

Sentencia T-123-09

Referencia: expediente T-2081246.

Acción de tutela interpuesta por Camilo Augusto Poveda Quintana Personero Municipal de Nemocón y otros contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil nueve (2009).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y CLARA ELENA REALES GUTIERREZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de las providencias dictadas por el Tribunal Superior de Cundinamarca -Sala Laboral-, el 20 de agosto de 2008, y por la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral-, el 16 de septiembre del mismo año, dentro de la acción de tutela de la referencia.

I.- ANTECEDENTES

Los señores Camilo Augusto Poveda Quintana, Personero Municipal de Nemocón, Edgar Osmin Castillo Ramírez, Luis Felipe Castro Gómez, José Demetrio Torres Rodríguez, Isaias Arguello Martínez, Juan Evangelista Cortés Garzón, Medargo Aguacia Pedreros, Juan Francisco Caicedo Wilches, Maria del Pilar Forero Sierra y Jose Eduardo Silva, interpusieron acción de tutela contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por considerar que las acciones y omisiones de la citada corporación viola su derecho fundamental de participación democrática y al debido proceso.

1.- Hechos

De los hechos narrados en la tutela se destacan, en resumen, los siguientes

1.- El 10 de diciembre de 2000, el Concejo Municipal de Nemocón expide el Acuerdo No. 29 de 2000, mediante el cual se define el Plan de Ordenamiento Territorial de la localidad. El artículo 66 de dicho Acuerdo contempla que en el municipio se podrán llevar a cabo proyectos regionales para el tratamiento de residuos sólidos.

2.- En virtud del Acuerdo citado, el 3 de diciembre de 2003 la empresa TECNOAMBIENTALES S. A. solicitó a la CAR el otorgamiento de una licencia ambiental para el desarrollo de un proyecto de Relleno Sanitario en la vereda de Cerro Verde en el municipio de Nemocón.

4.- La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales solicita la realización de una audiencia pública con la CAR, para explicar a la comunidad de Nemocón el proyecto de relleno sanitario presentado por TECNOAMBIENTALES S. A.

5.- Paralelamente al proceso de licencia ambiental citado, el Concejo Municipal de Nemocón, mediante Acuerdo No. 30 del 10 de septiembre de 2004, declara una zona de la vereda Checua y la parte baja de la vereda Cerro Verde, como patrimonio histórico, ecológico y cultural.

6.- El Concejo Municipal de Nemocón, mediante Acuerdo No. 32 del 20 de septiembre de 2004, adopta el "Plan integral de Residuos Sólidos PGIRS para el municipio de Nemocón" y en el art. 6 se establece que dentro del municipio "no se desarrollará o implementarán Rellenos Sanitarios, plantas de tratamiento, o de disposición final de residuos sólidos, teniendo en cuenta la vocación cultural, histórica, turística y agrícola ya que las condiciones de tierras y usos de los suelos del municipio no dan garantía para la implementación de éstas prácticas.

7.- El 18 de noviembre los representantes de los ciudadanos envían carta a la CAR manifestando un NO rotundo a la autorización de licencia ambiental para la construcción de un relleno sanitario en el municipio de Nemocón.

8.- Mediante Acuerdo No. 24 de 15 de diciembre de 2005 se autoriza al Alcalde Municipal para la compra de un predio para el establecimiento de una Planta de Manejo

Integral de Residuos Sólidos de Nemocón, único proyecto autorizado para el manejo de basura en el municipio.

9.- Respondiendo a la preocupación de los habitantes del municipio en relación con la solicitud de licencia ambiental de la sociedad TECNOAMBIENTALES, el Alcalde convoca a los habitantes del mismo a una consulta popular mediante Decreto No. 29 de mayo de 2006, con concepto favorable del Concejo Municipal y decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

10.- Luego de los trámites de rigor, el 1º de octubre de 2006 se realiza la consulta popular en Nemocón. A la pregunta ¿Esta usted de acuerdo con que se realice en el municipio relleno sanitario regional?, de 3.192 votos válidos, 3.125 fueron negativos y 67 positivos.

11.- El Concejo Municipal adopta los resultados de la consulta popular así: Que no se realice en el municipio de Nemocón un Relleno Sanitario regional. Que el municipio sí maneje sus residuos sólidos de forma independiente sin intervención de otros municipios.

12.- El 26 de octubre de 2007, mediante resolución 2504, la CAR otorga licencia ambiental a TECNOAMBIENTALES S.A., para la construcción de un relleno sanitario en la vereda Cerro Verde, omitiendo los resultados de la consulta popular por considerarlos no vinculantes para esa corporación.

13.- Varios municipios vecinos a Nemocón expresan a la CAR que reconocen el mandato popular de la consulta.

14.- El 10 de abril de 2008 el Juzgado Promiscuo Municipal de Nemocón rechazó las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por TECNOAMBIENTALES en contra del municipio de Nemocón.

15.- El 24 de junio de 2008 la CAR resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución que concedió la licencia ambiental a TECNOAMBIENTALES confirmando la citada decisión.

16.- Los habitantes del municipio de Nemocón han empezado a impedir el desarrollo de trabajos relacionados con la construcción del relleno sanitario.

En la demanda de tutela se exponen, además, las razones por las cuales se considera que la tutela es procedente; la procedencia contra la vía de hecho administrativa; la tutela como mecanismo idóneo para proteger el derecho fundamental a la participación política; la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos; la ineficacia de los mecanismos ordinarios de defensa judicial; la inminencia de un perjuicio irremediable para los ciudadanos de Nemocón; la inminencia del perjuicio material y la inminencia de un perjuicio inmaterial.

Por lo anterior, solicitan que se reconozca la obligatoriedad de los resultados de la consulta popular realizada en el Municipio de Nemocón el 31 de octubre de 2006, en la cual los ciudadanos expresaron su voluntad de NO permitir la construcción de un relleno sanitario en jurisdicción del municipio. En consecuencia, pretenden que se deje sin efectos las Resoluciones de la CAR 2504 del 26 de octubre de 2007 y 1304 de junio de 2008.

Subsidiariamente solicitan la suspensión de las citadas licencias de manera que se evite un perjuicio irremediable mientras se interpone la acción ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

2.- Respuesta de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Admitida la demanda por el Juzgado Civil del Circuito de Bogotá ordenó la notificación a la parte accionada. Por intermedio de apoderado la CAR respondió los hechos de la tutela, aceptando unos y negando otros. Como fundamento de la defensa adujo:

1.- Falta de competencia del Juzgado del Circuito de Bogotá para conocer de la presente acción, por cuanto le corresponde al Tribunal Superior de Cundinamarca o al Contencioso Administrativo, dado que la CAR es una entidad del orden nacional.

2.- Como fundamento de su defensa consideró en primer lugar aspectos generales relacionados con la licencia ambiental en cuanto la competencia de la CAR para su otorgamiento de conformidad con el art.30 de la Ley 99 de 1993 para la construcción y operación de un relleno sanitario, y la definición de licencia ambiental y el trámite que se surtió para la obtención de la Resolución 2504 de 2007 y confirmada mediante la número 1304 de 2008 en relación con la construcción y operación del relleno sanitario en el

municipio de Nemocón, de conformidad con la ley.

Como sustento de la licencia ambiental invocaron los artículos 8º, 79 y 80 de la Constitución, relacionadas con la protección del medio ambiente y el derecho a un ambiente sano.

Además, se indicó que dentro del trámite de la licencia ambiental se hizo efectivo el derecho de participación ciudadana, mediante la celebración de una audiencia pública solicitada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, en la que participaron más de 600 personas, las cuales tuvieron la oportunidad de manifestar sus oposiciones de carácter técnico y ambiental frente al proyecto de relleno sanitario, las que fueron evaluadas una a una y resueltas en el informe técnico SDAS 144 de 2007 plasmado en algunos apartes de la Resolución 2504 de 2007.

Resaltó que en el Plan de ordenamiento Territorial, Acuerdo 29 de 2000, se establecieron sitios posibles para la disposición de residuos sólidos en la Vereda Orito y en la Vereda Cerro Verde, el cual no fue modificado una vez realizada la consulta popular, de manera que en la actualidad se encuentra vigente. Agrega que los suelos donde se pretende desarrollar el proyecto se encuentran de conformidad con el certificado de uso del suelo en ese tipo de zonas y por lo tanto se encuentran dentro de los usos condicionados y establecidos en la norma respectiva.

Sostiene que los resultados de la consulta popular no pueden invadir orbitas de competencia de otras autoridades departamentales o regionales máxime cuando la CAR no fue convocante, para lo cual cita la sentencia C-534 de 1996, en relación con el art. 61 de la Ley 99 de 1993.

Indica que las consultas populares podrían desviar la finalidad de las autoridades ambientales como la CAR, lo que presentaría un retroceso en la conquista de la humanidad, pues la planificación está a cargo del Estado. Se aclara que una vez realizada la audiencia pública durante el trámite de la licencia se continúa con el mismo pues ya se entiende surtido el derecho de participación ciudadana, máxime que como ya se dijo ésta no puede abarcar el ejercicio de funciones de autoridades no municipales y menos para la aplicación o inaplicación en el territorio del municipio de las competencias constitucionales o legales de autoridades nacionales, departamentales o regionales, no

siendo posible predicar que por el trámite de una consulta popular se sustraiga a un territorio de la vigencia del orden jurídico nacional.

Considera que en materia de servicios públicos no puede desconocerse el derecho fundamental de la prestación del de aseo y de la prevalencia del interés general.

Afirma que la presente acción de tutela es improcedente pues existen otros medios de defensa judicial como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, advierte que tampoco existe un perjuicio irremediable -el cual se fundamentó en el cercamiento de los predios en donde se pretende desarrollar el proyecto-, pues se trata de una situación que además de ser un acto propio de los dueños del inmueble no fue alegada por los titulares de los mismos.

Finalmente, pone de presente que existen dos acciones populares sobre el mismo tema aquí planteado, una en el Juzgado Primero Administrativo de Bogotá y otra en el Juzgado Administrativo de Zipaquirá.

Por todo lo anterior solicita que sea negada la presente acción de tutela.

3.- Pruebas

A continuación se relaciona el material probatorio relevante que obra en el expediente:

* Acuerdo No. 029, proferido en diciembre 10 de 2000 por el Concejo Municipal de Nemocón, por medio del cual se adopta el plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Nemocón, Cundinamarca (folios 1 al 52 del cuaderno principal).

* Acuerdo No. 030 del 10 de septiembre de 2004 por medio del cual se declara una zona de la vereda Checua y la parte baja de la Vereda Cerro Verde del Municipio de Nemocón como patrimonio histórico, ecológico y cultural (folios 53 al 54 del cuaderno principal).

* Escrito de fecha noviembre 18 de 2005, dirigido a la Directora General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, firmado por el Alcalde Municipal de Nemocón, por el Presidente del Concejo Municipal de Nemocón, así como por algunos concejales del mismo municipio, y por un representante de la comunidad (folios 62 al 70 del cuaderno principal).

* Acuerdo No. 29 de fecha mayo 26 de 2006, dictado por el Alcalde de Nemocón, "Por el cual se convoca a los habitantes del Municipio de Nemocón a consulta popular" (folios 75 al 80 del cuaderno principal).

* Acta general de escrutinio municipal de los votos emitidos en la circunscripción electoral del Municipio de Nemocón, Cundinamarca, para las elecciones de consulta popular en los comicios efectuados en octubre 01 de 2006, acta realizada por la Registraduría Nacional del Estado Civil (folios 85 al 95 del cuaderno principal).

* Acuerdo No. 027 de noviembre 29 de 2006, dictado por el Alcalde Municipal de Nemocón, mediante el cual "se adopta la decisión del Pueblo a través de la Consulta Popular realizada el día 1° de Octubre del años dos mil seis (2006) y se dictan otras disposiciones" (folios 96 al 98 del cuaderno principal).

* Acuerdo No. 001 de fecha marzo 05 de 2007, proferido por el Concejo Municipal de Nemocón, Cundinamarca, mediante el cual revoca el Acuerdo No. 030 del 10 de septiembre de 2004 (folio 104 del cuaderno principal).

* Copia de la Resolución No. 2504, de fecha octubre 26 de 2007, dictada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR (folios 111 al 136 del cuaderno principal).

II.- DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN

El Juzgado 22 Civil del Circuito acepta la falta de competencia y envía el expediente al Tribunal Superior de Cundinamarca -Sala Laboral- quien la tramita.

1.- Tribunal Superior de Cundinamarca -Sala Laboral-.

Mediante sentencia de 20 de agosto de 2008, el Tribunal Superior de Cundinamarca negó por improcedente la acción de tutela que nos ocupa.

Como fundamento de la decisión adujo que la acción de tutela no es un mecanismo alternativo ni subsidiario de los procesos ordinarios o especiales que la ley prevé para la solución de los conflictos, siendo preciso aplicar el debido proceso consagrado en el art. 29 de la Constitución.

En el caso en estudio, se dijo que el hecho de que la sociedad TECNOAMBIENTALES S.A. comience con la ejecución de las labores del relleno sanitario no necesariamente conlleva la existencia de un perjuicio irremediable, máxime que quien la ejecuta está legalmente facultado para ello, sin que se hubiere acreditado un perjuicio irremediable.

En relación con la vía de hecho alegada por los accionantes, indicó que se presenta cuando el servidor público ejerce sus funciones separándose del ordenamiento jurídico y aplicando la voluntad subjetiva lo que no se vislumbra en el presente caso. Además, añade, se encuentra en trámite una acción popular, de modo que existe otro mecanismo de defensa judicial que hace improcedente la tutela.

Impugnada la anterior decisión se concedió y se envió a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia para su decisión.

2. Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-.

La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia de primera instancia. Adujo que los accionantes deben esperar a que lo solicitado sea resuelto por la acción popular que se está tramitando en el Juzgado 1º Administrativo de Bogotá. Además, señala, lo que aquí se reclama no es competencia del juez de tutela, a quien no le es dado abrogarse funciones de otras autoridades.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

En el escenario descrito, la administración municipal de Nemocón adelantó una consulta popular a fin de que la comunidad expresara su parecer sobre la realización de un relleno sanitario en esa localidad; la decisión mayoritaria fue la negativa al desarrollo del proyecto. Sin embargo, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) expidió la licencia ambiental solicitada, pues consideró que estaban dadas las condiciones para adelantar la obra.

A juicio de los accionantes, la CAR ha vulnerado sus derechos fundamentales a la participación ciudadana y al debido proceso, toda vez que hizo caso omiso del querer democrático expresado en la consulta popular. Para la entidad demandada, por el contrario, esa decisión no puede condicionar el desarrollo del relleno sanitario, porque el proyecto tiene una envergadura que trasciende el ámbito estrictamente local. Además estima que la acción de tutela es improcedente, porque existen otros mecanismos judiciales de defensa para debatir la controversia.

Advierte la Sala que los supuestos anteriormente descritos plantean una problemática de especial relevancia constitucional, frente a la cual no puede pasar inadvertida, la cual está relacionada con el alcance y límites de los mecanismos de participación ciudadana frente a actuaciones de las autoridades administrativas. En este caso particular, es preciso determinar si la decisión ciudadana, expresada en una consulta popular de nivel municipal, es imperativa y obliga a una Corporación Autónoma Regional para la expedición de licencias ambientales en los asuntos de su competencia. Así mismo, debe examinarse hasta qué punto la acción de tutela constituye el mecanismo idóneo para debatir esta problemática.

Para resolver esta problemática la Corte analizará las siguientes temas: (i) la participación ciudadana como derecho fundamental; (ii) el alcance y límites de la consulta popular como expresión del derecho a la participación ciudadana; (iii) las consultas populares frente a las atribuciones de las CARs para la expedición de

licencias ambientales en asuntos de su competencia. Con base en lo anterior, (iv) procederá al análisis del asunto sometido a revisión.

3.- La participación ciudadana como derecho fundamental

3.1.- Uno de los pilares de la Constitución de 1991 es el reconocimiento del principio de participación democrática, que inspira no sólo el ejercicio del control político sino que irradia transversalmente diferentes esferas de la sociedad. Erigido sobre la base del pluralismo, de la tolerancia, de la vigencia de los derechos y libertades, este principio revaloriza el papel del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, a la vez que le impone nuevas responsabilidades como miembro activo de la comunidad.

La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado su importancia en reiteradas oportunidades. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-180 de 1994, MP. Hernando Herrera Vergara, que examinó la constitucionalidad de la ley estatutaria sobre los mecanismos de participación ciudadana, precisó lo siguiente:

“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”.

“El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional”.

“No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual”.

“La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho”.

“En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido”.

“En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social”¹.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-522 de 2002, MP. Jaime Córdoba Triviño, la Corte destacó la proyección del principio democrático y de la participación ciudadana en otros escenarios en virtud de su carácter universal y expansivo. Dijo entonces:

“[D]e otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado

que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque 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”.

3.2.- La participación ciudadana se proyecta no sólo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental, según lo ha explicado de manera insistente la jurisprudencia constitucional. En este sentido la Corte ha precisado que “uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten, como se desprende de la preceptiva de los arts. 2, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución”², entre otros.

3.3.- En este orden de ideas, si la participación ciudadana es un derecho fundamental, como en efecto lo es, debe entenderse que su protección a través de la acción de tutela resulta constitucionalmente legítima, por supuesto bajo las condiciones de procedencia que consagra el artículo 86 de la Constitución, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991.

4.- Alcance y límites de la consulta popular como expresión de la participación ciudadana

4.1.- El artículo 103 de la Constitución reconoce expresamente la consulta popular como uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. De acuerdo con el artículo 8º de la Ley Estatutaria 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana, la Consulta Popular se define como la “institución mediante la cual, una pregunta, de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida 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 palabras de la Corte, ella hace referencia a la “posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas”³.

La importancia de la consulta popular como derecho fundamental se refleja en su obligatoriedad. En efecto, el artículo 55 de la Ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana señala expresamente que la decisión del pueblo será obligatoria, siempre y cuando se cumplan los requisitos de votación mínima allí previstos.

“[R]esulta relevante recordar que la participación, así como el resto de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, no es un derecho absoluto, pues el mismo admite modulaciones cuya precisión le corresponde al legislador, a quien le compete a través de instrumentos democráticos seleccionar entre las opciones normativas que surgen de la Carta Política, las que desarrollen de mejor manera el derecho en cuestión, sin que resulten irrazonables o desproporcionadas”.

Entre los principales límites de la consulta popular se destacan, entre otras, los siguientes:

4.2.1.- Competencia. La primera restricción relacionada con la consulta popular, como mecanismo de participación democrática, tiene que ver con la esfera dentro de la cual se desarrolla. Al respecto, el artículo 104 de la Constitución permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado, consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional.

Por su parte, el artículo 105 de la Carta autoriza a gobernadores y alcaldes a realizar consultas, previo cumplimiento de las exigencias legales, “para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”. En la misma dirección, el artículo 51 de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana dispone:

Artículo 51. Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes

podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales". (Resaltado fuera de texto).

Como se observa, en este último caso el Constituyente, y consecuente con ello el Legislador, impusieron una expresa restricción a los mandatarios departamentales y municipales o distritales, que sólo les permite llamar a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local. Así, por ejemplo, un Gobernador no podría consultar a la ciudadanía sobre un asunto fiscal del orden nacional, por ser una cuestión ajena a su competencia; tampoco podría un alcalde hacer una consulta para decidir cuestiones del nivel regional que no sólo involucran a su vecindad, sino que trascienden a la esfera departamental o nacional.

4.2.2.- Prohibición de modificar la Constitución. Otra restricción a la Consulta Popular, en este caso convocada por el Gobierno Nacional, está consagrada en el artículo 50 de la Ley Estatutaria referida, según la cual, "no se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política". En la Sentencia C-551 de 2003, MP. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte puntualizó:

"239- Conforme a lo anterior, si el Gobierno considera que cuando una determinada política económica, incluso si ésta es transitoria, requiere reforma constitucional, es lógico que se escoja el camino de la reforma constitucional, incluso por vía de referendo, y no de la consulta, puesto que expresamente está prohibido intentar modificar la Carta por medio de consultas populares".

En consonancia con lo anterior, tampoco es válido apelar a la consulta para la toma de decisiones que conlleven a la violación de derechos o principios de rango constitucional, pues en la práctica esto implicaría el desconocimiento normativo de la propia Carta Política. Piénsese, sólo a manera de ejemplo, en el caso de una consulta popular para decidir sobre la expropiación de inmuebles sin la indemnización previa correspondiente: una decisión de esta naturaleza sería inadmisibles, pues atentaría contra el artículo 58 Superior, que exige en forma expresa el reconocimiento de la indemnización previa.

4.2.3.- Prohibición de consultar normas o convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente. Esta restricción se deriva expresamente del artículo 52 de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana.

Considera la Corte que, en estricto sentido, en los eventos descritos no se involucra la limitación de un derecho sino la inexistencia del mismo, pues no están dados los presupuestos señalados en la Constitución y desarrollados en la ley para la validez de la consulta popular y de sus efectos vinculantes.

A juicio de la Sala, el alcance de la consulta popular y su carácter imperativo están supeditados al respeto de los preceptos constitucionales y a la observancia de las exigencias previstas en la ley que la regula. De esta manera, la fuerza vinculante de una consulta popular debe ser interpretada en consonancia con la vigencia de los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución, por lo que no todo llamado a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de interés local puede concebirse en términos imperativos absolutos.

5.- Las consultas populares frente a las atribuciones de las Corporaciones

Autónomas Regionales (CARs) para la expedición de licencias ambientales en asuntos de su competencia

5.1.- La protección del medio ambiente fue reconocida en la Carta Política de 1991, de la cual emanan deberes, obligaciones y derechos no sólo del Estado sino de los particulares y de la comunidad en general (CP, artículos 79, 88, 95, entre otros). Para asegurar su protección efectiva el Constituyente asignó competencias a diferentes órganos del orden nacional y territorial teniendo en cuenta dos ejes centrales: (i) la competencia concurrente de las entidades del Estado y (ii) la trascendencia nacional de la protección del medio ambiente. En la Sentencia C-894 de 2003, MP. Rodrigo Escobar Gil, la Corte explicó esa doble dimensión en los siguientes términos:

“De lo anterior se tiene entonces, que el sistema constitucional de protección del medio ambiente tiene dos características orgánicas principales. En primer lugar, tiene un diseño abierto funcionalmente, lo cual permite la concurrencia de competencias entre la Nación, las Corporaciones autónomas regionales, las entidades territoriales, y las autoridades indígenas. En segundo lugar, teniendo en cuenta el carácter unitario del Estado colombiano, y una característica importante del bien jurídico objeto de protección (interdependencia de los ecosistemas), califican la protección del medio ambiente como un asunto de interés nacional. En esa medida, la responsabilidad por su

protección está en cabeza de las autoridades nacionales. Sin embargo, también a las entidades regionales y territoriales les corresponde un papel importante en el sistema de protección del ambiente”.

5.2.- Una de las manifestaciones concretas de la protección al medio ambiente se refleja en la existencia de organismos con niveles de especialización funcional y técnica, encargados de asegurar una adecuada planeación ambiental tomando como eje la protección de ecosistemas regionales -Corporaciones Autónomas Regionales-. En este sentido “el Constituyente de 1991 preservó las corporaciones autónomas, como estructura fundamental de protección de los ecosistemas regionales dentro del territorio nacional. Al hacerlo, tuvo en cuenta que la especialización funcional de estas entidades permite tecnificar la planeación ambiental de cada región, de acuerdo con sus propias particularidades”4.

En cuanto a la configuración de las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), están reguladas en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, el cual dispone que son entes corporativos de carácter público integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica.

Al examinar la naturaleza jurídica de estas entidades la Corte ha precisado que “no pueden ser considerados como células típicas de la organización descentralizada o por servicios, sino como entidades administrativas del orden nacional”5. Sobre el particular, en la Sentencia C-578 de 1999, MP. Antonio Barrera Carbonell, la Corte sostuvo lo siguiente:

“En resumen, a la luz del análisis precedente es posible concluir que las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte de la estructura administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial; es necesario convenir entonces, que resultan ser organismos nacionales claramente distintos y jurídicamente autónomos, con misiones y actividades específicas e inconfundibles, cuya misión es la de lograr el cumplimiento

de los objetivos ambientales y sociales previstos en la Constitución que conduzcan a asegurar a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano (C.P. arts. 2, 8, 79, 80, 366), y a tener a su disposición una oferta permanente de elementos ambientales”. (Resaltado fuera de texto).

5.3.- En el marco del sistema constitucional de protección al medio ambiente, el artículo 80 de la Carta impone al Estado la obligación de planificar “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”, a la vez que le impone el deber de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”.

Es para tal fin el otorgamiento de licencias para el desarrollo de los proyectos que tengan impacto ambiental, lo cual fue regulado en la Ley 99 de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. El Gobierno Nacional reglamentó la expedición de licencias ambientales mediante el Decreto 1753 de 1994, sustituido luego por el Decreto 1728 de 2002, donde se regula en qué eventos la expedición de licencias ambientales es competencia del Ministerio del Medio Ambiente, de las CARs o de las entidades territoriales. En cuanto a las licencias ambientales la jurisprudencia ha puntualizado:

5.4.- Ahora bien, con miras a conciliar el ejercicio de funciones concurrentes en materia ambiental, el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 dispone la sujeción a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, definidos así:

Artículo 63º.- Principios Normativos Generales. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de

entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley. (...)” (Resaltado fuera de texto).

En la Sentencia C-894 de 2003 la Corte tuvo ocasión de examinar en detalle el alcance de las licencias ambientales, así como el papel que para su expedición cumplen tanto el Ministerio del Medio Ambiente como las CARs y las entidades territoriales. Dijo entonces:

“La caracterización de las licencias ambientales como instrumentos de intervención económica supone un primer problema en cuanto a la forma como se debe desarrollar dicha función. ¿Cuál es el alcance de la autonomía de los órganos encargados de otorgar licencias ambientales? ¿A quién corresponde la función de establecer los requisitos que debe cumplir un particular para que se le otorgue una licencia ambiental? ¿Tienen las corporaciones autónomas la facultad para imponer requisitos a los particulares, con el objeto de proteger el medio ambiente?

...

De tal modo, el otorgamiento de licencias ambientales es una función en la que concurren las competencias del legislador, y de la administración central, y descentralizada territorialmente y por servicios. Esta concurrencia tiene su fundamento en la necesidad de prevenir posibles afectaciones del medio ambiente, en cuya calificación se tendrán en consideración los siguientes dos bienes jurídico-constitucionales: a) la pluralidad de concepciones del ser humano en relación con su ambiente, y b) la diversidad y especialidad de los ecosistemas regionales.

...

En relación con la competencia para expedir licencias ambientales, el artículo 51 de la Ley 99 de 1993, establece que “Las licencias ambientales serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta Ley”. De tal modo, conforme a las competencias que la ley establece, tanto el órgano medioambiental nacional, los órganos regionales, y las entidades territoriales tienen la facultad para expedir licencias ambientales.

...

Se observa entonces, que de conformidad con la Ley 99 de 1993, el gobierno nacional decide sobre las licencias ambientales en aquellos casos en que las repercusiones del otorgamiento de la licencia tienen una cierta importancia. Esto ocurre, bien sea porque las actividades y proyectos comprometen intereses de la política económica sectorial, o porque las actividades desarrolladas tienen un impacto sobre cuestiones

medioambientales consideradas estratégicas. El gobierno nacional también, decide en qué casos pueden otorgar licencias ambientales las Corporaciones Autónomas Regionales. Así mismo, el gobierno nacional decide en qué casos pueden las corporaciones regionales exigir un estudio de impacto ambiental, y un diagnóstico ambiental de alternativas. Es decir, el gobierno nacional decide cuál es el ámbito material de su competencia, y determina parcialmente cuál es el procedimiento para expedir licencias ambientales, al disponer qué requisitos -formales- pueden exigir estas entidades”.

Las anteriores consideraciones llevaron a la Corte a declarar la inexecutable de un aparte del artículo 63 de la Ley 99 de 1993, el cual autorizaba la apelación ante el Ministerio del Medio Ambiente de los actos expedidos por las CARs que otorgaran o negaran licencias ambientales. A juicio de la Corte, “tanto la protección del ambiente, como la aplicación uniforme de un estándar mínimo de protección nacional, se encuentran suficientemente garantizadas sin necesidad de limitar la autonomía de las corporaciones autónomas regionales para decidir definitivamente sobre las licencias que estas entidades expiden”.

5.5.- En este panorama, la jurisprudencia ha dejado claro que la participación de las comunidades en la toma de decisiones en asuntos medio ambientales “no puede llegar al extremo de anular el derecho a gozar de un ambiente sano”, por cuanto “este derecho está en cabeza de todas las personas dentro del territorio nacional”⁷. Por lo tanto, la participación ciudadana debe ser armonizada con el reconocimiento efectivo de los demás derechos y principios consagrados en la Constitución.

La Corte es consciente de que la definición de competencias en materias relacionadas con la protección del medio ambiente no es una empresa fácil “precisamente debido a la imbricación de intereses nacionales, regionales y locales en relación con un mismo asunto”⁸, donde confluye no sólo el legislador, sino los organismos técnicos especializados (como las CARs) y las propias entidades territoriales.

5.6.- Teniendo en cuenta la configuración constitucional y legal del sistema ambiental en Colombia, la Corte considera que el impacto de las decisiones que en esa materia adoptan las CARs trasciende de la esfera estrictamente municipal para imbricarse en un escenario

regional con proyección nacional. En esa medida, sus decisiones no pueden estar condicionadas por la voluntad ciudadana expresada en una consulta popular del nivel municipal, pues esta sólo tiene alcance respecto de asuntos de la competencia propias de la administración local.

En síntesis, a juicio de la Corte no se vulnera el derecho fundamental a la participación ciudadana cuando una Corporación Autónoma Regional no atiende una consulta popular del nivel municipal, para efecto de la expedición de una licencia ambiental, pues se trata de esferas competenciales diferentes, conforme a lo previsto en el artículo 105 de la Constitución, la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (art.51) y las normas que regulan el sistema de protección al medio ambiente.

6.- Análisis del asunto sometido a revisión

A la primera pregunta se respondió afirmativamente por 3.125 votos de los 3.192 válidos. A la segunda la respuesta positiva fue de 2.409 de 3.114 votos validos.

El Consejo Municipal de Nemocón, mediante Acuerdo 27 de noviembre 29 de 2006, acogió los resultados de la consulta popular en el sentido de disponer que NO se realizara el relleno sanitario regional y de que el municipio SI debía manejar sus residuos sólidos de forma independiente, esto es, sin intervención de otros municipios.

Sin embargo, mediante Resolución No. 2504 de 26 de octubre de 2007, confirmada por la Resolución No. 1304 de 2008, la CAR de Cundinamarca concedió licencia ambiental a la sociedad TECNOAMBIENTALES S.A., para la construcción y operación de un Relleno Sanitario Regional, ubicado en la vereda Cerro Verde, Municipio de Nemocón, en los predios identificados con las matriculas inmobiliarias 176-0073664, 176-0092312 y 176-0092741.

Haciendo uso de la acción de tutela, los demandantes pretenden que se reconozca la obligatoriedad de los resultados de la consulta popular, para no permitir la construcción de un relleno sanitario en el municipio de Nemocón y construir una planta de manejo de residuos sólidos en que se procesarán las basuras provenientes del mismo municipio. Se

solicita, en consecuencia, dejar sin efecto las Resoluciones 2504 de 2007 y 1304 de 2008 proferidas por la CAR. Subsidiariamente solicita se suspendan las resoluciones citadas a fin de evitar un perjuicio irremediable, mientras se interpone dentro del término la acción contencioso administrativa correspondiente.

Los jueces de instancia denegaron el amparo por considerar improcedente la tutela, ante la presencia de otros mecanismos de defensa judicial y la inexistencia de un perjuicio irremediable, más aún cuando se encuentra en trámite una acción popular.

6.2.- Como primera medida la Sala advierte que la acción de tutela se refleja como un mecanismo idóneo para asegurar la protección del derecho a la participación ciudadana, en concreto en lo relativo a la fuerza vinculante de la decisión tomada por la ciudadanía del municipio de Nemocón, en la consulta popular realizada por la administración local en el mes de octubre de 2006. El reconocimiento de este derecho como de naturaleza fundamental debe traducirse en la posibilidad de exigir su protección a través de la acción de tutela, por supuesto bajo las reglas previstas en el artículo 86 de la Carta Política.

6.3.- Sin embargo, como fue explicado, el alcance de este derecho se sujeta a los límites que la propia Constitución y la Ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana consagran. Uno de esos límites consiste, precisamente, en el ámbito restringido de las consultas de orden municipal, las cuales sólo pueden versar sobre asuntos de competencia del respectivo distrito o municipio, de manera que el carácter vinculante de la decisión comunitaria se circunscribe a la esfera de lo local.

6.4.- Trasladas estas consideraciones al asunto que ahora es objeto de examen, observa la Corte que la consulta popular adelantada en el municipio de Nemocón, no tenía potencialidad de condicionar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca al momento de expedir o no la licencia ambiental solicitada para el desarrollo de un proyecto de relleno sanitario planeado en esa vecindad; en otras palabras, la decisión ciudadana expresada en una consulta de nivel municipal no podía entenderse como imperativa y obligatoria para la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Esta circunstancia se explica dado que las decisiones que en materia ambiental debe adoptar la CAR trascienden la esfera estrictamente municipal y se proyectan en un

escenario regional de mayor envergadura.

Así las cosas, la negativa de la entidad demandada para reconocer el carácter vinculante de la consulta popular adelantada en el municipio de Nemocón, no vulnera el derecho a la participación ciudadana, por lo que habrán de confirmarse las decisiones de las instancias.

6.5.- Ahora bien, en lo relativo a la controversia sobre la legalidad del acto administrativo que otorgó la licencia ambiental para adelantar el proyecto del relleno sanitario, la Sala considera que corresponde a un asunto cuyo examen escapa al juez de tutela, pues para ello es preciso hacer uso de los mecanismos de impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa. Tampoco es posible examinar la problemática relacionada con la violación de derechos e intereses colectivos, por cuanto se ha hecho uso de las acciones populares, según lo reconocen los propios demandantes en su solicitud de tutela.

6.6.- Adicionalmente, la Corte no puede pasar inadvertido el hecho de que la Corporación Autónoma Regional, y en general todas las autoridades administrativas, deben desarrollar sus funciones de manera que no afecten la continuidad y prestación efectiva del servicio público de recolección de basuras. De la misma forma, el juez de tutela tampoco puede entorpecer la prestación de dicho servicio, con la excusa de atender el llamado de una comunidad local, cuando es claro que hay otros escenarios judiciales idóneos para debatir esta problemática.

IV. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR los fallos proferidos por el Tribunal Superior de Cundinamarca -Sala Laboral-, el 20 de agosto del mismo año, y por la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral-, el 16 de septiembre de 2008, dentro de la acción de tutela de la referencia.

Segundo. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ

Magistrada (E)

Con Aclaración de Voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, MP. Hernando Herrera Vergara.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-814 de 1999. Ver también las Sentencias C-089 de 1994, T-473 de 2003 y C-127 de 2004, entre otras.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, MP. Hernando Herrera Vergara.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003, MP. Rodrigo Escobar Gil.

5 Corte Constitucional, Auto 341 de 2006, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver también las Sentencias C-593 de 1995, C-423 de 1994 y C-596 de 1998, entre otras.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003, MP. Rodrigo Escobar Gil. Ver también la

Sentencia C-535 de 1996.

8 Ídem.