

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 40

Octubre 11 de 2018

LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE DE CONFORMIDAD CON LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA A LA NACIÓN Y A LAS ENTIDADES TERRITORIALES, LAS DECISIONES RELACIONADAS CON LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DEL SUBSUELO, DEBEN SER ADOPTADAS DE MANERA CONCURRENTES Y COORDINADAS POR LAS AUTORIDADES NACIONALES, CON LA PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES, MEDIANTE LOS MECANISMOS QUE ESTABLEZCA LA LEY

EXPEDIENTE T 6298958 - SENTENCIA SU-095/18 (octubre 11)

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

La Sala Plena de la Corte Constitucional analizó la acción de tutela interpuesta contra la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, en el proceso de revisión previa de constitucionalidad de una consulta popular a realizarse en el Municipio de Cumaral, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 y el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015.

La Corte estudió si el Tribunal Administrativo del Meta vulneró los derechos fundamentales de la sociedad demandante, al expedir dicha sentencia. El Tribunal había encontrado ajustada a la Constitución Política el texto que se iba a someter a consulta popular, que preguntaba a los ciudadanos de Cumaral si estaban de acuerdo o no con que en su municipio se llevaran a cabo actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

En tal sentido, la Corte estudió si el Tribunal Administrativo del Meta vulneró los derechos fundamentales de la sociedad demandante al haber declarado constitucional el texto de la pregunta.

Una vez realizado el análisis correspondiente, la Sala Plena estableció que en el asunto bajo revisión, se cumplían los requisitos para el estudio de fondo de la acción de tutela, por cuanto se trataba de un asunto de relevancia constitucional, se habían agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios, se había interpuesto en un término razonable y se identificaban los hechos y las pretensiones.

La Corte consideró que el Tribunal Administrativo del Meta, en la sentencia que declaró constitucional la pregunta a elevar a consulta popular a realizarse en el Municipio de Cumaral, violó el debido proceso por cuanto interpretó de forma aislada las disposiciones constitucionales y desconoció los pronunciamientos de la Corte Constitucional referidos a los límites de las materias a decidir a través del mecanismo de consultas populares. En efecto, tanto la Constitución como la ley disponen que éstas, en el rango municipal no pueden recaer sobre asuntos ajenos a la competencia de las autoridades municipales.

Así, a diferencia de lo señalado por el Tribunal Administrativo del Meta, la Corte estimó que en el caso puesto a consideración el objeto mismo de la consulta no se limitaba a determinar el uso del suelo como una competencia propia de los municipios y distritos, sino que en realidad buscaba prohibir la realización de actividades de exploración del subsuelo y de recursos naturales no renovables (RNNR) en el Municipio de Cumaral, con lo cual se estaba decidiendo sobre una competencia del Estado como propietario de estos últimos.

En este orden, consideró la Corte que la Constitución de 1991 establece en cabeza del Estado la propiedad de los recursos del subsuelo y dispone que la explotación de un recurso natural no renovable causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, generando beneficios para toda la Nación.

En el caso *sub examine* el Tribunal Administrativo del Meta interpretó aisladamente postulados constitucionales y por ello en la revisión de constitucionalidad de la pregunta a elevar a consulta popular, no analizó en forma sistemática e integral las competencias de diversas entidades del Estado, omitiendo las radicadas en cabeza del gobierno nacional central, respecto a los recursos del subsuelo. De tal forma, la Sala Plena encontró que la existencia de límites sobre las materias a decidir en una consulta popular territorial, específicamente lo referido a las competencias constitucionales nacionales sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, implica que este mecanismo de participación ciudadana no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito.

De igual manera, consideró la Sala que pese a que la Constitución reconoce en cabeza de las entidades territoriales la competencia para establecer el uso del suelo, esta función propia debe ejercerse de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación. Así mismo la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos.

No obstante, la Corte identificó que en la actualidad no existen mecanismos idóneos y vigorosos para garantizar tanto la participación ciudadana como la forma de hacer compatible los principios de coordinación y concurrencia de la Nación y las entidades territoriales. Por tanto, la Sala Plena de la Corte exhortó al Congreso de la República para que en el menor tiempo defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio, y estableció los siguientes criterios constitucionales que deberán ser tenidos en cuenta en la definición e implementación de los mismos: i) Participación ciudadana y pluralidad; ii) Coordinación y concurrencia nación territorio; iii) Inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables; iv) Diferencialidad / Gradualidad; v) Enfoque Territorial.; vi) Legitimidad y Representatividad; vii) Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente; viii) Desarrollo sostenible; ix) Diálogo, comunicación y confianza; x) Respeto, protección y garantía de los derechos humanos; xi) Buena Fe; xii) Coordinación y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y territorial y, xiii) Sostenibilidad fiscal.

Con fundamento en esas consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió conceder el amparo constitucional solicitado por la empresa Mansarovar Energy Colombia de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, y en consecuencia, dejar sin efectos la providencia proferida el 7 de marzo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Meta, dentro del proceso de control previo de constitucionalidad de la consulta popular en el Municipio de Cumaral, Meta, y las actuaciones subsiguientes.

Al mismo tiempo, la Corte exhortó al Congreso de la República para que en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio y en igual sentido, ordenó : **(i)** a la Agencia Nacional de Hidrocarburos poner en práctica un procedimiento que permita la coordinación y concurrencia con las entidades territoriales para la definición y determinación de áreas para la exploración y explotación de hidrocarburos. **(ii)** al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería mantengan y fortalezcan, de acuerdo con los criterios de esta providencia, programas y proyectos que fortalezcan el diálogo, la comunicación y la información con las entidades territoriales y sus autoridades locales con el fin de aplicar principios de coordinación y concurrencia e información suficiente y **(iii)** al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de

Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería, a la Unidad de Planeación Minero Energética y al Servicio Geológico Colombiano, que en la política pública de los sectores de hidrocarburos y de minería, así como en los contratos de concesión robustezcan las estrategias y cláusulas contractuales de participación ciudadana, información, coordinación de acciones sociales y de inversiones sociales con entidades públicas y exijan así a las empresas del sector minero energético que respeten los derechos humanos, realicen acciones de debida diligencia para la gestión de los riesgos ambientales y sociales con ocasión de las operaciones de sus actividades y amplíen espacios de información con los alcaldes de los municipios donde operan.

Por último, la Corte resolvió instar a los alcaldes de los municipios del país para que en el marco de sus competencias de ordenamiento territorial, tengan en cuenta los principios de coordinación y concurrencia con las autoridades nacionales.

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó su voto frente a la decisión adoptada. Manifestó que la mayoría desconoció, entre otros aspectos, que:

La acción de tutela era improcedente pues la empresa accionante carecía de legitimación en la causa por activa, dado que nunca intervino en el proceso del que alegó la vulneración al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Con ello, además, se desatendió que el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015 estableció un término para que, ante el Tribunal Administrativo, los ciudadanos impugnen o coadyuven la constitucionalidad de la pregunta que da paso a la consulta popular. Por lo tanto, en criterio del magistrado, la decisión de la Sala Plena avaló una conducta negligente de la empresa accionante.

Adicional a lo anterior, señaló el magistrado que al haberse consumado el proceso de consulta popular con el legítimo agotamiento del trámite, al cabo del cual la comunidad se opuso mayoritariamente a la actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria y producción de hidrocarburos en la jurisdicción del municipio de Cumaral, la Sala Plena incurrió en un serio dislate, no solo porque ese asunto no podía someterse nuevamente a debate, sino porque, fundamentalmente, el efecto de la decisión fue la restricción de la democracia participativa y pluralista que se había concretado ya con la participación política de la comunidad.

De otro lado, el magistrado Rojas Ríos sostuvo que, aun si en gracia de discusión se aceptaba la procedencia formal de la acción, no había lugar a acceder a las pretensiones de la empresa accionante, en vista de que no se configuraron los defectos *sustantivo* y de *violación directa de la Constitución*.

En ese orden, advirtió que la Sala Plena, en esta oportunidad, vació la autonomía de las entidades territoriales en materia de ordenación del suelo y de consultas populares sobre minería e hidrocarburos, al efectuar una lectura restringida de los artículos 287, 311 y 317 de la Constitución Política, que le otorgan a los municipios las facultades de ordenar el desarrollo del territorio y reglamentar el suelo, en desmedro de los principios de concurrencia, coordinación y descentralización, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de la Corte, en sentencia C-123 de 2014 y C-035 de 2016. Con ello, la Sala Plena limitó innecesariamente la participación política de la comunidad, desconociendo la naturaleza jurídica de este mecanismo de participación, que no constituye un poder de veto, sino un espacio para que la ciudadanía intervenga en las decisiones que los afecta. En todo caso, el resultado de las medidas administrativas adoptadas por el municipio, con fundamento en la consulta era susceptible de control judicial ordinario.

Aunado a lo anterior, la Sala Plena acogió como precedente las decisiones C-149 de 2010, C-395 de 2012, C-035 de 2014, C-237 de 2016 y C-389 de 2016, pese a que entre estas y el asunto bajo estudio no existía correspondencia fáctica y jurídica y, por ende, las mismas

no podían ser consideradas como reglas vinculantes para la resolución de este caso concreto.

En conclusión, el magistrado Rojas Ríos calificó la decisión de regresiva y antidemocrática en múltiples dimensiones, debido a que limita injustificadamente y en contra de los mandatos constitucionales la participación de la comunidad en los asuntos que la impactan, establece espacios vedados de control ciudadano en la gestión de los recursos naturales y cercena drásticamente la autonomía territorial mientras robustece el Estado central.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Vicepresidente