

Aclaraciones sobre la decisión de segunda instancia del Consejo de Estado

Consulta Popular Ibagué

(decisión del 14 de febrero de 2017)

1. ¿Qué se estaba decidiendo?

La sentencia corresponde al fallo de segunda instancia que se da dentro del proceso de decisión de varias acciones de tutela que se interpusieron en contra de la decisión del Tribunal Administrativo del Tolima que declaró que la consulta popular propuesta por el Alcalde de Ibagué era constitucional. En las tutelas se alegaba que la decisión del Tribunal vulneraba el derecho al trabajo, a la igualdad y al debido proceso, pues, según los demandantes, el Tribunal había desconocido la constitución al declarar constitucional una consulta que el municipio no tenía competencia para convocar y que la pregunta era inconstitucional puesta estaba sesgada e inducía al elector.

La decisión de primera instancia, que le correspondió a la Sala Cuarta del Consejo de Estado, estableció que si bien el municipio sí tenía competencia para convocar a una consulta popular sobre esos temas y que el objetivo de la consulta era totalmente legal, la pregunta sí podía inducir al elector a una respuesta. Por ello, la Sala Cuarta decidió tutelar los derechos de quienes pusieron las tutelas y revocar la sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima. Pero además, la Sala Cuarta declaró que una parte de la pregunta era inconstitucional y determinó cuál era la pregunta que se podía someter a consulta.

Esta decisión fue apelada por los accionantes y por la Alcaldía de Ibagué. La administración municipal apeló porque consideró que el Consejo de Estado no tenía competencia para hacer un nuevo juicio de constitucionalidad sobre la pregunta y menos para decidir cuál era la pregunta que se podía someter a consulta. Además, en la apelación la Alcaldía alegó que la pregunta que la Sala Cuarta del Consejo de Estado estaba proponiendo desconocía el objetivo de la pregunta original, pues estaba encaminada a consultar a la ciudadanía sobre la minería en términos generales, y no sobre la minería contaminante. Los accionantes de la tutela también alegaron que el Consejo de Estado no tenía competencia para proponer una nueva pregunta, y, además, apelaron diciendo que no estaban de acuerdo con que los municipios pudieran pronunciarse, o consultar a la ciudadanía, sobre temas mineros.

2. ¿Qué se decidió?

Ante las apelaciones interpuestas, la Sala Quinta del Consejo de Estado (que es a quien la correspondió emitir el fallo de segunda instancia) emitió una nueva sentencia en la que dijo que, en efecto, el Consejo de Estado NO tenía competencia para hacer un nuevo juicio de constitucionalidad (pues solo el Tribunal Administrativo puede hacerlo) y tampoco para definir cuál era la pregunta que se podía someter a consulta (pues eso es competencia del Alcalde). Sin embargo, la Sala Quinta consideró que la pregunta si podía inducir al elector hacia una respuesta, y por ello, al declarar la pregunta constitucional, el Tribunal Administrativo del Tolima (que se recuerda, es en contra de quien se interpusieron las tutelas) había vulnerado derechos fundamentales de los accionantes. En esa medida, la Sala Quinta decidió mantener en firme la decisión de la Sala Cuarta (decisión de primera instancia) en la parte que decidía tutelar los derechos de los accionantes y revocar la sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima. Sin embargo, la Sala Quinta decidió eliminar la parte de la sentencia de primera instancia que decía que una parte de la pregunta era inconstitucional y cuál era la pregunta que se podía someter a consulta. En su lugar, estableció que el Tribunal del Tolima, que es quien tiene competencia para ello, debía emitir una nueva sentencia haciendo un examen de

constitucionalidad de la pregunta que se ajustara a los parámetros dados en el fallo de segunda instancia.

3. ¿Por qué es positiva e importante la sentencia?

La sentencia es positiva porque nuevamente reconoce que los alcaldes y concejos municipales pueden pronunciarse sobre las actividades mineras para ordenar su territorio y proteger el medio ambiente. Debe recordarse que buena parte de los argumentos de quienes interpusieron la tutela y luego apelaron la decisión de primera instancia giraban en torno a la cuestión de la competencia del municipio para tomar estas decisiones. Por eso es positivo e importante que el Consejo de Estado haya reiterado que los municipios SÍ pueden pronunciarse sobre las actividades mineras. Específicamente, lo que dice la sentencia al respecto es:

“los entes territoriales tienen competencia para ordenar el territorio y para reglamentar los usos del suelo, ejercida a través de las autoridades locales, esto es el Concejo y el alcalde, lo que permite adoptar normas y medidas sobre las actividades que puedan desarrollarse en el territorio del municipio, como ocurre con el uso del suelo y la minería; por tanto, las consultas populares sobre proyectos y actividades de minería se encuentran en el marco de la competencia de las entidades territoriales, por tanto el alcalde puede promover la iniciativa de consulta popular sobre la posibilidad de desarrollar actividades y proyectos mineros”

4. ¿El Consejo de Estado tumbó la Consulta Popular de Ibagué?

No. El fallo del Consejo de Estado es claro en decir que la consulta sobre minería se puede realizar. Sin embargo, establece que la pregunta debe ser modificada para que no induzca al elector hacia una respuesta. La sentencia no tumba la consulta. Lo que ordena es que el Tribunal Administrativo del Tolima emita una nueva sentencia, en donde haga un nuevo estudio de constitucionalidad de la pregunta de acuerdo a lo dicho en el fallo de la Sala Quinta del Consejo de Estado, es decir, teniendo en cuenta que el Consejo de Estado considera que parte de la pregunta induce al elector a una respuesta.

5. ¿Qué implicaciones tiene la decisión? ¿Ahora qué pasa?

La decisión del Consejo de Estado es positiva pues reafirma que la alcaldía tiene competencia para convocar una consulta popular sobre actividades mineras. Dado que le ordenó al Tribunal expida otra sentencia, ahora hay que esperar a que el Tribunal Administrativo del Tolima se pronuncie nuevamente sobre la pregunta. Lo más probable es que el Tribunal considere que la pregunta debe ser modificada, pero esto no necesariamente significa que la consulta se caiga. El Tribunal puede ordenarle al Alcalde o al Concejo Municipal (que son quienes legalmente tienen competencia para hacerlo) que modifiquen la pregunta para que no induzca hacia una respuesta. Por ende, si bien es probable que se deban repetir algunas instancias del proceso que se venía adelantando, la consulta sigue en pie y su legalidad y constitucionalidad ya no están en discusión. En síntesis: hay que esperar a que el Tribunal revise la pregunta y decida si quien tiene que proponer otra es el Alcalde o el Concejo Municipal.