinamarca)
4	Gerlan Fernando Aguilar Téllez	Une (Cundinamarca)
5	Edilson Leal Molina	Une (Cundinamarca)
6	Ricardo Rodríguez Guzmán	Madrid (Cundinamarca)
7	Yeison Alejandro Rojas Baquero	Une (Cundinamarca)
8	John César Torres Betancourt	Cáqueza (Cundinamarca)
9	Luis Alberto Cagua Hernández	Une (Cundinamarca)
10	Blanca Rusbery Buitrago Torres	Une (Cundinamarca)
11	Oscar Chipatecua Hernández	Cáqueza (Cundinamarca)
12	Martín Emilio Rojas Nieto	Une (Cundinamarca)
13	Juver Darío González Delgado	Cáqueza (Cundinamarca)
14	John Fredy Niño Rodríguez	Cáqueza (Cundinamarca)
15	Pedro José Torres Villamizar	Cáqueza (Cundinamarca)
16	Heiner Alfredo Rey Carillo	Une (Cundinamarca)
17	Mauricio Alberto Lora Moreno	Cáqueza (Cundinamarca)
18	Luis Parmenio Díaz Romero	Une (Cundinamarca)
19	Carlos Arturo Rodríguez Gómez	Une (Cundinamarca)
20	Luis Alejandro Baquero Pulido	Une (Cundinamarca)
21	Raúl Andrés Pinilla	Une (Cundinamarca)
22	Edilberto López Cubillos	Une (Cundinamarca)
23	Willy José Corzo Linares	Cáqueza (Cundinamarca)
24	Francescolly Díaz	Cáqueza (Cundinamarca)
25	James Frandey Toro Toro	Une (Cundinamarca)
26	Juan Carlos Cifuentes Cuellar	Cáqueza (Cundinamarca)
27	Leonardo Guerrero Martínez	Cáqueza (Cundinamarca)
28	Víctor Julio Hernández Orjuela	Une (Cundinamarca)
29	Pedro Pablo Baquero Quintín	Une (Cundinamarca)
30	Julián Giovany Hernández Romero	Une (Cundinamarca)
31	José Alejandro Rodríguez Villalba	Une (Cundinamarca)
32	Henry David Cruz Beltrán	Une (Cundinamarca)

⁵⁴ Los títulos mineros que actualmente tienen las empresas que fugen como coadyuvantes igualmente fueron allegados a la actuación.



33	Gonzalo Cagua Hernández	Une (Cundinamarca)
34	Ingrith Katherine Cárdenas Martínez	Une (Cundinamarca)
35	Lina Mariana Baquero Garay	Une (Cundinamarca)

Igualmente, del folio 102 al 136 del expediente, obran sendas constancias suscritas por la Directora de Gestión Humana de la sociedad Gravillera Albania S.A., en donde se precisa que las personas relacionadas con anterioridad, presentan un vínculo laboral vigente con dicha compañía, la cual, desarrolla actividades mineras en el municipio de Une (Cundinamarca).

Ahora bien, se tiene que **22 de los accionantes** manifestaron ante notario público residir en el municipio de Une (Cundinamarca), por lo que frente a ellos no existe problema en cuanto al interés que les asiste en cuestionar la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. Lo anterior, acogiendo el criterio expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-445 del 2016, el cual se trae a colación como criterio auxiliar de interpretación

En relación con los restantes **13 actores** –situación que, además, se predica del conjunto-, es claro que son trabajadores de una empresa que se dedica a la actividad minera, aspecto que resulta ser el objeto directo de la consulta popular convocada en el municipio de Une y cuya pregunta fue declarada constitucional por el tribunal accionado, aspecto que a juicio de esta Sala de Decisión, los legitima para actuar en el *sub lite*.

En consecuencia, al encontrarse acreditado que los demandantes y coadyuvantes de la petición de amparo constitucional son los titulares de los derechos fundamentales alegados, la Sala les reconocerá legitimación en la causa por activa, para actuar en la presente acción de amparo.

3.2. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

3.2.1. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo del 31 de julio de 2012,⁵⁵ *unificó* la diversidad de criterios que la Corporación

⁵⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente No. 2009-01328-01. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. C.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema.⁵⁶

3.2.2. Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente, en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.⁵⁷

3.2.3. Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los *“fijados hasta el momento jurisprudencialmente”*.

3.2.4. Al efecto, en virtud de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014⁵⁸, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, adoptó los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590/2005, M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales, como lo señala el artículo 86 Constitucional, y, por ende, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

3.2.5. A partir de esa decisión, se dejó en claro que la acción de tutela se puede interponer contra decisiones de las Altas Cortes, específicamente, las del Consejo de Estado, autos o sentencias, que desconozcan derechos fundamentales, asunto que en cada caso deberá probarse y, en donde el actor tendrá la carga de argumentar las razones de la violación.

3.3. Requisitos de procedibilidad adjetiva

Sobre el particular la Sala concluye lo siguiente:

⁵⁶ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

⁵⁷ Se decidió en la mencionada sentencia: “DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia” (Negrillas dentro del texto).

⁵⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de agosto de 2014, C.P. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ. Expediente No. 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ).



3.3.1. La presente acción no se dirige contra una sentencia de tutela, toda vez que la decisión cuestionada se profirió en el marco de un proceso de consulta popular y concretamente sobre el control previo de constitucionalidad que le corresponde realizar al Tribunal Administrativo competente.

3.3.2. En el caso concreto, la última decisión censurada corresponde a la providencia dictada el **24 de agosto de 2017**, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección A, por medio de la cual se declaró constitucional la pregunta formulada por el municipio de Une y la petición de amparo se presentó el **25 de octubre de 2017**, de tal manera que concurre el requisito de inmediatez, al haber transcurrido un término de dos meses que se considera razonable.

3.3.3. Finalmente, con respecto al requisito de subsidiariedad, el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución lo consagra como presupuesto de procedencia de la acción de tutela y determina que *“[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”*, precepto reglamentado por el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991.

Del texto de la norma referida, se evidencia que, existiendo otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a estos y no a la tutela.

Lo anterior tiene asidero en la propia Constitución de 1991, de donde se colige que la protección de los derechos constitucionales fundamentales no es un asunto reservado exclusivamente a la acción de tutela, pues todos los mecanismos judiciales deben buscar la defensa de aquellos.

Al analizar el caso concreto, la Sala destaca que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 para la realización de una consulta popular el gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, el concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional, y deberá **remitir al tribunal contencioso-**



administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015 establece que los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse y que Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá permitir un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

Del texto de las normas en cuestión se desprende que contra la decisión que se pronuncia en sede de constitucionalidad sobre el texto de la pregunta, no procede medio de impugnación alguno, no se encuentran previstos recursos que tornen improcedente la acción de tutela por no haber sido agotados por los accionantes o resultar posible su interposición.

Lo anterior se deriva igualmente de la naturaleza especial de este procedimiento, que constituye un control de constitucionalidad especial que tiene un término perentorio para su resolución sin que resulten obligatorias las intervenciones de los interesados ni éstos puedan recurrir la decisión, lo cual hace procedente la acción de amparo constitucional, como mecanismo para controvertir las decisiones, como igualmente lo ha concluido la Corte Constitucional en casos que guardan similitud como el que es objeto de análisis.

Una interpretación en contrario, a no dudarlo limitaría el derecho de acción de los accionantes, debiéndose en este caso garantizar por la Sala el principio de acceso a la administración de justicia.

La postura expuesta en precedencia ha sido asumida por esta Sala de Sección, por ejemplo, en la sentencia del 15 de diciembre del 2016, radicación 11001-03-15-000-2016-03415-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, reiterándose en esta oportunidad.

De otro lado, en este punto es importante reiterar, que no les era exigible acudir al marco del proceso judicial de control previo de



constitucionalidad. Lo anterior, se concluye en la medida en que la referida actuación, **no tiene un carácter adversarial y no presenta una situación puramente contenciosa**, y por lo tanto, no se cuenta con el concepto de parte propiamente dicho, situación que resulta relevante al momento de establecer la obligatoriedad o no de actuar ante dicha instancia.

Es claro entonces, que el análisis del requisito de subsidiaridad en el *sub lite*, no puede seguir el mismo rasero que aquel al que usualmente se acude en casos de tutelas contra providencias judiciales, casos en los cuales es clara la existencia de una **parte**, con interés que defender, lo cual la obliga a que deba agotar siempre, y cuando ello le haya sido posible, todos los medios de defensa judicial disponibles en el ordenamiento jurídico, aspecto que no es posible predicar respecto de una providencia que se dicta en un proceso de revisión de constitucionalidad.

Finalmente, frente a quienes alegaron que era procedente demandar el acto a través del cual la respectiva Corporación Pública ejecute la respectiva voluntad popular, es de indicar que el mismo no resulta adecuado en el caso concreto para cuestionar la procedencia de la petición de amparo, en la medida en que la existencia de otro medio de defensa judicial debe predicarse respecto del acto que vulnera y/o amenaza los derechos fundamentales, el cual en el *sub lite*, se circunscribe a la sentencia dictada por el tribunal accionado, sobre la cual, no existe otra instancia para ser cuestionada.

Superados los requisitos de procedibilidad adjetiva, la Sala procede a estudiar el fondo del asunto, señalando que la acción de tutela contra providencias judiciales, no se encuentra establecida como un juicio de corrección, sino de razonabilidad de la decisión adoptada por el juez competente⁵⁹, razón por la cual, la procedencia del amparo solicitado es excepcional, en la medida en que se evidencie una vulneración flagrante a derechos fundamentales con ocasión del actuar arbitrario, carente de razonabilidad, contraevidente o caprichoso del funcionario judicial.

Lo anterior previa exposición del marco teórico que regula la materia.

⁵⁹ Al respecto ver: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 15 de febrero del 2018, radicación 11001-03-15-000-2017-01776-01; C.P. Rocío Araújo Oñate

3.4. Las competencias de la Nación y de los entes territoriales en materia de extracción de recursos naturales no renovables frente al mecanismo de participación ciudadana de consulta popular

3.4.1. En consideración a que la solución del problema jurídico implica analizar el argumento expuesto por los tutelantes, la sociedad Gravillera Albania S.A. y las entidades públicas que expresamente manifestaron coadyuvar las pretensiones de la parte actora, el cual se centran en indicar que con su decisión, la autoridad judicial accionada desconoció que las competencias en materia de extracción de recursos naturales no renovables, deben, por mandato constitucional, realizarse bajo los principios de coordinación⁶⁰, de concurrencia⁶¹ y de subsidiariedad⁶², que rigen las competencias sobre ordenamiento territorial (artículo 27 de la Ley 1454 de 2011), lo cual torna necesario que exista concertación entre las autoridades nacionales y las locales, aspecto por el cual, ello no puede ser objeto de consulta popular.

Concluyen entonces que, al no ser una competencia radicada exclusivamente en cabeza del municipio de Une, se desconoció el límite que sobre la materia se impone por el ordenamiento jurídico para someter un asunto a consulta popular, razón por la cual, la pregunta de la cual conoció el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, es inconstitucional.

3.4.2. Para resolver la tensión que existe entre las potestades de la Nación y de los entes territoriales y reiterar la necesidad de concertación que debe existir, este juez constitucional realizará una exposición a través de la cual tratará los siguientes ejes temáticos:

⁶⁰ Coordinación. La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

⁶¹ Concurrencia. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

⁶² Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

- Alcance del mecanismo de participación ciudadana de consulta popular, en cuanto hace a su naturaleza y los límites competenciales que se han fijado para poder someter un asunto al mismo.
- Naturaleza del control de constitucionalidad que realizan los tribunales administrativos en relación con las consultas populares del orden municipal.
- Normas constitucionales aplicables al caso y desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional en relación con las competencias que constitucionalmente han sido asignadas tanto a la Nación como a los entes territoriales, en relación con la extracción de recursos naturales no renovables, planeación y ordenación del territorio.

3.4.3. La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana, naturaleza, alcance, trámite y control constitucional

3.4.3.1 Desde el artículo 1º del Texto Fundamental, se consagra que Colombia es un *“Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (...)”* (Negrilla fuera del texto original). Con ello, desde los pilares del ordenamiento constitucional, se consagra la participación de la ciudadanía en los asuntos que le son de su interés, ello a través de los mecanismos que se fijen a lo largo de la constitución o la ley que los desarrolle.

3.4.3.2. La Corte Constitucional, ha considerado que el *carácter democrático* del Estado colombiano, conlleva a una serie de consecuencias y notas características, las cuales resumió en *“(i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente.”*⁶³

63 Corte Constitucional. Sentencia C-150 del 8 de abril del 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

3.3.3.3. De otra parte, el *carácter participativo* de la democracia que fue adoptada por el constituyente primario en el año de 1991, implica, en la medida de lo posible, garantizar que el ciudadano en forma mediata –y no inmediata-, pueda intervenir en la decisión de los asuntos que le atañen, ello como medida de legitimidad del actuar de los gobernantes⁶⁴. Bajo esta óptica, la democracia, debe analizarse desde una perspectiva que (i) supere el simple ejercicio del sufragio universal para la elección de los representantes del pueblo, ampliando la participación en espacios de decisión y (ii) garantice la inclusión de las distintas tendencias ideológicas que se imprimen en la sociedad como consecuencia de su heterogeneidad, dado que se supera una concepción individualista en el ejercicio democrático⁶⁵.

3.4.3.4. En una estrecha conexión con las categorías antes descritas, el artículo 40 constitucional estableció los *derechos políticos del ciudadano*. Bajo la égida de dicha disposición constitucional, son claros los escenarios en que se despliega la garantía referida, a saber, (i) elegir y ser elegido; (ii) a tomar parte en las decisiones que se adelanten a través de elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación; (iii) constituir partidos y/o movimientos políticos; (iv) revocar el mandato de sus gobernantes; (v) tener iniciativa en las Corporación Públicas; (vi) interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y (vii) acceder a cargos públicos.

3.4.3.5. Interesa a los efectos del *sub judice*, la posibilidad de los electores de participar en las decisiones que se pretendan adoptar a través de una consulta popular. Sobre este punto, la norma fundamental precisó en el artículo 103, que la consulta popular constituye en un “*mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía*”, el cual sería reglamentado por ley. Respecto de la realización de ésta al nivel territorial, se indicó en el artículo 105 *ejusdem*, que “*los gobernadores y alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir **sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio***” (negrilla fuera del texto original).

64 Ídem. Al respecto, el tribunal constitucional expuso: “*La naturaleza participativa del ordenamiento constitucional supone entonces la obligación de promover, en cuanto resulte posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas*”.

65 Corte Constitucional. Sentencia C-490 del 23 de junio del 2011.

3.4.3.6 Desde una perspectiva constitucional, los mecanismos de participación ciudadana pueden concebirse como aquellos a través de los cuales la democracia presenta un mayor carácter universal y expansivo⁶⁶, en la medida en que a través de los mismos, el ciudadano deja su papel de mero *espectador*, para convertirse en un *sujeto activo* en la toma de decisiones de la vida pública.

3.4.3.7 En desarrollo de los preceptos normativos, el Congreso de la República dictó las Leyes 134 de 1994 *“Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”* y 1757 de 2015 *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*. En lo relativo a la consulta popular, las referidas disposiciones legales señalaron lo siguiente:

- **Concepto:** La consulta popular es el mecanismo a través del cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto (art. 8, Ley 134 de 1994).
- **Origen:** Conforme al artículo 3º de la Ley 1757 de 2015, la consulta puede tener origen en una autoridad pública o en una iniciativa ciudadana. En aquellas a realizarse a nivel nacional, se requiere la firma del Presidente de la República, todos sus ministros y el concepto previo del Senado, o, el apoyo del 5% del censo nacional. En las correspondientes al nivel territorial, se requiere la firma del gobernador o el alcalde, la de todos los secretarios de despacho, el concepto previo de la asamblea, concejo o junta administradora local; o el apoyo del 10% de los

66 Al respecto, ver Corte Constitucional, sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Se indicó en dicha oportunidad: *“La breve relación anterior de las normas constitucionales sobre las que se edifica la democracia participativa, es suficiente para comprender que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.”*

ciudadanos que conformar el censo electoral en el respectivo departamento, municipio o distrito. (arts. 31, lit. b) y c) y 20 de la Ley 1757 de 2015 y arts. 50, 51 y 53 de la Ley 134 de 1994).

- **Asuntos que pueden someterse a consulta:** Existe una limitante en relación con las consultas populares a desarrollarse a nivel territorial, pues frente a los asuntos que pueden ser sometidos a consulta, se tiene que sólo serán aquellos que correspondan a las competencias del departamento, municipio o distrito (art. 51 Ley 134 de 1994; artículo 18, literal c) del artículo 31 de la Ley 1757 de 2015).
- **Efectos:** La decisión adoptada es obligatoria. En esta medida, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas necesarias para hacerla efectiva (arts. 41 lit. c) y 42 lit. c) Ley 1757 de 2015; art. 56 Ley 134 de 1994).
- **Control de constitucionalidad previo:** No se podrán promover mecanismos de participación ciudadana sobre iniciativas inconstitucionales. En esta medida, tanto la Corte Constitucional como los tribunales administrativos, ejercerán el correspondiente control, según les corresponda (art. 21 Ley 1757 de 2015).

3.4.3.8. A efectos de la exposición que se realiza en el presente proveído, interesan dos aspectos en particular: (i) los asuntos que se pueden someter a consulta y (i) el control de constitucionalidad previo por parte de la autoridad jurisdiccional que corresponda. Veamos:

(i) Los asuntos que pueden ser sometidos a consulta popular: En relación con las consultas convocadas por el Presidente de la República, se señala que la misma debe obedecer a una decisión de trascendencia nacional. Sin embargo, en relación con aquellas a desarrollarse en los niveles territoriales, el artículo 105 constitucional precisa que las mismas sólo pueden versar sobre *“asuntos competencia del respectivo departamento o municipio”*.

Lo anterior, fue reiterado por el artículo 18 de la Ley Estatutaria 1757 del 2015, en el cual se indicó:

“Artículo 18. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa, normativa, referendo o consulta popular. Solo pueden ser materia de

*iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, **aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.***

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas o las juntas administrativas locales, sobre las siguientes materias:

- a) Las que sean de iniciativa del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;*
- b) Presupuestales, fiscales o tributarias;*
- c) Relaciones internacionales;*
- d) Concesión de amnistías o indultos;*
- e) Preservación y restablecimiento del orden público.”*

En la sentencia C-150 del 2015, reiterando el criterio señalado en el pronunciamiento C-551 del 2003, la Corte Constitucional consideró que en el caso de las consultas del orden territorial, existe una clara limitante impuesta por el constituyente, de la cual se concluye que en las mismas, les está vedado a los mandatarios locales someter un asunto ajeno a las competencias exclusivas y asuntos del ente correspondiente. Al respecto señaló:

*“La Consulta popular, cuya realización se autoriza en los artículos 104 y 105 de la Constitución, **no puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial.** En esa medida, no será posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental. Igualmente no podrá una consulta popular promovida por el Presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial.”⁶⁷*

En la misma providencia antes referida, el tribunal constitucional al estudiar la exequibilidad del artículo 18 de la Ley 1757 de 2015 –antes citado-, indicó que la limitación competencial allí establecida tiene una lógica que encuentra sus raíces en el diseño constitucional colombiano, toda vez que “*de permitirse que estos mecanismos se emplearan con el propósito de aprobar asuntos que corresponden a otras autoridades o a otros niveles territoriales, **se desatenderían reglas constitucionales básicas, con desconocimiento no solo del principio de legalidad sino, también, de la separación de poderes y la autonomía de las entidades territoriales***”⁶⁸ (Negrilla fuera del texto original).

67 Corte Constitucional. Sentencia C-150 del 8 de abril del 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

68 Ídem.

(ii) Control de constitucionalidad previo: Para esta Sección, la exigencia fijada en el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, al señalar que *“no se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales”*, es un reflejo directo de la supremacía normativa del texto fundamental, fijada desde el artículo 4º constitucional. Lo anterior, ante la necesidad de garantizar que incluso a través de estas garantías participativas y democráticas, se respete la norma superior y los límites que ella impone.

En lo atinente al control de las consultas populares del orden territorial, expresamente la mencionada ley precisó lo siguiente:

“Artículo 21. Revisión previa de constitucionalidad.

(...)

b) Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucional del mecanismo de participación democrática a realizarse.

Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá permitir un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto”.

Sobre esta vía de carácter jurisdiccional, en el pronunciamiento de constitucionalidad al que se ha venido haciendo referencia, se puso de presente lo siguiente:

*“En lo relativo al control judicial de las consultas populares territoriales, pese a que el proyecto de ley no contiene una regulación específica, el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 establece que a la jurisdicción contencioso-administrativa le corresponde emitir un pronunciamiento previo. Para el efecto prescribe, en su frase final, que el texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad. En la sentencia C-180 de 1994, la Corte consideró que dicho artículo era compatible con la Constitución pues atribuir dicha función “constituye cabal desarrollo de las que corresponden al legislador en virtud de la cláusula general de competencia.” **Mediante este control se evita que la intervención del pueblo recaiga, por ejemplo, sobre una pregunta que exceda los intereses del respectivo nivel territorial o que desconozca normas superiores.***

*De acuerdo con lo señalado el control judicial de la consulta popular territorial tiene las siguientes características: (i) es una competencia a cargo de los tribunales administrativos; (ii) es previo al pronunciamiento del pueblo; y (iii) **es integral en tanto comprende la regularidad del procedimiento y la compatibilidad material con la Constitución.***

*La existencia de límites competenciales de las consultas populares territoriales, en particular relativos a que la materia objeto de consulta pueda ser decidido en la respectiva entidad territorial, **exige que el control judicial previo de las diferentes modalidades de consulta popular por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, examine, de manera estricta, si el tipo de asunto que se somete al pronunciamiento del Pueblo cumple cabalmente esa exigencia.***⁶⁹
(Negrilla fuera del texto original)

3.4.3.9 Como conclusiones de lo dicho hasta el momento, esta Sección indica:

- (i) La democracia participativa, como principio fundante de la forma de Estado y de Gobierno, implica que los ciudadanos están facultados para actuar directamente en la decisión de los asuntos que les interesan, para lo cual, tanto en el texto constitucional como en leyes del nivel estatutario, se han fijado los mecanismos de participación ciudadana.
- (ii) La consulta popular, como uno de los mecanismos antes instituidos, es aquella mediante la cual el Presidente puede someter un asunto de interés nacional a la decisión del pueblo. En igual sentido, los mandatarios locales pueden acudir a dicho mecanismo, siempre y cuando el tema a consultar, se encuentre de manera expresa en sus competencias.
- (iii) Los límites competenciales antes referidos, implican que a través del control constitucional sobre las consultas del orden territorial, se realice un análisis integral, tanto del procedimiento de convocatoria como de la compatibilidad material de la pregunta que será sometida a consulta popular.

3.4.4. De la competencia constitucional en materia de extracción de recursos naturales no renovables: desarrollo normativo y jurisprudencial

69 Corte Constitucional. Sentencia C-150 del 8 de abril del 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

3.4.4.1. La denominada *constitución económica* trae consigo una serie de disposiciones que resultan relevantes a efectos de determinar la distribución de competencias en relación con la extracción de recursos naturales no renovables.

3.4.4.2. En primer lugar, y partiendo de conceptos generales, la *propiedad* de los recursos naturales no renovables y del subsuelo, se radica, por disposición expresa del artículo **332** de la Constitución, en cabeza del Estado, ello *“sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionado con arreglo a las leyes preexistentes”*.

Igualmente, en lo que tiene ver con la *explotación* de estos, el subsiguiente artículo **334** *ejusdem* determina que el Estado, como director general de la economía, *“intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo (...)”*, lo que a su vez debe acompañarse con las competencias de *planificación y aprovechamiento* de los recursos naturales que se consagran – igualmente en cabeza del Estado- en el artículo 80 *ejusdem*.

3.4.4.3. Sobre este punto en particular, la Corte Constitucional ha definido lo siguiente:

*“En relación con la propiedad y explotación minera en Colombia, reitera esta Sala que la Constitución de 1991 determina la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes (artículo 332); que el Estado se encuentra facultado para intervenir por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de lograr la racionalización de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes - artículo 334 Superior-; **que por disposición de la Carta es el Legislador quien debe determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos** y que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte; y que el Estado se encuentra facultado para establecer una serie de políticas de planificación dirigidas a la protección ambiental y de la biodiversidad, en armonía con el aprovechamiento de los recursos naturales (artículos 80).*

Todo lo anterior, en armonía con la función ecológica de la propiedad - artículo 58 CN-, el respeto por el derecho a un medio ambiente sano, y la protección del medio ambiente, y de conformidad con los tratados

internacionales que en materia ecológica se han reconocido (artículos 9, 94 y 226).⁷⁰ (Negrilla por fuera del texto original)

3.4.4.4. En conclusión, la *propiedad, planificación, aprovechamiento y explotación* de los recursos naturales no renovables se radica en el Estado. De lo anterior, se pregunta este juez constitucional: cuando se hace referencia al Estado, *¿qué debe entenderse por éste?*

3.4.4.5. En la sentencia C-221 de 1997 se determinó que la palabra **Estado** en los cánones constitucionales, no hace referencia en forma exclusiva a las competencias y/o funciones de la **Nación** –entendida esta como el conjunto de entidades centrales-, sino que la misma “se emplea en general para designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales”⁷¹. Así las cosas, concluyó:

*“9- Conforme a lo anterior, la Corte considera que cuando la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, **debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales**. Ahora bien ello no impide que en determinadas oportunidades la Carta pueda asimilar, en un precepto específico, las palabras Estado y Nación, y por ende denomine estatal a una competencia nacional o a la titularidad de la Nación sobre un determinado recurso. Sin embargo, como en principio la Constitución reserva la palabra Estado para hablar del conjunto de autoridades de los distintos niveles territoriales, deberá mostrarse por qué en determinada disposición esa palabra puede ser considerada un sinónimo de Nación.”*

3.4.4.6. Específicamente, en cuanto a las facultades sobre los recursos naturales que se consagran en cabeza del Estado, la providencia citada en precedencia, refirió que “es claro que cuando el artículo 80 se refiere al deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, la norma constitucional hace referencia no sólo a la Nación sino al conjunto de autoridades públicas, no sólo por cuanto es un deber que naturalmente se predica de todas ellas sino, además, porque específicamente la Carta consagra obligaciones ecológicas de otras entidades territoriales”⁷².

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-983 del 1º de diciembre del 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia C-221 del 29 de abril de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷² Ídem.

3.4.4.7. No encuentra esta Sala, elemento interpretativo alguno que impida que, en tanto a la *propiedad y explotación* de los recursos naturales no renovables se aplique el criterio antes descrito, por lo que se concluye que estas no están en cabeza de las entidades del orden central con competencias sobre el particular, sino que se ejercen de forma conjunta con las demás entidades y organismos con competencias en el asunto, a través de mecanismos de concertación.

3.4.4.8. Es bajo la anterior perspectiva que cobra vital importancia el desarrollo que jurisprudencialmente se ha dado al aparente conflicto que se suscita entre las competencias que tanto las autoridades nacionales y territoriales, cuando se trata de la (i) extracción de recursos naturales no renovables, (ii) planificación, ordenamiento territorial y regulación del uso del suelo y (iii) protección del medio ambiente.

Lo anterior, en la medida en que en dichos asuntos se observan a lo largo del texto constitucional, la asignación de competencias a las entidades territoriales, las cuales no se puede desconocer, inciden directamente en materia de extracción de recursos naturales no renovables.

3.4.4.9. De esta forma, desde el artículo 311 constitucional, se indica que corresponde al municipio, como unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, *“ordenar el desarrollo de su territorio”*, así como corresponde a los concejos municipales *“reglamentar los usos del suelo”* y *“dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la determinación del patrimonio ecológico y cultural”* (art. 313, lits. 7 y 9, respectivamente).

Así mismo, se debe reconocer que la actividad de extracción de recursos naturales no renovables, especialmente la minería, fue reconocida por la Corte Constitucional como de alto impacto en las entidades territoriales municipales, lo cual fue desarrollado en la sentencia T-445 del 2016, siendo importante para efectos de la exposición que se realiza en la presente providencia, citar *in extenso* las consideraciones allí expuestas:

“(i)La actividad minera implica aumento en la demanda de servicios; obliga a tomar medidas que afronten los problemas derivados del aumento de la población; obliga a precaver las necesidades de los

nuevos habitantes del municipio; crea el deber de prever medidas que faciliten la convivencia y eviten posibles conflictos; afecta las políticas destinadas al cuidado del medio ambiente; afecta las políticas que sobre cuidado, uso y destinación del agua deban adoptarse en el municipio; puede originar variaciones en los precios de artículos de primera necesidad; etc.

(ii) En lo relativo al aspecto social, la llegada de población migrante altera las costumbres de los pobladores locales. En algunas poblaciones los impactos sociales han implicado, incluso, deserción escolar en jóvenes que ven la minería y los recursos que ésta provee como única salida a la pobreza. Igualmente, el aumento de la drogadicción, la prostitución, la violencia sexual, las enfermedades de transmisión sexual y el madresolterismo no deseado han coincidido con la llegada de los mineros a un municipio o distrito que no se encuentre preparado para recibirlos.

(iii) La economía pecuaria o agrícola suele ser desplazada por la minera, afectando el nivel de seguridad alimentaria que existía antes del inicio de la actividad minera, por cuanto los alientos (sic) que anteriormente se producían en la población, ahora tendrá (sic) que ser comprados en los municipios que todavía los produzcan. Igualmente, al aumentar la población aumenta el costo de vida debido a la demanda de servicios para los cuales no suele existir una oferta adecuada, afectando a la población local que no se dedica a la minería. Esto sin duda repercute en el desarrollo económico de los municipios y afecta la función de planeación del mismo, competencia de los municipios de acuerdo con el tantas veces mencionado artículo 311 de la Constitución-.

(iv) Igualmente, en tanto la exploración y explotación minera exige el empleo de ingentes cantidades de agua, implicará la posible afectación de la fuente de donde sea tomada el agua requerida, así como del lugar en donde sean vertida (sic) el agua utilizada; la actividad minera precisará, igualmente, de un sitio adecuado para el depósito de los materiales necesarios para su realización, la construcción de vías de acceso, la creación de una infraestructura que permita disponer de los residuos que no se utilicen, etc.

(v) La actividad minera genera alteraciones en los servicios requeridos por la población, en las necesidades de planeación económica, en las actividades agrícolas e industriales que se desarrollan en el municipio, en la seguridad alimentaria del mismo, en los requerimientos de agua, en la política de cuidado y protección de las fuentes hídricas y en las costumbres de la población, tanto la existente anteriormente como la llegada con razón de la actividad minera, se aprecian como elementos que condicionan de forma principal y determinante el desarrollo de la vida en los distritos y municipios en los que se decida desarrollar actividades de exploración y explotación minera.”⁷³

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia T-445 de 2016.



3.4.4.10. En esta medida, la Sala concluye que la ordenación del territorio, la planeación en la prestación de servicios, la vocación económica e incluso la adopción de medidas tendientes a la protección del patrimonio ecológico en los municipios, todas ellas competencias que se ejercen por el ente territorial, **se ven claramente impactadas por la actividad extractiva de cualquier orden.** Lo anterior, sumado a la copropiedad que en materia de recursos naturales no renovables se comparte entre la Nación y los entes territoriales, hace que surja la siguiente pregunta: ***¿cómo resolver la tensión que se genere en el ejercicio de las funciones específicas de cada nivel de la organización en la materia?***

3.4.4.11. La respuesta al anterior interrogante tiene su origen en los pilares del *diseño y la arquitectura constitucional colombiana*, como a continuación pasa a explicarse en forma detallada:

3.4.4.11.1. Colombia, está organizada como una “*República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales*”, tres principios cuyo contenido son fundamentales para dar respuesta a la pregunta expuesta en forma precedente.

3.4.4.11.2. El concepto de Estado Unitario, corresponde con una forma de organización que implica la aplicación del “*principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo en cabeza del gobierno nacional, unidad en todos los ramos de la legislación, en cabeza de un Congreso y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional; la centralización también implica la unidad en la jurisdicción.*”⁷⁴ De otro lado, la descentralización, implica una serie de mecanismos a través los cuales se realiza la transferencia de asuntos, competencias o funciones desde el centro a otras entidades de la organización administrativa y/o territorial, para que las mismas sean ejercidas de forma autónoma.

Del principio de Estado Unitario, la Corte Constitucional ha considerado que se presenta una situación de “*unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas **competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial**, y por otro, la existencia de*

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-497 A del 3 de noviembre de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con las cuales existe un interés nacional de superior entidad.”⁷⁵

3.3.4.11.3. En relación con el principio de autonomía de las entidades territoriales y sobre la necesidad de concertación entre la Nación y los entes territoriales, resulta relevante traer a colación los argumentos que fueron expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014, en la cual se estudió una demanda de constitucionalidad sobre el artículo 37 del Código de Minas que tenía para esa fecha, antes de ser declarado inconstitucional

En dicha oportunidad, la norma se declaró exequible en forma condicionada, en los siguientes términos: *“en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, **las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas**, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”.* (Resaltado de la Sala).

Para arribar a la citada resolutive, la Corte Constitucional consideró que la simple existencia de una regulación nacional que establezca límites a la facultad de reglamentar los usos del suelo por parte de los municipios no implica *per se* vulneración del principio de autonomía territorial.

Lo anterior, en virtud de los siguientes artículos constitucionales:

- i) El 288⁷⁶, en virtud del cual la gestión los intereses de los municipios debe hacerse dentro de los límites de la Constitución **y la ley**;

⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-149 del 4 de marzo del 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

⁷⁶ “Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. Por su parte, la Ley Orgánica de Desarrollo Territorial, en su artículo 29 le otorga a los municipios las siguientes competencias en materia de ordenamiento territorial: a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio;

ii) El 311 y el 313 numeral 7;

iii) El 332 que asigna la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales al Estado;

iv) El 334⁷⁷ que determina que la intervención del Estado en la economía debe seguir los parámetros establecidos en **la ley**, así como que dicha intervención debe tener como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio.

En la referida sentencia la Corte Constitucional trazó el concepto de autonomía de las entidades territoriales en los siguientes términos:

- El artículo 288 de la Constitución, centra el contenido de la autonomía del ente territorial en la posibilidad que tiene de **gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley**, para lo cual puede (i) gobernarse con autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y (iv) participar de las rentas nacionales.
- Lo anterior, no puede leerse de forma descontextualizada, especialmente, cuando desde el artículo 1º constitucional, se expone que Colombia adoptó una forma de organización política unitaria, aspecto que necesariamente implica la armonización de ambas notas características del diseño institucional nacional.

b) Reglamentar de manera específica el uso del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales. c) Optimizar el uso de la tierra disponible y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

⁷⁷ La norma citada establece que “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este **intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo**, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

- Bajo la anterior perspectiva, es claro que existe un *sistema de limitaciones recíprocas*⁷⁸ el cual implica que ninguno de estos principios puede ser interpretado y/o aplicado en perjuicio o desconocimiento del otro, pues es necesario obtener su plena coexistencia. Así las cosas “*el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda para hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales.*”⁷⁹
- El mismo texto constitucional consagró en el artículo 288 el mecanismo para lograr la armonización a la que se hizo referencia en el párrafo precedente, de manera específica, al señalar que “*las distintas competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establezca la ley.*”

3.4.4.12. De lo dicho, se concluye que la existencia de diversas competencias, atribuidas constitucional y/o legalmente a las entidades territoriales y a las del nivel central, no pueden ser analizadas, interpretadas y/o aplicadas en detrimento de la posibilidad que tienen estas de participar en la toma de la decisión que corresponda, pues claramente, existe un mandato constitucional imperativo de **concertar** las decisiones y la implementación de políticas en la materia en respeto de los principios de coordinación y concurrencia.

El deber de concertación, que se torna obligatorio para garantizar los referidos principios, surge de la interpretación armónica de los artículos 332 y 334 de la Constitución Política, que atribuyen al Estado la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y la competencia para intervenir en las decisiones relativas a su explotación.

Igualmente, deviene del desarrollo de estas normas constitucionales, en especial de la redacción del artículo 2º de la Ley Orgánica de ordenamiento territorial –Ley 1454 de 2011–, en virtud de la cual el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y gestión en

⁷⁸ Corte Constitucional. Auto 383 de 2010.

⁷⁹ Ídem.

el marco de un proceso de construcción colectiva de país, para cuyo logro se “propiciará las condiciones para **concertar** políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.” (Subrayas de la Sala).

Así lo ha entendido la Corte Constitucional que, partiendo de la *ratio decidendi* de la sentencia C-123 de 2014 –que condicionó la interpretación del artículo 37 del Código de Minas “en el entendido que, en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, **las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano...**”, en la sentencia C-035 de 2017⁸⁰, precisó la concertación como regla constitucional, lo cual hizo en los siguientes términos:

“Esta Corporación ha optado entonces por una **regla constitucional** basada en la **necesaria concertación de las decisiones relativas a la explotación de los recursos naturales**, que atribuyen al Estado la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y la competencia para intervenir en las decisiones relativas a su explotación (arts. 332 y 334 superiores), así como las disposiciones sobre la participación que compete a las entidades territoriales, como integrantes del Estado, en las decisiones relativas a la explotación de los recursos naturales (arts. 332 y 334 referidos), la autonomía de las entidades territoriales (art. 287), el modelo constitucional de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, basado en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288), y las competencias para regular usos del suelo atribuida directamente a los municipios (arts. 311 y 313 num. 7 y 9) y departamentos (art. 300 num. 2)”.

Desde esta perspectiva, el deber de concertación obedece entonces a que las facultades de la Nación y de los ente territorial no pueden entenderse en el sentido de anularse recíprocamente, de tal manera que ante la tensión entre ellas, resulta improcedente hacer prevalecer o favorecer alguna, pues ello implicaría desequilibrar la arquitectura institucional que para el efecto diseñó el Constituyente de 1991.

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-035 del 8 de febrero de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta oportunidad la Corte decidió: “Por los cargos analizados en la presente Sentencia, declarar **EXEQUIBLE** el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, en el entendido de que i) en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad competente deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera, y ii) en cualquier caso, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos”.

3.4.4.13. Así las cosas, de lo dicho, si bien es posible predicar la asignación de competencias a los entes territoriales en materia de regulación y uso del suelo, protección al medio ambiente y ordenación, planeación y desarrollo del territorio, no lo es menos que es el *Estado* –en la concepción previamente descrita- el propietario de los recursos naturales no renovables, del subsuelo, así como el que planifica el manejo y aprovechamiento de dichos recursos e interviene en la economía, por mandato de la ley, en la explotación de los mismos.

De lo anterior, se concluye que en materia de planificación, aprovechamiento, exploración y explotación de recursos naturales no renovables, al ser una *actividad multidimensional*, es claro que las competencias están distribuidas tanto en el nivel central como en el nivel territorial, las cuales deben sincronizarse en aplicación de los criterios referidos con anterioridad y la efectividad de los mismos implica la realización de un proceso de concertación.

Lo anterior en aras de desarrollar el principio de coordinación, que la Corte Constitucional definió, precisando que *“parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas”*.⁸¹

Cabe destacar que, según el Auto 053 de 2017, de las subreglas contenidas en la sentencia C-123 de 2014 pueden resaltarse cinco elementos:

“(i) la Corte reconoce la tensión de principios constitucionales que se presenta en la autorización sobre exploración y explotación minerales, (ii)precisa el momento en que debe darse la participación, esto es, en la autorización de la actividad minera; (iii), establece el instrumento que materializará dicha participación, es decir, acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas, salubridad de la población, desarrollo económico, social y cultural de las comunidades, (iv) determina los actores concretos que participarán, es decir, las entidades municipales o distritales y las autoridades del nivel nacional y (v)reconoce expresamente la facultad de los municipios de intervenir en la actividad minera”.

⁸¹ Corte Constitucional, sentencia C-889 del 30 de octubre de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva



3.4.4.14. La conclusión anterior se encuentra igualmente contenida en una consolidada y constante línea decisional de la Corte Constitucional en sendos y recientes pronunciamientos dictados en el marco del control abstracto de constitucionalidad –sobre los cuales esta Sala ha reconocido su obligatoriedad en los términos del artículo 243 de la Norma Fundamental-, los cuales se relacionan a continuación:

Sentencia	Norma demandada	Ratio decidendi	Decisión
C-149 del 4 de marzo del 2010; M.P. Jorge Iván Palacio Palacio	Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 –Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010-, por medio de los cual se establecen los macroproyectos de interés social nacional.	Las diferentes competencias asignadas en tanto a nivel central como a nivel territorial, implican una armonización de las mismas a través de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.	Declarar inexecutable la norma demandada.
C-123 del 5 de marzo del 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos	Artículo 37 de la Ley 685 de 2001 – Código de Minas – el cual establece la prohibición para las autoridades del orden regional de establecer zonas excluidas, permanente o transitoriamente, de la minería	Si bien el contenido del artículo demandado se fundamenta en el artículo 1º constitucional, que consagra el principio de Estado Unitario, así como de los artículos 332 y 334 que privilegian la posición de la Nación en la adopción de políticas en materia de explotación de recursos naturales, no deben desconocerse otros principios de igual relevancia, como lo son la autonomía territorial y los principios de coordinación y concurrencia en el ejercicio de las competencias asignadas a los distintos niveles de la organización.	Declarar executable la disposición demandada, en el entendido de que en desarrollo del proceso en que se autorice la actividad minera, las autoridades competentes del orden nacional, deberán acordar con las autoridades del orden territorial, las medidas necesarias para la protección del medio ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad fijados en el artículo 288 C.P.
C-035 del 8 de febrero del 2016; M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado	Artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) y los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial)	La actividad minera tiene importantes impactos en el orden ambiental, social y económico de los lugares donde se desarrolla, lo cual tiene influencia en la forma	Declarar executable el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 y 20 de la Ley 1753 de 2015, que regulan las denominadas áreas



	y el párrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018)	en que se orden el territorio y se determina el uso del suelo, por lo que ninguna autoridad del orden nacional puede decidir unilateralmente aspectos que también afectan a quienes reciben los impactos directos de dicha actividad. En esta medida, se ha establecido una <i>regla de decisión constitucional</i> basada en la necesaria concertación de las decisiones relativas a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables entre las competencias de las entidades del nivel central y aquellas propias de las entidades territoriales.	de reserva minera, de forma condicionada, en la medida en que se debe garantizar la participación de las entidades territoriales.
--	--	---	---

3.4.4.15. De lo dicho en forma precedente, se tiene que la Corte Constitucional ha fijado, en sentencias tipo C –de carácter obligatorio e inmutable para todos los operadores jurídicos-, una línea decisional constante, en la que ha puesto de presente la necesidad de armonizar la distintas competencias que sobre un mismo asunto se distribuyen en los diferentes niveles de la organización territorial. De esta forma, de la lectura de los precedentes constitucionales antes descritos, es claro que la atribución de un asunto en favor de una entidad del orden nacional y territorial –como la propiedad sobre los recursos naturales no renovables-, necesariamente debe encontrarse armonizada y por lo tanto su ejecución no puede implicar la anulación de las competencias que tanto como una como la otra tienen en la materia.

3.4.5. Procedencia de someter a consulta popular del orden municipal la realización de actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables

3.4.5.1. De lo dicho en precedencia, en donde se presentó un análisis sistemático de las distintas disposiciones constitucionales y desarrollos jurisprudenciales que se han presentado en la materia, a juicio de esta Sección, no resulta posible que la planeación, aprovechamiento, exploración y explotación de recursos naturales no renovables sea un asunto susceptible de ser sometido a una consulta popular del orden

municipal, sin que previamente se hayan agotado los mecanismos de concertación previstos en las normas constitucionales y en la ley, pues ello desconocería que la autonomía del municipio no es absoluta y debe ser concertada con las autoridades del orden nacional.

3.4.5.2. Lo anterior, con fundamento en (i) los límites competenciales de los entes territoriales al momento de convocar a consultas populares de dicho nivel y (ii) la necesidad de garantizar que las distintas competencias que sobre el asunto se encuentran en cabeza de las autoridades el nivel territorial y descentralizado por servicios, se armonicen de forma coordinada y concurrente.

3.4.3. Así las cosas, la pregunta que busca responder sobre la existencia de límites a la forma en que los municipios acuden a la consulta popular para el ejercicio de sus competencias, queda resuelta, para señalar que desde el mismo texto constitucional, y en el desarrollo que posteriormente se dio por la vía del Congreso de la República, se determinó con toda claridad que la primera limitante, es precisamente la existencia de una competencia propia y exclusiva del ente territorial.

Por lo tanto, 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.

3.4.5.4. La Sala en virtud de las normas constitucionales analizadas, concluye que la actividad objeto de regulación **debe ser concertada entre los distintos niveles de la organización**, pues si bien se reconoce que la Nación –entendida como entidades del orden central- tiene sendas competencias para determinar la política nacional en materia de minería, otorgamiento de concesiones, entre otros, lo cierto es que la materialización de la extracción, impacta directamente en otras facultades que son del resorte, en particular, de los municipios, como lo son la planeación y ordenación del territorio, la protección del medio ambiente, la prestación de servicios públicos, etc.



Lo anterior, como se señaló por las decisiones de constitucionalidad, debe fundamentarse en los principios de coordinación y concurrencia –fijados en el artículo 288 *ejusdem*-, razón por la cual, **una consulta popular en la que se pregunte sobre la procedencia o no de actividades extractivas** debe estar precedida de un procedimiento de concertación entre las autoridades nacionales y el respectivo ente territorial.

Se debe resaltar que lo concluido en precedencia no desconoce las notas democráticas y participativas que fundan el Estado Colombiano, ni mucho menos la necesidad de garantizar que los espacios de decisión por arte de los ciudadanos se consoliden y expandan. Ello, en tanto desde la misma disposición constitucional, se buscó que la realización de consultas a nivel municipal, respetara el ordenamiento mismo, es decir, la estructura unitaria que se adoptó por el constituyente y por ello, la participación se garantiza siempre y cuando se trate de asuntos que atañen a los habitantes de una localidad, municipio, distrito o departamento.

En esta medida, el principio de la democracia expansiva, que como se señaló, resulta ser una nota característica del modelo de organización adoptado por el Constituyente de 1991, no se desconoce con la conclusión a la que se arriba en el presente acápite, toda vez que es pertinente considerar que (i) es el mismo texto constitucional el que fijó una limitante a la forma en que los entes territoriales acuden a los la consulta popular como mecanismo de participación democrática; (ii) Los mecanismos de participación ciudadana se insertan dentro del contexto integral de la arquitectura constitucional y deben utilizarse de forma armónica con la misma.

A lo dicho, se impone también señalar, que incluso los derechos de participación política –de categoría *iusfundamental*-, entre los que la Carta Fundamental consagra la posibilidad de los ciudadanos de tomar decisiones a través de consultas populares (art. 40, numeral 2º), no ostentan el carácter de absolutos, y por lo tanto, las limitaciones razonables que sobre los mismos se impongan, son aceptables. En el caso concreto, como se señaló, la limitación se torna razonable, en la medida en que obedece a una expresa norma constitucional, así como al mismo diseño del mecanismo de participación ciudadana.

3.4.5.5. Finalmente, la Sala advierte que no desconoce el contenido del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, el cual consagra expresamente:

“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 de 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.”

Aunque no se discute en el *sub judice* la vigencia de dicha disposición normativa, es claro que en su interpretación, debe tenerse en cuenta el condicionamiento que la misma incluye en su texto, al señalar la procedencia de la consulta en dichos casos *“de conformidad con la ley”*.

Bajo dicha apreciación, es necesario concordar el contenido del mencionado artículo 33, frente a la regulación que sobre el mecanismo de participación ciudadana fue fijada por el legislador estatutario en la Ley 1757 del 2015. Desde esta perspectiva, la consulta popular será procedente sin considerar factores exógenos a la circunscripción territorial respectiva siempre y cuando el asunto sea un aspecto que conlleve el desarrollo de una competencia exclusiva y excluyente del municipio correspondiente, más no cuando el mismo implique que otros niveles de la organización administrativa también inciden en la toma de la decisión correspondiente.

En esta medida, aunque constitucionalmente se consagró la competencia de los entes territoriales para decidir sobre el uso del suelo y la adopción de medidas para la protección del medio ambiente, cuando ello implica a su vez la participación de otras competencias que han sido asignadas a la Nación –como lo es claramente en materia de extracción de recursos naturales no renovables, como se dejó claramente señalado en forma previa-, esta situación impediría que los municipios de manera autónoma asumieran la procedencia de una consulta popular en desconocimiento de otros órdenes.

3.5. Análisis del caso concreto

3.5.1. ¿Debe desvincularse del presente trámite constitucional a las entidades públicas alegaron falta de legitimación en la causa por el extremo pasivo de la relación procesal?



3.5.1.1 De los antecedentes descritos en el primer acápite de la presente providencia, se observa que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la Contraloría General de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Planeación Minero Energética, solicitaron ser desvinculados de la presente actuación constitucional, en la medida en que consideraron no tener incidencia alguna en la actuación que se demanda como vulneradora de los derechos fundamentales de los accionantes, en la medida en que la misma se llevó a cabo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, autoridad judicial que dictó la providencia cuestionada.

3.5.1.2 Sobre el particular, esta Sección considera que no son procedentes las solicitudes en tal sentido, en la medida en que la vinculación que se ordenó respecto de dichas entidades, se realizó conforme a lo señalado en el artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, en consideración a que tienen un interés en las resultas del presente proceso. En esta medida, la notificación que se realizó del auto admisorio, no obedece a que se hubiere considerado que dichas dependencias estatales fueran las causantes de la vulneración y/o amenaza predicada por la parte actora. Así las cosas, en la parte resolutive, se denegaran las solicitudes en tal sentido.

3.5.2. *¿Se incurrió por parte de la autoridad judicial accionada, en un desconocimiento de los derechos fundamentales de la parte actora, al declarar constitucional la pregunta de la consulta popular convocada en el Municipio de Une (Cundinamarca)?*

3.4.4.1. Los integrantes de la parte actora, en su escrito inicial, alegaron que con el trámite de la consulta popular y con la decisión del tribunal accionado, se desconoció su derecho fundamental al trabajo, en la medida en que a través de la consulta popular declarada como constitucional, se busca la prohibición de la actividad minera en el municipio de Une (Cundinamarca) por lo que siendo ellos trabajadores de dicho sector de la economía, se verían afectados ante el cierre de la empresa a la que actualmente se encuentran vinculados. Bajo las mismas consideraciones, señalaron que la sentencia también desconocer su derecho a la libertad de escoger profesión y/u oficio.



Frente a dicho cargo, este juez considera que el amparo por tal motivo no está llamado a prosperar, en la medida en que las apreciaciones que sobre el particular se esbozaron resultan ser hipotéticas y carecen de fundamento probatorio mínimo que señale la amenaza o vulneración real de las relaciones laborales que ostentan los demandantes.

Al respecto, es de indicar que de las consideraciones de la providencia judicial que ahora se cuestiona, no contiene elemento que permita inferir que la misma se enfocó en determinar algún aspecto de los contratos de trabajo de los accionantes con la sociedad Gravillera Albania S.A. De otro lado, los efectos de la sentencia 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 surtir el proceso electoral, aspecto que resalta el carácter hipotético de las alegaciones que sobre su derecho al trabajo alegaron los aquí tutelantes.

Por todo lo anterior, al evidenciarse que con la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A no implica un desconocimiento del derecho al trabajo, se negará el amparo por tal motivo.

3.5.4.2 Del escrito de corrección de la demanda, los tutelantes consideraron que (i) el Tribunal accionado se fundamentó en una sentencia de revisión de tutela (T-445 del 2016), que resulta contrario al precedente fijado en las decisiones de constitucionalidad C-123 del 2014, C-035 de 2016 y C-273 de 2016; (ii) se omitió estudiar la motivación de la consulta, la cual, a su juicio, influyen en la libertad del elector, en tanto señala que la actividad minera destruirá al municipio de Uña; (iii) el texto de la consulta, desconoce derechos adquiridos de quienes hoy ostentan licencias mineras en el referido ente territorial y (iv) no se tuvo en cuenta que el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, determina que se debe demostrar el cambio en la vocación del suelo para poder convocar a una consulta popular sobre un proyecto minero. Así mismo, la sociedad Gravillera Albania S.A., reconocida como coadyuvante en el auto admisorio del 9 de diciembre del 2017, alegó en su intervención que con el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, no tuvo en cuenta que

el texto de la consulta (i) desconoce los derechos adquiridos de las empresas que ostentan títulos mineros; (ii) vulnera la confianza legítima de dicha empresa, la cual celebró contrato de cesión de derechos derivados de la concesión minera de la cual es titular HOLCIM (Colombia) S.A., (iii) no estudió la motivación de la consulta, la cual parcializa al elector y (iv) se desconoció la Ley 685 de 2001, de la cual resaltó el contenido de los artículos 5º –propiedad de los recursos mineros- y 13 –declaratoria de utilidad pública de la actividad minera-, los cuales concordó con los artículos 332 y 334 de la Constitución Política, para concluir que con la consulta convocada, presenta una limitación de la actividad minera que transgrede principios y derechos constitucionalmente reconocidos.

De conformidad con los cargos transcritos en precedencia, la Sala realiza el siguiente análisis:

3.5.4.2.1 El estudio realizado por la autoridad judicial en la providencia objeto del *sub lite*, conlleva la existencia de un defecto sustantivo por desconocimiento de las normas constitucionales que consagran las competencias concurrentes de la Nación y de los entes territoriales en esta materia, concretamente de los artículos 80, que le confiere a al Estado la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; 288 que consagra los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de competencias entre la Nación y los entes territoriales y entre estos y las demás autoridades del Estado; el 333 que consagra la libertad económica dentro de los límites del bien común y el 334 que establece en cabeza del Estado la dirección general de la economía.

En esta medida, el procedimiento encaminado a realizar la consulta popular y las consideraciones que se efectuaron en la sentencia cuestionada, no resultan razonables, en la medida en que se omitió efectuar un análisis integral del texto de la pregunta, en especial, en lo relativo a la **compatibilidad material** de la misma con la Constitución, el cual resulta obligatorio en el procedimiento judicial de revisión de constitucionalidad, tal como se expuso por la Corte Constitucional en la sentencia C-150 del 2015.

En su argumentación, se expuso por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que el asunto era competencia del municipio de



Une en tanto la norma superior consagra que los municipios gozan de la facultad de ordenar el desarrollo de su territorio, así como la regulación de los usos del suelo, a lo que adicionó los artículos 333 y 334 de la Constitución señalan que la propiedad de los recursos naturales no renovables está en cabeza del Estado, lo que incluye a los municipios, aspecto que los habilita a preguntar sobre la conveniencia o no de actividades mineras.

Si bien lo dicho por el Tribunal resulta cierto, es importante que durante todo el procedimiento de la consulta popular y al proferirse el control de constitucionalidad se aprecien en forma integral las normas constitucionales referidas y la línea jurisprudencial que sobre el particular ha trazado la Corte Constitucional, en tanto no tuvieron en cuenta los principios en virtud de los cuales:

- (i) La intervención del Estado en la economía, específicamente en la explotación de los recursos naturales no renovables, se realizará por mandato de la ley;
- (ii) La propiedad de estos en cabeza del Estado, implica que la Nación también tiene interés en ello, así como claras y expresas competencias que distintas normas del ordenamiento jurídico han radicado en cabeza de entidades del orden central; y
- (iii) La necesidad de realizar una concertación previa para armonizar las competencias a través de los principios de concurrencia y coordinación.

La decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A omitió realizar un análisis que escudriñara el marco y diseño constitucional que se expuso en la presente providencia, así como el contenido de las reglas decisionales que se han fijado por la Corte Constitucional sobre el asunto, especialmente, las alegadas por los aquí tutelantes.

Finalmente, es de anotar que el tribunal constitucional en la providencia en comento, no expuso 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, limitándose a señalar la procedencia de la consulta en dichos casos,

sin establecer el mecanismo en que se garantizaría que la Nación, como propietaria de dichos recursos, participe en la forma en que se decide sobre los mismos.

3.5.4.2.2 De otro lado, considera la Sala que se configuró igualmente un defecto sustantivo por cuanto no se analizó la totalidad del contenido de la pregunta, en especial, cuando la misma busca consultar si los habitantes de Une (Cundinamarca) están de acuerdo “*CON LA AMPLIACIÓN DE PLAZOS DE EXPLOTACIÓN, RENOVACIÓN DE LICENCIAS (...)*”, aspecto que está plenamente regulado en la ley y en los contratos de concesión que a la fecha se encuentren vigentes en dicho municipio.

Para esta Sección, someter dicho asunto a la decisión del pueblo, resulta contrario a disposiciones de orden público, que rigen las concesiones mineras que se efectúan en el país, en especial, lo señalado en el artículo 77 de la Ley 685 de 2001, “*por medio del cual se expide el Código de Minas*”, en donde se indicó lo siguiente:

“ARTÍCULO 77. PRÓRROGA Y RENOVACIÓN DEL CONTRATO. *Antes de vencerse el período de explotación, el concesionario podrá solicitar una prórroga del contrato de hasta treinta (30) años que se perfeccionará mediante un acta suscrita por las partes, que se inscribirá en el Registro Minero. Vencida la prórroga mencionada, el concesionario tendrá preferencia para contratar de nuevo la misma área para continuar en ella las labores de explotación. Esta no tendrá que suspenderse mientras se perfecciona el nuevo contrato”.*

En lo relativo al principio de favorabilidad se aplicará lo dispuesto en el artículo 357 de este código”.

Esta disposición legal debe ser interpretada conjuntamente con lo señalado en el artículo 53 de la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expide el plan de desarrollo 2014-2018, en donde se indicó:

“ARTÍCULO 53. PRÓRROGAS DE CONCESIONES MINERAS. *Como mínimo dos (2) años antes de vencerse el período de explotación y encontrándose a paz y salvo con todas las obligaciones derivadas del contrato, el concesionario podrá solicitar la prórroga del mismo hasta por treinta (30) años, la cual no será automática.*

(...)”



De esta manera, se observa que con el texto sometido a consulta, se pretendería dejar sin efecto, con una consulta del nivel territorial, **normas de alcance no sólo nacional sino 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, aspecto que fue desatendido totalmente por el Tribunal accionado, dado que en la providencia atacada no se observa la más mínima referencia al respecto.

Es de resaltar que la consulta popular del orden municipal, dado los límites competenciales que sobre la misma recaen desde el texto constitucional y el desarrollo que el legislador estatutario fijó frente al asunto, no fue diseñada para derogar –tácita o expresamente– las leyes expedidas por el Congreso de la República, o buscar la inaplicación de las mismas, las cuales están amparadas por el principio de representatividad que caracteriza a la referida Corporación Pública.

De otro lado, es de reiterar, que los aspectos relacionados con la explotación de recursos naturales no renovables, por expresa disposición del artículo 334 superior, están sometidos a **reserva de ley**, por lo que puede concluirse, aún con mayor soporte, que la aplicación de las normas que se expidan con fundamento en dicha competencia del legislador –la cual se entiende exclusiva y excluyente-, no puede llegar a ser objeto de una consulta popular del nivel territorial.

Se precisa que lo anterior no implica determinar si en efecto las empresas que actualmente ostentan licencias mineras tienen un derecho adquirido a que la misma sea ampliada o renovada. Lo esbozado por este juez constitucional, es que conforme a la naturaleza propia del mecanismo de participación ciudadana denominada consulta popular, este no puede ser utilizado a efectos de determinar la aplicabilidad o no de una norma de orden superior, como lo sería una ley de la República, aspecto que no se analizó por parte de la autoridad judicial accionada, aun cuando era su obligación hacerlo, conforme al alcance del control de constitucionalidad que se realiza sobre las preguntas a someterse a consulta popular.



3.5.4.2.3 De otra parte, tampoco escapa del estudio que realiza esta Sala de Decisión, que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, no analizó el contenido del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, el cual determina:

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”. (Negrilla fuera del texto original)*

Para los aquí tutelantes, la autoridad judicial accionada desconoció que la consulta popular respecto del asunto minero, sólo es procedente cuando éste “**amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio**”.

A juicio de esta Sección, el análisis de la disposición de orden legal antes referida, resultaba completamente necesario para concluir por parte del Tribunal accionado, la constitucionalidad del procedimiento consultivo convocado por las autoridades municipales de Une (Cundinamarca). Su omisión, comporta un defecto que debe ser corregido por el juez competente, autoridad que tendrá que establecer el acatamiento de dicha disposición normativa en el caso concreto.

No sobra advertir, que el estudio que sobre el particular se realice, deberá también tener en cuenta el contexto constitucional que se describió en el marco conceptual que se expone en esta providencia, en especial, las razones de decisiones expuestas en las sentencias de constitucionalidad que fueron abiertamente desconocidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

3.5.4.2.4. Conclusiones: Conforme a lo dicho en precedencia, esta Sala de Decisión concluye:



- La autoridad judicial accionada, en el caso concreto, incurrió en defecto sustantivo por desconocimiento de las normas constitucionales y legales referidas en precedencia.
- El estudio parcial que se reseñó en la providencia cuestionada, implicó que no se efectuara un estudio en relación con la posibilidad que se plantea en la pregunta de la consulta popular en el Municipio de Une (Cundinamarca) respecto de prohibir la prórroga o concesión de licencias mineras otorgadas, aspecto que se encuentra regulado en normas de orden legal.
- Así mismo, se no se determinó la aplicación del artículo 33 de la Ley 136 de 1994.

En todo caso, la Sala pone de manifiesto que las conclusiones expuestas desde ningún punto de vista desconocen: (i) la competencia de los municipios para regular el uso del suelo; (ii) el derecho que tienen las personas a un ambiente sano y la garantía en cabeza de la comunidad de participar en las decisiones que puedan afectarlo; (iii) la protección constitucional de la que goza el medio ambiente.

Bajo las anteriores consideraciones, esta Sección **concederá** el amparo constitucional al derecho fundamental al debido proceso de los accionantes y coadyuvantes reconocidos, por lo que se dejará sin efecto la providencia judicial cuestionada.

En consecuencia, se ordenará que la autoridad judicial competente para realizar el control de constitucionalidad de la pregunta dicte, en el término improrrogable de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de este fallo, una providencia de reemplazo en la que tenga en cuenta los parámetros fijados en esta decisión, especialmente los relacionados con el deber de concertación previa analizada a la luz de las normas y principios constitucionales.

Adicionalmente, la Sala considera necesario advertir a los entes territoriales que las consultas populares que se pretendan llevar a cabo en las materias analizadas, 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 omita 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.

Así mismo, al encontrar que hasta la fecha de la presente decisión no existe norma jurídica que reglamente el procedimiento de concertación, la Sección evidencia la necesidad de que el legislador lo regule, indicando los plazos, responsabilidades de los entes que deben intervenir y fijando las consecuencias jurídicas por las omisiones en que incurran.

En virtud de lo expuesto, a efectos de que las disposiciones adoptadas tengan amplia difusión se dispondrá la publicación de esta providencia en la página *web* del Consejo de Estado y se remitirá copia de la misma al Congreso de la República.

3.6. Finalmente, observa esta Sección que en el trámite de esta acción constitucional, se presentó la intervención de los señores Ervin Ardila Ávila, Luis Alfredo Leal Villalva, así como del Personero Municipal de Une (Cundinamarca), señor Fredy Alonso Cubillos Poveda, mediante la cual presentaron sendos escritos para defender la constitucionalidad de la sentencia atacada por esta vía de tutela. En esta medida, se les reconocerá en la parte resolutive de esta providencia, la calidad de coadyuvantes de la parte demandada a los referidos.

3.7. Así mismo, se observa que la Secretaría General de esta Corporación, al radicar la presente petición de amparo, señaló como autoridad judicial a la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, cuando en realidad aquella que dictó la providencia cuestionada es la Subsección A de la Sección Primera de dicha Corporación Judicial. En esta medida se dispondrá que se efectúe la corrección correspondiente.

III.DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,



FALLA:

PRIMERO: RECONOCER como **coadyuvantes** de la parte actora a las sociedades Gravillera Albania S.A., Holcim Colombia S.A, y las siguientes entidades públicas: Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

SEGUNDO: NEGAR la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de los señores Edilberto Bello y otros, como parte demandante en el presente proceso.

TERCERO: NEGAR las solicitudes de declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de las siguientes entidades: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Contraloría General de la República, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Planeación Minero Energética.

CUARTO: NEGAR el amparo de los derechos fundamentales al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio de los accionantes, los cuales no se encontraron conculcados, conforme a lo señalado en esta decisión.

QUINTO: AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso de los aquí accionantes y de los coadyuvantes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia, para lo cual se dictan las siguientes disposiciones:

5.1. DEJAR SIN EFECTOS la providencia del **24 de agosto del 2017**, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, declaró constitucional la pregunta a ser sometida en consulta popular en



el Municipio de Une (Cundinamarca) (Expediente: 11001-03-15000-2017-02829-00);

5.2. Ordenar que en un término que no podrá ser superior a treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la presente decisión, la autoridad judicial accionada profiera una nueva providencia en la deberá tener en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva de este fallo, en especial lo relacionado con el deber de concertación analizado a la luz de las normas constitucionales que se consideraron desconocidas.

SEXTO: RECONOCER como coadyuvantes de la parte demandada a los señores Ervin Ardila Ávila, Luis Alfredo Leal Villalva y al Personero Municipal de Une (Cundinamarca), señor Fredy Alonso Cubillos Poveda.

SEPTIMO: NOTIFICAR a las partes e intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

OCTAVO: De no ser impugnada la presente providencia, **REMITIR** el presente asunto a la Corte Constitucional para su eventual revisión y **DEVOLVER** el expediente remitido en calidad de préstamo al despacho judicial origen.

NOVENO: ORDENAR a la Secretaría General del Consejo de Estado, realizar la corrección correspondiente respecto de la autoridad judicial accionada incluida en la información del proceso, a efectos de que se señale que la misma corresponde al **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.**

DÉCIMO: ORDENAR la publicación de esta providencia en la página *web* del Consejo de Estado y remitir copia de la misma al Congreso de la República, para los efectos señalados en la parte motiva.



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La presente providencia se discutió y decidió en sesión de la fecha.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Consejera

Salvo Voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero

Salvo Voto

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero

JESÚS VALL DE RUTÉN RUIZ

Conjuez