Sentencia C-150/15
(Bogotá D.C., Abril 8 de 2015)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Contenido

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Existencia de vicio de procedimiento subsanable, relativo a la omisión de votación nominal y pública y falta de claridad y certeza sobre aprobación unánime

LEY ESTATUTARIA-Especificidad de las materias que regula

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Carácter jurisdiccional, automático, previo, integral, definitivo y participativo

De acuerdo con el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución Política y con lo señalado por esta Corporación, el examen que en estos casos se ejerce es un control: (i) jurisdiccional, en tanto se encuentra a cargo de un órgano judicial como la Corte Constitucional; (ii) automático, dado que no requiere la formulación de acción pública de inconstitucionalidad, sino que procede por ministerio de la Constitución; (iii) previo a la sanción de la ley -posterior a su aprobación por el Congreso- y, en esa medida, es una examen judicial que se incorpora al proceso para su formación; (iv) integral, en tanto supone la confrontación de totalidad de las disposiciones del proyecto de ley respecto de la posible configuración de cualquier vicio material, vicio competencial o vicio de trámite; (v) definitivo, puesto que cierra todo debate constitucional respecto del proyecto de ley, salvo en los casos en los que se modifique de manera relevante el parámetro constitucional de control; y, finalmente, (vi) participativo, en tanto permite la intervención de la ciudadanía y autoridades durante el proceso de control, según lo dispuesto para los trámites ordinarios.

PROCEDIMIENTO DE FORMACION DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Reglas aplicables

La Constitución Política y la Ley 5 de 1992, han establecido las reglas aplicables al procedimiento de aprobación de disposiciones estatutarias. Las exigencias generales que se adscriben a tales reglas pueden sintetizarse de la siguiente forma: (i) un proyecto de ley estatutaria se tramita de acuerdo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de las especificidades constitucionalmente previstas -Ley 5 de 1992, art 204-; (ii) la aprobación de un proyecto de ley estatutaria debe desarrollarse en una sola legislatura -CP art 153, y Ley 5 de 1992 art. 119-; (iii) la aprobación de un proyecto de ley estatutaria exige su aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso -CP art 153, y Ley 5 de 1992 art 119-.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN

TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional/**PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-**Alcance

PARTICIPACION CIUDADANA EN LA CONSTITUCION-Parámetro de control de constitucionalidad material/**PARTICIPACION CIUDADANA-**Derecho deber

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Efectos de su carácter democrático

La Asamblea Nacional Constituyente, al promulgar la Constitución Política, estableció un marco jurídico "democrático y participativo". El acto constituyente de 1991 definió al Estado como "social de derecho" reconstituyéndolo bajo la forma de república "democrática, participativa y pluralista". Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas, implica (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.

DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCION POLITICA-Propósitos

La democracia en tanto eje axial del sistema jurídico colombiano así como los conceptos que usualmente se encuentran asociados a ella como "soberanía", "pueblo", "participación" y "representación" son empleados en la Constitución con varios propósitos, plenamente articulados con las implicaciones antes referidas. En efecto, tales categorías son incorporadas en la Carta Política para establecer la fundamentación del poder político ejercido por los diferentes órganos (la democracia como fuente de legitimidad), para reconocer y tutelar los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e imponer deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares (la democracia como fundamento de derechos y obligaciones) y para definir la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse (la democracia como expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones).

PARTICIPACION EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL-Importancia y su condición de fuente de legitimidad

INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA-Fundamento constitucional

MODELO DEMOCRATICO EN LA CONSTITUCION-Dimensiones/ **DEMOCRACIA-**Doble dimensión procedimental y sustancial/

D E M O C R A C I A P A R T I C I P A T I V A Y D E M O C R A C I A REPRESENTATIVA-Distinción/**DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-**Tensión

DERECHO DE LOS CIUDADANOS A PARTICIPAR EN DECISIONES QUE LOS AFECTAN-Jurisprudencia constitucional

PARTICIPACION COMO DERECHO-Alcance

PARTICIPACION COMO DERECHO-Instrumentos internacionales

MECANISMOS DE PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS-Contenido

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Características

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Carácter universal y expansivo

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Tendencia expansiva/**EXPANSION DE LA DEMOCRACIA-**Alcance

PARTICIPACION CIUDADANA-Carácter iusfundamental supone la facultad de oponerse a la fijación de exigencias desproporcionadas para el ejercicio de un derecho político o para la implementación de un mecanismo de participación

MAYORIA DECISORIA-Jurisprudencia constitucional/**REGLA DE LA MAYORIA-**Importancia

PROTECCION CONSTITUCIONAL DE PARTICIPACION-Implica libertad de las personas para asumir actitudes pasivas o activas respecto de la democracia

PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS-Deberes del Estado

La Corte entiende que la participación como derecho de los ciudadanos y eje medular del ordenamiento constitucional vigente implica (i) el deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, (ii) el deber de adoptar medidas de todo tipo que eviten que las autoridades públicas o los particulares interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación y (iii) el deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados. Estos deberes del Estado se concretan en deberes específicos a los que a continuación la Corte se refiere: (i) El deber de abstenerse de estatizar la democracia y, en consecuencia, la obligación de proteger el pluralismo, (ii) Deber de promover formas de participación democrática que comprendan no solo la intervención de partidos o movimientos políticos sino también de organizaciones sociales de diferente naturaleza. (iii) Deber de promover estructuras democráticas

en las diferentes formas de organización social. (iv) Prohibición, que vincula a todos los órganos públicos, funcionarios y particulares, de eliminar alguna de las dimensiones de la democracia. (v) Mandato de no sustituir a las autoridades estatales competentes en el desarrollo de actividades de control.

FORMAS DE PARTICIPACION-Contenido y alcance/**FORMAS DE PARTICIPACION-**No se agotan con las posibilidades existentes en esta materia

La Corte sintetiza las diversas formas de participación que ha reconocido la Constitución. 1. En primer lugar, la participación se manifiesta en la posibilidad que tienen todos los individuos así como las minorías de oponerse a las determinaciones de las mayorías cuando tales decisiones tengan la aptitud de afectar los derechos que constitucionalmente les han sido reconocidos y que les permiten expresar su individualidad. De otra forma dicho se trata de la protección de un ámbito de libre configuración personal, inmune a cualquier injerencia injustificada y que permite a las personas tomar decisiones individualmente o en familia. Esta protección de las decisiones privadas como forma de participación se apoya, entre otras disposiciones, en el artículo 1º que reconoce la dignidad de las personas y el pluralismo, en el artículo 16 de la Carta al amparar el libre desarrollo de la personalidad y en el artículo 42 al establecer el derecho de la pareja a definir la conformación de su familia. 2. En segundo lugar, la Constitución reconoce la participación de comunidades étnicas en los procesos de adopción de medidas que puedan impactar o afectar directamente sus formas de vida (art. 330 y Convenio 169 de la OIT). 3. En tercer lugar y según se recordó en otro lugar de esta providencia, la Constitución prevé diversas formas de participación social mediante la habilitación para que las personas constituyan organizaciones que gestionen sus intereses o los representen en diferentes instancias. Allí se encuadran, entre otros, los colegios profesionales (art. 26), las organizaciones sindicales y gremiales (art. 39), las organizaciones en las que participan los jóvenes (art. 45), las organizaciones deportivas (art. 52) las instituciones de educación (art. 68), las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 78) así como los partidos y movimientos políticos (art. 107). 4. En cuarto lugar las formas de participación en entidades públicas o en el ejercicio de funciones públicas. Ello ocurre, por ejemplo, al admitir que los jóvenes intervengan activamente en los organismos públicos o privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud (art. 45), al señalar que los usuarios del servicio de salud o los ciudadanos impactados por una medida ambiental puedan intervenir en los procesos de decisión (arts. 49 y 79) o al permitir la participación de las comunidades en los Consejos Nacional y territoriales de Planeación (art. 340). Tal forma de participación se prevé también cuando se dispone, por ejemplo, que los particulares puedan ejercer funciones públicas (arts. 123 y 210) administrando justicia (art. 116) o que los colegios profesionales actúen en igual dirección (art. 26). En quinto lugar, la Constitución fija como una forma de participación el ejercicio de las acciones administrativas o judiciales requeridas para el control de las actividades a cargo del Estado o para la efectividad de los derechos colectivos. En ese marco se establece el derecho de petición (art. 23), la acción de cumplimiento (art. 87), la acción popular (art. 88),

la solicitud de aplicación de sanciones penales o disciplinarias (art. 92) y la acción pública de inconstitucionalidad (art. 241), entre otras. Igualmente, tal y como lo señala el artículo 89 de la Carta, deberán preverse los demás recursos, acciones y procedimientos para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas. 6. En sexto lugar, el texto constitucional disciplina las formas de participación que se instrumentan mediante la representación en los órganos correspondientes. En esa medida prevé el conjunto de reglas que determinan el funcionamiento democrático estableciendo, por ejemplo, las reglas para la conformación de las mayorías y para la votación en las corporaciones públicas (arts. 145, 146, 153, 157, 376 y 378, entre otros). En ese marco fija las reglas de composición de los diferentes órganos (arts. 171, 176, 190, 258, 260, 262, 263, 299, 303, 312, 314, entre otros). 7. En séptimo lugar, un régimen que regula las formas de participación directa de los ciudadanos en desarrollo de los mecanismos que, según el artículo 103 de la Constitución, puede desplegar el pueblo en ejercicio de su soberanía (arts. 155, 170, 375, 377, 378, entre otros). 8. Debe advertir la Corte que las anteriores formas de participación no agotan las posibilidades existentes en esta materia. En efecto, en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2).

PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Operancia

REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION-Fundamentos y alcance

DERECHO DEL CIUDADANO A PARTICIPAR EN CONFORMACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO-Contenido y alcance

MECANISMOS DE PARTICIPACION-No todos suponen el mismo grado de intervención del pueblo ni tampoco tienen los mismos efectos jurídicos

MECANISMOS DE PARTICIPACION SEGUN TIPO DE RELACION CON EL PODER POLITICO-Criterios generales que permiten identificar el grado de intensidad con el que opera la participación ciudadana

Con un propósito exclusivamente analítico y sin perjuicio de la caracterización de los mecanismos de participación según el tipo de relación con el poder político en la que se active (mecanismos de conformación, mecanismos de ejercicio y mecanismos de control) cabría presentar algunos criterios para clasificarlos. Estos criterios que son generales y no toman en consideración cada una de las particularidades del mecanismo, si permiten identificar el grado de intensidad con el que opera la participación ciudadana. 1. Un primer criterio de clasificación se

relaciona con la función o papel que cumplen los ciudadanos en el respectivo mecanismo. Así el pueblo puede (i) determinar quien tomará las decisiones –elección de representantes-, (ii) promover una deliberación para la toma de decisiones (cabildo abierto e iniciativa popular normativa) o (iii) adoptar él mismo una decisión (referendo, consulta popular, revocatoria del mandato y plebiscito). 2. Esta distinción permitiría identificar un segundo criterio relativo al papel que cumple el derecho al voto en los mecanismos que lo prevén. En algunos casos el ejercicio del voto tiene como efecto imponer inmediatamente una decisión que modifica el ordenamiento jurídico–referendo y revocatoria del mandato-, en otros impone la obligación de implementar una determinada decisión –consulta popular-, en otros permite establecer el apoyo respecto de una determinada actuación o política –plebiscito- y en los demás pretende designar a las personas que tomarán las decisiones. 3. Un tercer criterio de clasificación es el relacionado con el grado de intervención de las autoridades públicas y, en particular, de los órganos de representación en el mecanismo de participación correspondiente. Conforme a ello existirían (i) mecanismos con extendida intervención de autoridades públicas dado que la iniciativa, la convocatoria o desarrollo y los resultados del mecanismo les ha sido asignado a ellas prioritariamente –como ocurre con el cabildo abierto-, (ii) mecanismos con mediana intervención de autoridades públicas en los cuales o bien la iniciativa le corresponde a los ciudadanos pero los resultados del mecanismo dependen del órgano representativo (iniciativa popular normativa) o bien la iniciativa y la convocatoria se encuentra en manos de las autoridades públicas aunque no sus resultados en tanto se atenderá lo que decida el pueblo (consulta popular y plebiscito) y (iii) mecanismos con leve intervención de las autoridades públicas bien porque la iniciativa, convocatoria y resultados dependa de los ciudadanos (referendo constitucional derogatorio y revocatoria del mandato) o bien porque la iniciativa y resultados se encuentren radicados en los ciudadanos, aunque no su convocatoria (referendos constitucional aprobatorio). 4. Combinando estos criterios podría señalarse que son altamente participativos aquellos mecanismos en los cuales (1) se prevé la posibilidad de ejercer el derecho a votar, (2) dicha posibilidad implica la imposición inmediata de la decisión en caso de aprobarse y (3) supone una reducida intervención de las autoridades públicas en la iniciativa, convocatoria y definición de resultados. En el otro extremo se encontrarán aquellos mecanismos (4) en los que no se prevé el ejercicio del derecho a votar o, (5) en caso de establecerse no supone la imposición inmediata de una decisión y (6) contempla una activa participación de las autoridades públicas en las diferentes fases.

PARTICIPACION CIUDADANA-Mecanismos

MECANISMOS DE PARTICIPACION-Trámite de las solicitudes ciudadanas

REFERENDO-Contenido y alcance/**REFERENDO-**Modalidades

El referendo se encuentra enunciado en el numeral 2 del artículo 40 y en el artículo 103 de la Constitución. El artículo 106 establece el fundamento general para la regulación de los referendos territoriales. El artículo 170, a su vez, se ocupa específicamente del referendo legal derogatorio. En el artículo 307 se alude

al referendo como el mecanismo que debe seguirse para convertir una región en entidad territorial. Igualmente, el artículo 241, en sus numerales 2 y 3, alude al referendo al ocuparse de asignar competencias de control judicial a la Corte Constitucional. También los artículos 377 y 378 prevén disposiciones especiales para el caso de los referendos constitucionales derogatorio y aprobatorio respectivamente. Al amparo de lo dispuesto por las citadas disposiciones constitucionales, el artículo 3 de la Ley 134 de 1994 definió al referendo como la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Se prevé allí también que el referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local. Este Tribunal ha señalado que el referendo es expresión del "derecho político de todo ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político" y, en esa medida, la posibilidad de participar en tal mecanismo constituye un "derecho político fundamental de origen constitucional". Tal y como se señaló, mediante este mecanismo el pueblo en tanto titular de la soberanía, puede modificar el ordenamiento incorporando o excluyendo del mismo un proyecto de disposición o una norma previamente aprobada. Se trata de una de las intervenciones más intensas del pueblo en tanto que, desplazando a las instancias representativas en la toma de una decisión de su competencia, proceden a definir mediante el voto la pertenencia de una norma al sistema jurídico. Este Tribunal ha destacado que el referendo es una modalidad de participación semi-indirecta y "hace relación tanto a un procedimiento como a un recurso de quien, en ejercicio de la soberanía nacional, consulta al legislador primario para que "refrende, autorice, corrobore, certifique o respalde" un texto normativo ya formalizado." En esa dirección se ha establecido que la distinción del referendo respecto del plebiscito consiste en que en el primero el pronunciamiento popular se refiere a "un texto normativo ya elaborado que bien puede ser un proyecto de norma jurídica o una norma jurídica ya en vigor" al paso que el plebiscito "versa sobre una decisión que no se ha plasmado normativamente en un texto positivo o escrito." Es esa característica la que también permite diferenciar al referendo de la denominada consulta popular, dado que en esta no se somete a consideración del pueblo un texto normativo sino que se le hace una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional o territorial, según el caso. El referendo, como se advirtió, puede tener diferentes modalidades algunas de las cuales prevén intervenciones de órganos representativos y otras prescinden de ellas. Incluso en algunas de las formas de referendo reguladas en la actualidad en la Ley 134 de 1994, se ha previsto el agotamiento previo de la iniciativa popular normativa como condición para su procedencia. Así las cosas, a continuación la Corte presentará las principales reglas constitucionales que disciplinan este mecanismo de participación ciudadana y, para ello, se ocupará de establecer una distinción entre las diferentes formas de referendos.

REFERENDO DEROGATORIO-Contenido y alcance/**REFERENDO CONSTITUCIONAL DEROGATORIO-**Contenido/**REFERENDO LEGAL DEROGATORIO-**Contenido/**REFERENDO TERRITORIAL DEROGATORIO-**Contenido

La Constitución no prevé una definición del referendo derogatorio. Sin embargo, el fundamento constitucional de tal mecanismo de participación se encuentra, además

de su enunciación general en los artículos 40 y 103 de la Constitución, en el artículo 377 relativo al referendo constitucional derogatorio, en los artículos 170 y 241 num. 3 en el caso del referendo legal derogatorio y en el artículo 106 en lo relativo al referendo derogatorio de normas del orden territorial. Con apoyo en tales disposiciones, el artículo 4 de la Ley 134 de 1994 dispuso que esta modalidad de participación consiste en "el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo con el propósito de que este decida si lo deroga o no".

REFERENDO APROBATORIO-Contenido/**REFERENDO LEGAL APROBATORIO-**Contenido/**REFERENDO APROBATORIO TERRITORIAL-**Contenido

De la misma manera en que ello ocurre para el caso del referendo derogatorio, el aprobatorio no es objeto de definición en la Constitución. Sin embargo, existen, además de las normas generales contenidas en los artículos 40 y 103, diferentes disposiciones que se ocupan de tal figura. Así ocurre respecto del referendo constitucional aprobatorio en los artículos 155, 241 num. 2, 378 y 379, del referendo legal aprobatorio en el artículo 241 num. 3 y, en relación con el referendo derogatorio de normas del orden territorial, en el artículo 106. El artículo 5 de la Ley 134 de 1994 indica que tal mecanismo consiste en "el sometimiento, a consideración del pueblo, de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local de iniciativa popular que no haya sido objeto de aprobación por parte de la respectiva corporación pública, para que aquel decida si total o parcialmente, lo aprueba o lo rechaza". Esta Corporación, al ocuparse de examinar el citado artículo 5 consideró lo siguiente: "Este instrumento tiene pleno asidero constitucional en cuanto se deriva del principio de soberanía popular y de la cláusula general de la Constitución que permite al legislador regular formas de participación distintas a las desarrolladas en la misma Carta Política. Este mecanismo busca, por tanto, darle eficacia a la iniciativa popular pues, de lo contrario, se podría convertir en un esfuerzo improductivo o inclusive frustrante, lo cual desestimularía la presentación de iniciativas populares.

REFERENDO CONSTITUCIONAL APROBATORIO-Contenido/ **REFERENDO CONSTITUCIONAL APROBATORIO-**Reglas aplicables

La lectura de las disposiciones constitucionales permite identificar las principales reglas aplicables a este tipo de referendo. Así, en primer lugar (i) el artículo 378 prevé las condiciones de promoción del mecanismo prescribiendo que la iniciativa puede ser del Gobierno o de un grupo de ciudadanos que, según lo señalado en el artículo 155 de la Carta, debe ser igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral. La segunda regla, señalada en la misma disposición, (ii) demanda la intervención del Congreso, exigiendo que mediante la aprobación de una ley por mayoría absoluta de ambas Cámaras, se decida someter a referendo la iniciativa presentada. En tercer lugar, también el artículo 378, (iii) ordena que el cuestionario planteado a los electores se presente de forma tal que puedan elegir libremente en el articulado aquello que votan positivamente y aquello que votan

negativamente. En cuarto lugar, (iv) el artículo 241 num. 2 señala que antes del pronunciamiento del pueblo, esta Corporación examine la constitucionalidad de la convocatoria únicamente por vicios de procedimiento. En quinto lugar (v) la aprobación de la reforma constitucional exige la participación de más de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral y la votación afirmativa de más de la mitad de los sufragantes. En sexto lugar, (vi) las materias objeto de referendo constitucional no se encuentran limitadas y las únicas restricciones que se le imponen son las que corresponden a los vicios de procedimiento en su formación. Es necesario destacar, que la modificación constitucional mediante referendo de iniciativa ciudadana, en realidad combina dos mecanismos de participación con rasgos propios. La primera fase se edifica a partir de una iniciativa popular normativa de los ciudadanos al paso que la segunda, cuando el Congreso ha adoptado la ley correspondiente, se apoya en la participación directa del pueblo para aceptar o rechazar la propuesta normativa. Esta característica especial del referendo, que comparte parcialmente con el referendo constitucional derogatorio, debe ser tenida en cuenta al momento de fijar su alcance así como sus límites.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Reglas jurisprudenciales

Considerando que el referendo constitucional aprobatorio ha sido uno de los mecanismos que mayor atención de la jurisprudencia constitucional ha suscitado, a continuación se enunciarán ampliamente las principales reglas fijadas por esta Corporación en la materia: 1. Obligación de acudir al referendo constitucional cuando el contenido de una consulta popular pueda implicar, al mismo tiempo, una reforma a la Constitución. 2. Prohibición de sustitución constitucional. 3. Inaplicación del artículo 170 de la Constitución a los referendos constitucionales. 4. Irrelevancia, para el juzgamiento de la validez de una ley que convoca a un referendo constitucional, de la expedición de un acto legislativo antes del pronunciamiento popular. 5. Etapas que debe satisfacer la iniciativa ciudadana antes de ser presentada ante el Congreso de la República. 6. Prohibición de acumular los apoyos obtenidos para la inscripción de la iniciativa ciudadana, con los requeridos para presentar el proyecto de ley al Congreso de la República. 7. Prohibición de cumplir, sin serlo, funciones de Comité Promotor. 8. Obligación de respetar los topes individuales y globales en cada una de las campañas vinculadas a un referendo. 9. Trámite de presentación, ante el Congreso de la República, de la iniciativa popular normativa para la convocatoria de un referendo constitucional. 10. Posibilidad de solicitar trámite de urgencia y de adelantar debates en sesiones extraordinarias. 11. Posibilidad de que el Gobierno proponga modificaciones a la iniciativa gubernamental de referendo constitucional. 12. Posibilidad de introducir enmiendas al proyecto de referendo constitucional. 13. Incompetencia del Vocero o Comité Promotor para adicionar o modificar la iniciativa. 14. Respeto del principio de unidad de materia y de identidad flexible en un referendo constitucional aprobatorio. 15. Obligación de incluir en la ley un enunciado expreso que ordene la convocación del pueblo. 16. Permisión de no fijar en la ley la fecha específica en que se llevará a efecto el pronunciamiento popular. 17. Protección a la libertad del elector. 18. Parámetro de constitucionalidad para establecer el respeto a la libertad del elector. 19. Supuestos generales que desconocen la libertad del elector. 20. Prohibición prima facie y definitiva de las

notas introductorias. 21. Admisibilidad de preguntas complejas. 22. Prohibición de la votación en bloque de un referendo multitemático y de sus efectos plebiscitarios. 23. Prohibición de incluir contenidos plebiscitarios en una ley que convoca a referendo. 24. Prohibición de votar más de tres referendos en un solo día. 25. Prohibición de disponer la votación de un referendo cuando el mismo día se encuentre dispuesto otro acto electoral. 26. (i) Prohibición del voto en blanco en el referendo constitucional aprobatorio y (ii) a la prohibición de otorgar estímulos a la participación. 27. Respeto a los efectos de la abstención. 28. Efectos de la decisión del pueblo de no aprobar, en referendo, una reforma a la Constitución. 29. Características del control judicial de la convocatoria a un referendo constitucional. 30. Parámetro de control de la ley que aprueba la convocatoria a un referendo constitucional. 31. Alcance de la competencia de la Corte Constitucional para examinar el trámite de aprobación de un referendo constitucional. 32. Competencia de la Corte Constitucional para examinar los actos reformatorios adoptados en virtud de un referendo constitucional. 33. Prohibición de suspender el control de constitucionalidad de leyes aprobatorias de una convocatoria a referendo constitucional.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Obligatoriedad cuando el contenido de una consulta popular pueda implicar, al mismo tiempo, una reforma a la Constitución

Ha sostenido la Corte que no es posible, mediante la consulta popular, modificar la Constitución. Cuando el mecanismo de participación pueda tener como efecto obtener un pronunciamiento del pueblo sobre un asunto de trascendencia nacional que, al mismo tiempo, implica una reforma constitucional, el trámite que debe seguirse es el correspondiente al del referendo constitucional. En esa medida la Corte Constitucional ha señalado que "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.

PROHIBICION DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION- Jurisprudencia constitucional/**SUSTITUCION CONSTITUCIONAL-** Prohibición

Esta Corporación ha señalado que la modificación de la Constitución mediante el referendo no puede desconocer los límites competenciales que se siguen de su texto y, en esa medida, no es posible que el pueblo sustituya así la Carta. Este planteamiento se ha fundado, entre otras razones, en el hecho consistente en que la manifestación popular en esas condiciones se apoya en un procedimiento reglado impuesto por el Constituyente de 1991 y en consecuencia, su decisión es expresión de un poder derivado, incluso en aquellos casos en los cuales el referendo constitucional es de iniciativa ciudadana. En prueba de ello, ha sostenido que la modificación de la Constitución a través del referendo se encuentra diseñada de manera tal que combina (i) instrumentos de democracia participativa, en tanto es el pueblo quien toma la decisión, (ii) formas de democracia representativa dado que es el Congreso quien aprueba la ley que convoca y (iii) controles judiciales

puesto que se exige una decisión de la Corte Constitucional antes del pronunciamiento del pueblo. En estrecha conexión con ese punto de partida y demandando del poder constituyente algunos rasgos para que su manifestación sea legítima –plural y deliberante-, esta Corporación ha señalado que la competencia del pueblo para modificar la Constitución puede ser más amplia o más reducida según su facultad para precisar la agenda o la extensión de sus posibilidades de manifestación. En el caso del referendo de iniciativa ciudadana ha advertido que el pueblo tiene límites para su pronunciamiento dado que la agenda la fija un grupo de ciudadanos que no actúa como poder constituyente o el Gobierno Nacional, de una parte y el pronunciamiento del pueblo solo tiene el alcance de aceptar o rechazar la propuesta, de otra. En todo caso, al definir el alcance del control de la Corte la sentencia C-397 de 2010 señaló que en relación con la intensidad del examen por violación de límites competenciales no existía diferencia alguna entre el referendo con iniciativa gubernamental y aquel precedido de iniciativa ciudadana. En aplicación de los límites a la reforma constitucional este Tribunal ha declarado inexequibles varias reformas constitucionales adoptadas por el Congreso de la República. También al adelantar el control de leyes que convocaban a referendos constitucionales, concluyó que algunas de ellas desconocían, total o parcialmente, las restricciones de la facultad de reforma radicada en el pueblo según el artículo 374. Así, en la sentencia C-551 de 2003 al examinar una de las preguntas de la Ley 769 de 2003 -Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional- en la que se establecía la posibilidad de reducir o ampliar el término de ocupación del cargo por parte de funcionarios ya electos para aquel entonces, la Corte sostuvo que ello no era posible dado que (i) desconocía la prohibición de emplear el referendo como una forma de obtener un voto de confianza o de una moción de desconfianza, (ii) suponía una modificación a la Constitución mediante una forma plebiscitaria, (iii) implicaba adoptar mediante referendo una regla ad hoc carente de generalidad y, en ese contexto contraria al Estado de derecho, (iv) se erigía no en una reforma de la Constitución sino en su quiebre y (v) desconocía la libertad del elector al referirse a mandatarios locales, en tanto imponía a determinados votantes la decisión de elegir por la continuidad de mandatarios de otras entidades territoriales. Asimismo consideró inexequible, por sustituir ejes definitorios de la Constitución, la Ley 1354 de 2009 que convocaba a un referendo con el propósito de que el pueblo se pronunciara acerca de la posibilidad de admitir la reelección por segunda vez de la persona que hubiere sido elegida como Presidente de la República en dos ocasiones. La Corte señaló que con ese tipo de modificación se sustituían elementos esenciales de la Carta que "tienen que ver con la estructura institucional acogida por el Constituyente y con los derechos, principios y valores que, según la concepción plasmada en la Carta, son el soporte de esa estructura que, siendo en sí misma valiosa, adquiere la plenitud de su sentido cuando los sirve de manera efectiva." Adicionalmente, constató una rotura o quiebre de la Constitución dado que la reforma tenía como propósito beneficiar a una persona en particular afectando la generalidad de las leyes y, en esa medida el derecho a la igualdad.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Inaplicación del artículo 170 de la Constitución Política

Las restricciones temáticas establecidas en el artículo 170 de la Constitución y que comprenden leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto y leyes relativas a materias fiscales o tributarias, no se aplican a los referendos constitucionales aprobatorios, dado que el supuesto que regula esa disposición es el correspondiente a los referendos legales derogatorios de origen popular.

JUZGAMIENTO DE VALIDEZ DE LEY QUE CONVOCA A REFERENDO CONSTITUCIONAL-Irrelevancia de la expedición de un acto legislativo antes de pronunciamiento popular

No afecta la validez constitucional de una ley que convoca un referendo constitucional aprobatorio, la adopción de un acto legislativo -antes del pronunciamiento popular- que comprenda las materias sometidas a decisión del pueblo. Esta regla se apoya en varias razones: (i) los textos del referendo no son normas constitucionales, (ii) los eventuales conflictos deberán ser resueltos si llegan a ser aprobadas las normas sometidas a referendo, (iii) la aprobación popular implica que las normas se encuentran respaldadas por una garantía especial de supremacía –según lo dispone el artículo 46 de la Ley 134 de 1994- y, aceptar una conclusión diferente, (iv) implicaría anular la democracia participativa en tanto se atribuiría el predominio al Congreso y no al Pueblo.

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR ANTE ORGANIZACION ELECTORAL-Etapas que debe satisfacer antes de ser presentada ante el Congreso de la República

Con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales actualmente vigentes la iniciativa normativa para convocar a un referendo, antes de ser radicada en el Congreso, debe cumplir al menos siete etapas. La sentencia C-397 de 2010 las enunció así: "Del marco normativo antes descrito se desprende que las sucesivas etapas que debe surtir una iniciativa legislativa popular ante la Organización Electoral, previa la radicación del proyecto ante el Congreso de la República, son las siguientes: (i) conformación de un Comité de Promotores; (ii) inscripción, ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, del Comité y de la solicitud de referendo; (iii) verificación del cumplimiento de los requisitos legales e inscripción de la solicitud de iniciativa ciudadana; (iv)entrega al vocero del Comité del formulario de suscripción de apoyos; (v) recolección de apoyos; (vi) entrega, dentro del término legal, de los formularios debidamente diligenciados ante la Registraduría; y (vii) expedición de las certificaciones por el Registrador Nacional del Estado Civil a las que hacen alusión los artículos 24 y 27 de la LEMP. A continuación se describirá cada una de dichas etapas."

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Prohibición de acumular apoyos obtenidos para inscripción de la iniciativa ciudadana, con los requeridos para presentar el proyecto de ley al Congreso de la República

Con fundamento en la distinción de las diferentes etapas de la iniciativa ciudadana, este Tribunal ha indicado que resulta constitucionalmente posible, como lo hizo el legislador estatutario en la Ley 134 de 1994, distinguir los apoyos requeridos para la inscripción del promotor, de aquellos que se requieren para

presentar el proyecto de ley que convoca al pueblo. En esa dirección, la Corte ha concluido que no resulta factible acumular el número de apoyos de cada una de tales fases en tanto obedecen a momentos estructuralmente diferentes que suponen contenidos intencionales diversos. Así, en el primer momento los ciudadanos apoyan la posibilidad de que se inscriba un Comité con el propósito de promover un referendo –y en esa medida tiene un componente plebiscitario- al paso que el segundo momento pretende buscar apoyos para la convocatoria del referendo y, en esa medida, los ciudadanos respaldan un determinado texto normativo.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Prohibición de cumplir, sin serlo, funciones de Comité Promotor

Se opone a los principios de transparencia y pluralismo político que organizaciones o personas a las que no les sea reconocida la condición de Comité Promotor desarrollen funciones asignadas exclusivamente a dicho Comité. La infracción de esta regla se produce, entre otros supuestos, cuando existe una estrecha conexión o una simbiosis entre las actividades desplegadas por un Comité Promotor y una organización que no lo es.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Obligación de respetar los topes individuales y globales en campañas/**CAMPAÑAS ASOCIADAS A UN REFERENDO-**Respeto de los límites establecidos para su financiación

Constituye un desconocimiento del principio de transparencia y del principio de pluralismo, violar las normas que fijan restricciones al monto de recursos con apoyo en los cuales se financian las campañas asociadas a un referendo. La Corte ha indicado que en el trámite de referendos de iniciativa ciudadana existen dos campañas sujetas a los topes individuales y globales de financiación: (a) la que se lleva a efecto para la obtención del apoyo que se requiere para inscribir la iniciativa y (b) la orientada a promover el voto por el si o por el no. Esta última campaña inicia después de la ejecutoria de la sentencia de la Corte Constitucional (C-141 de 2010) o de que el Presidente de la República fije la fecha para la realización del referendo (C-551 de 2003). El cumplimiento de tales límites cuenta con un fundamento constitucional directo dado que tiene como objetivo "preservar la voluntad popular y la libertad en el proceso de formación de la iniciativa popular, para evitar que este mecanismo sea cooptado por intereses particulares de distinta índole y utilizado en procura de intereses particulares o sectoriales.". Reconoce la Corte que el deber de respeto de los límites establecidos para la financiación de las campañas, se extiende a la totalidad de mecanismos de participación en la que ella sea procedente. En esa medida, las autoridades tienen la responsabilidad de verificar su estricta observancia.

INICIATIVA POPULAR NORMATIVA PARA CONVOCATORIA DE REFERENDO CONSTITUCIONAL-Trámite de presentación, ante el Congreso de la República

En atención a la aplicación de lo previsto para los demás proyectos de ley en el artículo 139 de la Ley 5 de 1992, la iniciativa de la convocatoria al referendo que ha cumplido las exigencias de su primera fase debe ser presentada ante el

Presidente del Congreso o ante el Presidente de cualquiera de sus Cámaras. El proyecto presentado debe acompañarse, de acuerdo a la Ley Estatutaria vigente, de dos certificaciones expedidas por el Registrador Nacional del Estado Civil relativas, entre otras cosas, al cumplimiento de los apoyos mínimos y al respeto de los topes electorales. Sobre el particular la Corte ha señalado que "[e]ste es un requisito sustancial para dar trámite a la iniciativa ciudadana que convoca al referendo, que salvaguarda el principio de democracia participativa y que tiene como finalidad preservar la voluntad popular y la libertad en el proceso de formación de la iniciativa popular para evitar que este mecanismo sea instrumentalizado por intereses particulares de distinta índole como los plutocráticos o los ilegales.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Posibilidad de solicitar mensaje de urgencia y de adelantar debates en sesiones extraordinarias

Las reglas sobre mensaje de urgencia, previstas en el artículo 163 de la Constitución, no se oponen al trámite de aprobación de una ley que convoca a un referendo. Tampoco desconoce la Carta el trámite legislativo de una ley convocatoria a referendo surtido en sesiones extraordinarias, en tanto la limitación que existe al respecto se refiere únicamente al trámite de aprobación de actos legislativos.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Posibilidad de que el gobierno proponga modificaciones

El Gobierno se encuentra constitucionalmente habilitado, en el caso de una iniciativa de referendo constitucional presentada por él, para proponer modificaciones y adiciones siempre y cuando (i) no desconozcan el principio de unidad de materia definida por la reforma a la Constitución y (ii) se formulen antes de cerrada la discusión en la Comisión respectiva. Las modificaciones propuestas por el Gobierno no pueden, en ningún caso, introducir temas nuevos y, en caso de pretender hacerlo, deberá presentar una nueva iniciativa dado que, de no ser ello así, se vulneraría la obligación -prevista en el numeral 1 del artículo 157- de publicar el proyecto antes de cursar el primer debate.

PROYECTO DE REFERENDO CONSTITUCIONAL-Posibilidad de introducir enmiendas

El Congreso es competente para introducir modificaciones al proyecto de ley presentado por el Gobierno bajo la condición de que las modificaciones no impliquen la introducción de un tema nuevo. Según la Corte para "el caso del referendo, esto implica que el Congreso puede modificar las preguntas planteadas por el Gobierno y alterar el cuestionario sobre temas específicos, pero carece de competencia para introducir temas distintos a los planteados por el Gobierno". Esta restricción es comprensible si se tiene en cuenta que la competencia del Congreso para iniciar el trámite de aprobación de una ley está sujeta a una voluntad externa. La posibilidad de introducir enmiendas al proyecto presentado por los ciudadanos está limitada por la prohibición de incorporar modificaciones que lo conviertan en otro sustancialmente diferente. Una interpretación más amplia

del poder de enmienda implicaría desconocer el acuerdo alcanzado por los ciudadanos que han apoyado la iniciativa y vulnerar la legitimación estrecha que para este tipo de iniciativas prevé el artículo 378 de la Constitución.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Incompetencia del Vocero o Comité Promotor para adicionar o modificar la iniciativa

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Respeto del principio de unidad de materia y de identidad flexible

En el caso de un referendo constitucional aprobatorio los límites impuestos por el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 y, en consecuencia, el mandato de que todo proyecto de ley se refiera a una misma materia, está definido por el propósito de reformar la Constitución y no por la diversidad específica de temas que plantee. Así, la sentencia C-397 de 2010, siguiendo lo señalado en la sentencia C-551 de 2003, destacó lo siguiente: "En síntesis, como toda ley, la ley de referendo debe respetar la regla de unidad de materia. Ella implica que una ley que convoca un referendo no puede tratar asuntos diversos a la convocatoria del referendo pues es una ley convocante; la unidad de materia está entonces dada por el hecho de que es una ley que pone en marcha un referendo destinado a reformar la Constitución. Esa ley sólo puede incluir los contenidos destinados a convocar al pueblo para aprobar una reforma constitucional, y por ello no puede incorporar reformas legales, ni contenidos extraños a la convocación a la ciudadanía para aprobar o rechazar una reforma constitucional. La unidad de materia de la ley convocante no excluye sin embargo que el referendo pueda versar sobre distintos asuntos constitucionales, por cuanto toda Constitución contiene regulaciones sobre temas diversos, y el referendo pretende reformar la Constitución." El principio de identidad flexible, que impide cambios sustanciales en el proyecto durante su trámite en el Congreso, resulta más exigente en el caso de las iniciativas populares. El rigor de su aplicación dependerá de la extensión y complejidad de la iniciativa. En ese sentido la Corte ha señalado que "será distinto el significado de lo sustancial en un proyecto de convocatoria a referendo reformatorio presentado por el Gobierno que conste de diecinueve (19) preguntas –donde cambiar por completo una de ellas tal vez no altere la esencia del proyecto-, a lo sustancial en un proyecto sobre el mismo tema presentado por los ciudadanos de una (1) pregunta, confirmando esto que lo estudiado en la sentencia C-551 de 2003 tampoco sirve como precedente para este caso respecto del principio de identidad relativa." Las restricciones que se activan respecto de la posibilidad de modificar el proyecto de iniciativa ciudadana por parte del Congreso de la República, también se aplican al momento de la conciliación en caso de desacuerdos entre las Cámaras. Es por ello que la Corte ha señalado que a pesar de ser conciliables los asuntos o materias debatidos y aprobados en cada Cámara, en el caso de iniciativas ciudadanas "sólo es posible conciliar cambios que además respeten la orientación y sentido de aquellas".

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Obligación de incluir en la ley un enunciado expreso que ordene la convocación del pueblo

La ley que tiene como propósito convocar a un referendo constitucional debe

contener en uno de sus artículos, un enunciado normativo en el que expresamente se señale la orden de convocar al pueblo para pronunciarse en referendo. Este elemento normativo es esencial en la ley y, en consecuencia, (i) no puede suplirse con su título o con el decreto en el que se establece la fecha del referendo ni (ii) corregirse mediante una sentencia integradora adoptada por la Corte Constitucional.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Permisión de no fijar en la ley la fecha específica en que se llevará a efecto el pronunciamiento popular

No constituye una omisión, que determine la inconstitucionalidad de la ley mediante la cual se convoca al referendo, que en ella no se señale la fecha específica en que el pronunciamiento popular se llevará a efecto. Esto es así dado que una interpretación sistemática de las normas estatutarias, indica que dentro de los ocho (8) días siguientes a la comunicación de la decisión de la Corte Constitucional, el Presidente de la República mediante decreto fijará la fecha para la realización del referendo que no podrá llevarse a cabo antes de treinta (30) días de expedido –tiempo durante el cual podrán desarrollarse las campañas correspondientes- ni después de seis (6) meses.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Protección a la libertad del elector

Existe una obligación constitucional específica de garantizar la libertad del elector en el referendo constitucional. Así lo establece el artículo 378 al señalar que el referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y que votan negativamente. El deber de proteger la libertad del elector se desdobla, según las sentencias C-551 de 2003, C-141 de 2010 y C-397 de 2010, en las exigencias de lealtad y claridad.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Parámetro de constitucionalidad para establecer el respeto a la libertad del elector

El parámetro para determinar el respeto de la libertad del elector está constituido no solo por el artículo 378 de la Carta sino también por las disposiciones legislativas relacionadas con ella y contempladas en la ley estatutaria que regula los mecanismos de participación ciudadana. Ella es, en la actualidad, la Ley 134 de 1994.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Supuestos generales que desconocen la libertad del elector

Una pregunta desconoce la libertad del elector y, en esa medida, constituye una infracción del primer inciso del artículo 378 si "manipula o dirige la voluntad del ciudadano, induce la respuesta final, es tendenciosa o equívoca y, como consecuencia de ello, podría conducir a la desinformación, al error, o a una falsa percepción del fenómeno político".

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Prohibición *prima facie y definitiva* de las notas introductorias

Se encuentran prohibidas, prima facie, las notas introductorias de las preguntas sometidas a un referendo constitucional aprobatorio dado que (i) "no es posible una formulación totalmente imparcial u objetiva de preguntas relacionadas con textos normativos, (ii) es inocua una nota introductoria que realmente refleje el contenido normativo integral del texto a ser aprobado, (iii) existe un riesgo de desnaturalizar el mecanismo de participación en tanto el elector puede suponer que no está votando por un texto normativo sino, en su lugar, por determinados fines o propósitos y (iv) se suscitarían problemas normativos ulteriores en caso de que se produzca la aceptación de los encabezados de las preguntas". Se encuentran definitivamente prohibidas aquellas notas introductorias acompañadas de lenguaje con carga emotiva o que utilizan expresiones que no sean valorativamente neutras o que no presentan de manera completa el contenido de los artículos que introducen. Para fundamentar esta prohibición definitiva la Corte ha señalado que "las notas introductorias deben satisfacer ciertos requisitos como, (i) estar redactadas en un lenguaje sencillo y comprensible, (ii) que sea valorativamente neutro, (iii) ser breves en la medida de lo posible, (iv) no ser superfluas o inocuas y (v) ser comprensivas del objeto que el artículo expresa (...)". Además de ello, este Tribunal ha señalado que las notas introductorias que contengan finalidades deben respetar dos condiciones. Una de ellas de relación lingüística y la otra de relación causal. De acuerdo con la primera se requiere "correspondencia entre los contenidos lingüísticos de la nota introductoria y del texto normativo, pues de lo contrario, se señalaría un fin incompleto o un fin diverso en relación con el contenido normativo a aprobar." De conformidad con la segunda es necesario que el vínculo causal entre los propósitos enunciados y el medio empleado –el texto normativo- no sea hipotético sino, por el contrario, altamente probable. Según la Corte "la inclusión de notas introductorias que no satisfagan estos requisitos, al indicar finalidades que no corresponden con el contenido normativo a que se refieren o que no son susceptibles de alcanzarse de mediar su aprobación, crean falsas expectativas en el elector y dirigen equívocamente su voluntad política, lo cual desconoce abiertamente la garantía de libertad del elector.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Admisibilidad de preguntas complejas

No se encuentran constitucionalmente excluidas del referendo constitucional materias que resulten técnicamente complejas, siempre y cuando las preguntas formuladas no sean ambiguas. Las preguntas compuestas son constitucionalmente admisibles y no desconocen la libertad del elector "si el Congreso desea someter a consideración del pueblo un sistema normativo que regule una materia constitucional de determinada forma". En consecuencia, sí constituye una infracción de la libertad del elector el sometimiento de preguntas complejas cuando no se pretende la aprobación de un sistema normativo o cuando uno de los elementos de la pregunta le es extraño.

REFERENDO MULTITEMATICO-Prohibición de votación en bloque

Se encuentra constitucionalmente prohibida, por desconocer la libertad del elector y el carácter no plebiscitario de un referendo constitucional, prever la votación en

bloque en el caso de un referendo con pluralidad temática. Según lo ha sostenido este Tribunal "el voto en bloque de un referendo multitemático de origen presidencial, tiende a convertir la consulta a la ciudadanía en un mecanismo plebiscitario, que no es idóneo para la reforma a la Carta.

LEY QUE CONVOCA A REFERENDO-Prohibición de incluir contenidos plebiscitarios

Desconoce la naturaleza jurídica del referendo, el sometimiento de preguntas que puedan tener como propósito el apoyo a determinadas políticas o el respaldo de específicas actuaciones del gobernante. Sobre ello, la sentencia C-551 de 2003 indicó lo siguiente: "Un referendo constitucional debe entonces estar desprovisto de todo contenido que sea de naturaleza plebiscitaria, esto es, contenidos que impliquen el apoyo de políticas o hechos de un gobernante específico. Esta Corporación analizó entonces el texto de las reformas constitucionales propuestas por la Ley 796 de 2003 con el fin de evaluar si algunas de ellas tenían o no contenido plebiscitario. Ese examen lleva a la Corte a concluir que el numeral 14, al establecer excepciones a la congelación de los gastos de funcionamiento, introduce expresiones de contenido plebiscitario, cuando señala que quedan excluidos de dicho congelamiento "los gastos destinados a la expansión de la seguridad democrática". En efecto, la expansión de la llamada "seguridad democrática" es un programa específico del actual gobierno, por lo que exceptuar de dicho congelamiento esa estrategia tiene un sentido plebiscitario. Por el contrario, es perfectamente válido que un referendo proponga dar un tratamiento particular a los gastos de seguridad, pues la noción de seguridad es una categoría que no es específica de ningún gobierno, y que incluso tiene fundamento constitucional, como un componente del orden público, que es responsabilidad del Gobierno y que tiene además implicaciones presupuestales, (CP arts 189 y 350). En tales circunstancias, y con el fin de eliminar el sentido plebiscitario de la excepción a los gastos de funcionamiento, la Corte procederá a declarar la inexequibilidad de las expresiones del parágrafo transitorio del numeral 14, del artículo 1 de la ley 796 de 2003 "expansión de la" y "democrática"."

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Prohibición de votar más de tres referendos en un solo día

Se viola la prohibición de votar más de tres referendos en un solo día, prevista en el artículo 38 de la Ley 134 de 1994 y cuyo propósito consiste en proteger la libertad del elector, cuando en una misma convocatoria se abordan más de tres temas distintos. Se considerarán temas distintos "aquellos numerales que no tengan entre sí ninguna conexidad razonable, en términos temáticos, instrumentales, sistémicos o teleológicos.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Prohibición de disponer la votación de un referendo cuando el mismo día se encuentre dispuesto otro acto electoral

Es compatible con la Constitución que el legislador establezca la prohibición de que concurra en un mismo día la realización de un referendo constitucional y cualquier otro acto electoral, tal y como en la actualidad se prescribe en el artículo

38 de la Ley 134 de 1994. En la sentencia C-180 de 1994 indicó la Corte: "Lo anterior pretende, como así lo quiso el Constituyente de 1991, que no se desvíe la atención del debate en torno a la aprobación o derogación de una ley o de un acto legislativo, con la realización de otro acto de carácter electoral. Esta norma reproduce en parte, el contenido del artículo 377 de la Constitución Política, que dispone que el referendo constitucional deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del acto legislativo. De otra parte, no obstante que la Constitución no consagra en forma expresa respecto de la convocatoria a referendo, la prohibición de que coincida con otra elección, como sí lo hace en su artículo 104 en relación con la consulta del orden nacional, juzga la Corte que ella encuadra en la competencia que el Constituyente confirió al legislador en el artículo 258 de la Carta Política, para implantar mediante ley, mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho en cabeza de todo ciudadano." No obstante lo anterior, la Corte ha reconocido la posibilidad de que en algunos casos se autorice la concurrencia del referendo constitucional con otros actos electorales. En esa dirección, el artículo 2º de la Ley 1745 de 2014 -declarado exequible en la sentencia C-784 de 2014- permite que los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado puedan realizarse el mismo día previsto para otros actos electorales. Ello naturalmente sin perjuicio de prohibición de coincidencia con la elección de Presidente y Vicepresidente de la República prevista en el artículo 262 de la Constitución, tal y como fue expresamente advertido en la referida sentencia.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Prohibición del voto en blanco/ **REFERENDO CONSTITUCIONAL-**Prohibición de otorgar estímulos a la participación

Está prohibido incluir en un referendo constitucional aprobatorio la posibilidad del voto en blanco dado que en el artículo 378 de la Constitución no se prevén alternativas diferentes al voto de aprobación o de rechazo. Esta regla tiene como efecto la prohibición de adoptar medidas discriminatorias entre las personas que votan en blanco y las personas que, legítimamente, deciden abstenerse de participar. Esta pauta fue definida en la sentencia C-551 de 2003 y luego reiterada en las sentencias C-141 de 2010 y C-397 de 2010. En ambas se concluyó que se oponía a la Constitución una disposición que autorizara el voto en blanco en un referendo constitucional. En la primera de ellas se hizo una declaración de inexequibilidad específica respecto de este punto dado que la ley no fue declarada inconstitucional en su totalidad. Ello no fue así en el caso de las sentencias C-141 de 2010 y C-397 de 2010 si se tiene en cuenta que allí fueron declaradas inexequibles las leyes. En aplicación de esta prohibición la Corte consideró que el inciso 5 del artículo 28 del proyecto de ley estatutaria "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones" y en el que se establecía la posibilidad de promover el voto en blanco, no era aplicable a los mecanismos de participación ciudadana caracterizados por admitir únicamente una manifestación de aprobación o rechazo.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Respeto a los efectos de la abstención

La abstención, en el caso de los referendos constitucionales, es una opción legítima de participación dado que cuando no se satisface el umbral establecido se priva de efectos la decisión positiva o negativa de los participantes. En consecuencia, la determinación del cumplimiento o incumplimiento del umbral requerido para la validez del referendo constitucional, debe hacerse en relación con cada una de las preguntas. De no ser ello así, se aceptaría una discriminación entre aquellos que deciden abstenerse respecto de la totalidad de las preguntas y aquellos que únicamente lo hacen en relación con algunas.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Efectos de la decisión del pueblo de no aprobar una reforma constitucional

La no aprobación de una pregunta sometida a referendo constitucional, no se erige en parámetro para evaluar la constitucionalidad de una disposición legislativa expedida por el Congreso. En consecuencia, ese hecho no implica la inconstitucionalidad de una norma equivalente a la no aprobada en referendo. Destaca la Corte que no existe ninguna disposición que restrinja la posibilidad de tramitar ante el Congreso una iniciativa de reforma constitucional no aprobada por el pueblo en el referendo. Los límites en esa materia se encuentran compuestos: (1) por una prohibición de someter a decisión durante un plazo específico, normas aprobadas o derogadas en un referendo, salvo la existencia de una mayoría especial en el Congreso y (2) por una prohibición de convocar un referendo respecto de materias tramitadas en un referendo previo, cuando no ha transcurrido un determinado período de tiempo.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Características del control judicial de la convocatoria

La Corte ha enunciado las características del control constitucional que se ejerce en estos casos. Dicho control se lleva a cabo con anterioridad al pronunciamiento popular (previo), es ejercido únicamente por este Tribunal (concentrado), opera sin necesidad de acción pública (automático), se ocupa de los denominados vicios de procedimiento y, en esa medida el control no es material (especifico), los ciudadanos pueden intervenir para exponer argumentos a favor o en contra de la iniciativa (participativo) y la sentencia que se adopta pone fin a cualquier debate (definitivo). En aplicación del carácter definitivo del control desplegado por la Corte, la sentencia C-541 de 2010 estableció que habría lugar a "estarse a lo resuelto" en aquellos casos en los cuales se demandaba una norma materialmente igual a la derivada de un texto aprobado en un referendo constitucional y previamente examinado por la Corte Constitucional en desarrollo de sus competencias de control automático. En ese marco también ha sostenido que el control de constitucionalidad al que alude el numeral 2 del artículo 241 de la Carta recae sobre la ley que convoca al referendo constitucional, no sobre un proyecto de ley y, en esa medida, aunque se trata de un control automático no es un control previo a la sanción por parte del Presidente de la República.

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Parámetro de control de la ley que aprueba la convocatoria

El parámetro de control de la ley aprobatoria de la convocatoria a un referendo se encuentra conformado no solo por las normas comprendidas en el capítulo XIII de la Constitución. Además de tales disposiciones, la jurisprudencia ha señalado que constituyen referentes para el juzgamiento, las normas constitucionales y legales que rigen el trámite de aprobación de las leyes así como las normas incorporadas en la Ley 134 de 1994 y que guarden un vínculo estrecho y directo con la Carta Política. Precisando las disposiciones que constituyen el parámetro de control indicó esta Corporación en la sentencia C-397 de 2010: "Teniendo en cuenta este presupuesto, el parámetro de constitucionalidad que tiene la Corte para revisar éste acto, se extiende no solo a las normas constitucionales que regulan el procedimiento de reforma constitucional por iniciativa ciudadana o popular (artículos 241.2, 378 y 379 de la C.P.), sino también a los preceptos constitucionales que rigen el proceso de formación de las leyes (artículos 155, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169 y 170 de la C.P.) y a las normas que garantizan la igualdad, el pluralismo y la transparencia políticos (arts. 13 y 109 CP, y el Acto Legislativo 01 de 2003). Del mismo modo se debe tener en cuenta la Ley 134 de 1994 o Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación (LEMP) y la Ley 130 de 1994, o Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos en lo que se refiere a la revisión de la etapa previa al trámite legislativo. Por último, se debe tener en cuenta la Ley Orgánica 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso, en lo que se refiere a la etapa de aprobación de la iniciativa ciudadana por parte del Congreso."

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Alcance de la competencia de la Corte Constitucional para examinar el trámite de aprobación

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Competencia de la Corte Constitucional para examinar los actos reformatorios adoptados

REFERENDO CONSTITUCIONAL-Prohibición de suspender el control de constitucionalidad de leyes aprobatorias de convocatoria

En el Auto 278 de 2009 la Corte estableció que cuando se adelanta el control constitucional de una ley convocatoria a un referendo constitucional no es pertinente declarar la prejudicialidad, aun en el caso de que se estén adelantando procedimientos para determinar la regularidad de la votación de la ley. En estrecha conexión con ello, en el Auto 348 de 2009 precisó que la determinación adoptada por el Consejo Nacional Electoral respecto de la validez de una actuación, en el curso de la iniciativa ciudadana, no suspendía al ejercicio de las competencias a cargo de la Corte Constitucional. También ha declarado que no procede la declaración de prejudicialidad, encontrándose pendiente un pronunciamiento del Consejo de Estado respecto de la validez del decreto que convoca a sesiones extraordinarias durante el curso de aprobación de una ley de referendo constitucional, dado que a la Corte le corresponde examinar integralmente dicho trámite. En esa dirección se encuentran los Autos 296 y 303 de 2009.

CONSULTA POPULAR-Contenido

La Constitución contiene varias disposiciones relativas a la consulta popular. Además de las mención general en los artículos 40 y 103 (i) el artículo 104 regula la consulta popular facultativa del orden nacional, (ii) el artículo 105 las consultas populares facultativas del nivel territorial, (iii) el artículo 297 prevé las consultas territoriales obligatorias como condición para decretar la creación de nuevos departamentos, (iv) el artículo 319 se ocupa de las consultas territoriales obligatorias para la conformación de un área metropolitana o para la anexión de un municipio a una de ellas y (v) el artículo 321 contempla las consultas territoriales obligatorias para la participación de un municipio en una provincia. La consulta popular del orden nacional y del orden territorial tiene una dimensión representativa en la que interviene en el orden nacional y por expresa disposición constitucional el Presidente y el Senado de la República (art. 104) y, en el orden territorial el Gobernador o el Alcalde –también en virtud de la exigencia constitucional precisa fijada en el artículo 105- y las asambleas, concejos o juntas administradoras locales –por disposición legal-. En esta fase representativa, es el Gobierno el titular de la iniciativa y quien determina, en el caso de no tratarse de una consulta obligatoria, la oportunidad para su realización. Una vez agotada esta fase se activa la dimensión participativa permitiendo que los ciudadanos tomen una decisión, con efectos obligatorios, respecto del asunto consultado.

CONSULTA POPULAR-Definición

El artículo 8 de la ley 134 de 1994 prevé una definición de la consulta popular que coincide con la comprensión que de tal figura ha tenido la jurisprudencia constitucional. Dicha disposición establece que 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. Prescribe además, que en todos los casos la decisión adoptada por el pueblo resulta obligatoria. La Corte se ha ocupado de definir la Consulta Popular. Así, en la sentencia C-180 de 1994, señaló su condición de mecanismo de participación ciudadana consistente "en la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión." Esta definición implica que el pueblo no adopta directamente la decisión respecto del asunto consultado sino que, en otra dirección, impone un mandato de actuación al ejecutivo. Conforme a ello destacó este Tribunal que la Consulta consiste en "la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que posteriormente, la obliga a traducirla en acciones concretas." Su instrumentación, ha destacado la Corte, tiene como finalidad "definir la realización o buscar el apoyo generalmente de actuaciones administrativas de carácter trascendental en el ámbito nacional, regional o local. La consulta popular, además de concretar el derecho a la participación ciudadana, constituye también una forma de canalizar disputas entre dos órganos del poder público legitimados democráticamente. Es por ello que la jurisprudencia ha dicho que "permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya enfrentamiento ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones." Además de la caracterización referida, este

Tribunal ha concluido que en tanto la consulta popular es un mecanismo de participación y la participación es un derecho fundamental, es procedente acudir a la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de las reglas que regulan tal mecanismo y, en particular, para exigir el cumplimiento de la decisión adoptada por el pueblo.

CONSULTA POPULAR-Reglas jurisprudenciales

CONSULTAS POPULARES TERRITORIALES-Inexistencia de reserva estatutaria estricta para su regulación

Para la regulación de la consulta popular territorial pueden concurrir disposiciones estatutarias o las integradas al Estatuto General de la Organización Territorial, según ello se encuentra establecido en el artículo 105 de la Constitución. De esta manera, la reserva de ley estatutaria no se activa en lo relativo a estas consultas territoriales con la misma fuerza en que ocurre respecto de los otros mecanismos de participación, dado que para esas consultas existe una competencia legalmente repartida.

CONSULTA POPULAR-Carácter facultativo y excepcionalmente obligatorio

No obstante que en principio la realización de la consulta popular es una facultad del Presidente, de los Gobernadores y de los Alcaldes, este Tribunal ha considerado que ella resultan obligatoria para la formación de nuevos departamentos (art. 297), para la conformación de un área metropolitana o para la vinculación de un Municipio a una de ellas (art. 319 inc. 2 y 3) y para la vinculación de un municipio a una provincia ya constituida (art. 321. Inc. 4). Este Tribunal, también ha precisado que la determinación de la procedencia de una consulta popular cuando ella se ha establecido como obligatoria, no impide que la administración valore discrecionalmente si se cumplen los supuestos que determinan el deber de realizarla.

CONSULTA POPULAR-Competencia del legislador para establecer umbral de participación para la eficacia del pronunciamiento del pueblo

Se encuentra constitucionalmente permitido que el legislador establezca para el caso de la consulta popular y como condición de validez del pronunciamiento popular, una participación mínima del pueblo. En esa dirección la Ley 134 de 1994, al regular cuándo una decisión adoptada en desarrollo de este mecanismo resulta obligatoria, dispuso la necesidad de una participación mínima de la tercera parte del censo electoral y una votación a favor de la mitad más uno de los sufragios. Dicha disposición fue declara exequible en la sentencia C-180 de 1994. La libertad de configuración del Congreso para fijar tal umbral no se extiende, al caso de la consulta popular emplazada por el Congreso para que el pueblo decida si convoca o no una asamblea constituyente. En este caso la Constitución fija directamente una regla de participación ciudadana mínima.

CONSULTA POPULAR-Prohibición de estimular la participación

Debido a que el establecimiento de un nivel mínimo de participación en la consulta popular –la tercera parte del censo electoral-, implica que la abstención es un medio legítimo de oposición a la iniciativa (abstención activa), no resulta admisible otorgar estímulos a la participación. La sentencia C-041 de 2004 fijó con claridad esta regla de decisión: "En virtud de lo anterior, se puede concluir que la abstención activa, en el referendo derogatorio y aprobatorio, en el plebiscito, en la consulta popular, así como aquélla que convoca a asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, produce efectos jurídicos, por cuanto los ciudadanos pueden no votar con el fin de que no se cumpla el umbral requerido por la Constitución y la ley para efectos de su validez. La eficacia jurídica de estos mecanismos de participación está condicionada al cumplimiento del porcentaje del censo electoral exigido. Así, para que cualquiera de ellos surta efectos jurídicos es necesario un número determinado de votos válidos. En esta medida, no basta que el texto reformatorio o que se pretende derogar, para el caso del referendo, sea aprobado por la mayoría de los sufragantes, antes debe cumplirse el umbral requerido para efectos de determinar si la mayoría aprobó o improbó la reforma. Lo mismo ocurre para el caso del plebiscito, pues es necesario que concurran a las urnas por lo menos la mayoría del censo electoral, después, si se determinará si fue aprobado o no." Esta regla resulta también aplicable a la consulta popular promovida por el Congreso para decidir la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

EXIGENCIA DE CONSULTA POPULAR EN PROCEDIMIENTOS DE CONFORMACION DE AREAS METROPOLITANAS-Vigencia temporal limitada

En aquellos casos en lo que la Constitución ha establecido la consulta popular como condición para la vinculación de los municipios a un área metropolitana, dicha exigencia no puede establecerse como parámetro para examinar la validez de aquellas constituidas antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Ello es así debido a que no se encontraba establecido dicho requisito. Destacando la importancia de esa nueva regla constitucional y refiriéndose a su ámbito temporal de aplicación, señaló la Corte: "La consulta popular como requisito para la creación de Áreas Metropolitanas o para la vinculación de nuevos municipios a las áreas ya existentes, es una condición constitucional de la mayor importancia, puesto que realiza los principios de democracia participativa ínsitos en el nuevo orden constitucional. Quiere ello decir que el constituyente ha estimado que para la conformación de uno de tales entes es necesario tener en cuenta la opinión de la ciudadanía, cuyo beneplácito es indispensable para que un municipio entre a formar parte de un Área Metropolitana. No obstante su relevancia en la nueva estructura democrática del Estado colombiano, la consulta popular, como condición para la creación de un área metropolitana, es un requisito de procedimiento que resulta aplicable como presupuesto para la creación del respectivo ente. En esa medida, la previsión constitucional sólo tiene efecto hacia el futuro, porque no está en capacidad de regular hechos que, como la constitución de un Área Metropolitana con anterioridad a la vigencia de la Constitución, ya acontecieron. Por consiguiente la consulta popular no resulta exigible a entes que existían antes de la expedición de la nueva Constitución, en la medida en que la

creación de tales entidades se regía por otras disposiciones, entre las cuales no estaba la exigencia de la consulta popular".

CONSULTA POPULAR NACIONAL-Prohibición de ejercer control judicial previo al pronunciamiento del pueblo/**CONSULTA POPULAR TERRITORIAL-**Autorización para regular el control judicial

Se encuentra constitucionalmente prohibido que la ley le asigne a la Corte Constitucional un control judicial previo de la consulta popular del orden nacional dado que ello no encuadra en lo dispuesto el numeral 3 del artículo 241 de la Carta. Existe entonces una solución constitucional definida que no puede ser modificada ni ampliada por el legislador. Ahora bien, es posible por no ser un asunto regulado en la Constitución, que la Ley Estatutaria fije reglas relativas al control judicial de consultas populares del orden territorial. Al amparo de esa facultad, puede asignar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo competencias de control previo de la consulta popular.

CONSULTA POPULAR-Restricciones competenciales del pueblo

No resulta posible que se sometan al trámite de la consulta popular disposiciones normativas o una decisión respecto de la convocatoria a la asamblea constituyente, salvo que, en este último caso, se proceda de conformidad con lo establecido en el artículo 376 de la Constitución. 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.

CONSULTA POPULAR-Prohibición de modificar la Constitución o de desconocer derechos constitucionales

CONSULTA POPULAR-Prohibición *prima facie* de invalidar su ejecución mediante la interposición de una acción de tutela

No resulta posible acudir a la acción de tutela con el propósito de invalidar la ejecución de una consulta popular distrital cuando se han surtido todos los procedimientos previstos para ello y, adicionalmente, la votación ya se ha cumplido.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE-Trámite

CONSULTA POPULAR PARA CONVOCAR A UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE-Reglas

La modificación de la Carta mediante una asamblea constituyente se encuentra sometida a varias reglas que comprenden, entre otras cosas, el procedimiento de consulta al pueblo para que decida si se convoca dicha asamblea. Tales reglas

pueden enunciarse de la siguiente forma. En primer lugar, (i) el Congreso tiene la competencia para disponer si consulta al pueblo la convocatoria de una asamblea constituyente o, de otra forma dicho, "quien efectúa la consulta es el Congreso de la República". En segundo lugar, (ii) la ley mediante la cual se prevé la consulta al pueblo debe ser aprobada por la mayoría absoluta de una y otra cámara. En tercer lugar, (iii) la ley que dispone la realización de la consulta debe indicar la competencia, el período y la composición de la asamblea constituyente. En cuarto lugar, (iv) la Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad de la ley que somete a decisión del pueblo la Convocatoria a una Asamblea Constituyente, únicamente por vicios de procedimiento en su formación. Finalmente, en quinto lugar, (v) la convocatoria de la asamblea constituyente se producirá si vota a favor la tercera parte de los integrantes del censo electoral lo que implica, en consecuencia, que es el pueblo quien convoca a la Asamblea. En la segunda fase del procedimiento de reforma, esto es, una vez el pueblo ha decidido convocar a la asamblea constituyente (vi) debe procederse a su elección por el voto directo de los ciudadanos en un acto electoral que no puede coincidir con otro. Una vez elegida (vii) la facultad de reforma constitucional por parte del Congreso de la República quedará suspendida durante el término asignado a la asamblea para el cumplimiento de sus atribuciones. Finalmente (viii) la asamblea tendrá la competencia para fijar su propio reglamento. La Ley 134 de 1994 se refiere a este mecanismo de participación en la misma disposición que se ocupa de regular la consulta popular. De esta manera, el artículo 8 señala que cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración del pueblo mediante una ley aprobada por el Congreso. Adicionalmente, el artículo 63 precisa que la consulta para la convocación de una asamblea y la elección de los delegatarios serán dos actos separados. Asignándole un efecto obligatorio a las decisiones adoptadas por el pueblo en la consulta popular, el artículo 62 de la ley 134 de 1994 prevé la absoluta inmodificabilidad de las reglas que fueron objeto de votación en la consulta. De esta manera la Asamblea Constituyente, además de los límites que más adelante se mencionan, se encuentra sujeta a las determinaciones adoptadas por el pueblo con anterioridad a su convocatoria y que demarcan, entre otras cosas, el alcance de su competencia. La Corte señaló, al examinar dicha regla, que "se acompasa con la naturaleza misma del derecho que tienen quienes han aprobado la decisión de convocar la Asamblea".

PLEBISCITO-Fundamento constitucional/**PLEBISCITO-**Finalidad/ **PLEBISCITO-**Definición/**PLEBISCITO-**Modalidad *"semi-indirecta"*/ **CONSULTA POPULAR NACIONAL Y PLEBISCITO-**Distinción

Este mecanismo de participación, que la jurisprudencia de esta Corte ha considerado como una modalidad semi-indirecta de participación del pueblo, apenas es mencionado en la Constitución. La Corte ha encontrado el fundamento constitucional del plebiscito (i) en el artículo 103 que lo enuncia, (ii) en el artículo 104 que le confiere al Presidente de la Republica, previo concepto favorable del Senado de la República, la posibilidad de consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional y (iii) en el artículo 241 núm. 3 que le atribuye a la Corte Constitucional la competencia para decidir sobre su constitucionalidad únicamente por vicios de procedimiento en su formación. Así las cosas, el plebiscito y la

consulta popular cuentan con un fundamento constitucional común contenido en el artículo 104 de la Carta y, por ello, como lo ha dejado dicho la Corte, el plebiscito puede ser considerado como una forma de consulta popular. El artículo 7 de la ley 134 de 1994 definió el plebiscito indicando que el mismo consiste en un pronunciamiento del pueblo mediante el cual se apoya o se rechaza una determinada decisión del ejecutivo. Al adelantar el examen de constitucionalidad correspondiente, la sentencia C-180 de 1994 estableció los rasgos característicos del plebiscito indicando que podía ser definido "como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino" o como "el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad". En esa misma oportunidad, este Tribunal intentó precisar las diferencias que existían entre dicho mecanismo, de una parte, y la consulta popular y el referendo, de otra. Al contrastarlo con el referendo la Corte cifró la diferencia en el hecho consistente en que el plebiscito no pretende un pronunciamiento del pueblo respecto de una norma, tal y como lo señala el artículo 3 de la Ley 134 de 1994 al establecer que ese instrumento –el referendo- consiste en el pronunciamiento del pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El plebiscito tiene como propósito someter al escrutinio del pueblo una decisión del poder ejecutivo nacional y, en esa medida, el pronunciamiento popular no se desprende totalmente de la persona misma del Presidente de la República. Lo dicho anteriormente permite establecer también la distinción entre la consulta popular nacional y el plebiscito. La primera, a diferencia del segundo, tiene por objeto el pronunciamiento del pueblo respecto de una pregunta de carácter general y, en esa medida, puede comprender materias que no son del resorte exclusivo del Presidente y que, por ello, podrían demandar la intervención de otros órganos del poder público. Que el plebiscito tenga como propósito fundamental conocer la opinión de las personas respecto de una determinada actuación del ejecutivo y no adoptar una norma o exigir su adopción en caso de requerirse, se sigue del hecho consistente en que el control constitucional posterior a cargo de la Corte Constitucional, establecido en el numeral 3 del artículo 241 de la Carta, se ocupa únicamente de vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. De admitirse que el plebiscito tuviera el mismo objeto o los mismos efectos que el referendo o la consulta popular, implicaría aceptar que el pronunciamiento popular podría desconocer la Constitución sin que pudiera, de forma alguna, controlarse judicialmente. En síntesis, el plebiscito tiene como finalidad avalar o rechazar una decisión del ejecutivo con propósitos fundamentalmente políticos y no normativos y, por ello, el control de constitucionalidad únicamente se adelanta para examinar posibles vicios en su convocatoria o realización. La consulta popular del orden nacional se segrega de la gestión o actuación misma del Presidente en tanto el llamado que se hace al pueblo busca trazar un marco de actuación que puede o no concluir en la adopción de decisiones de carácter normativo. En el referendo, el pueblo directamente toma una decisión sobre una norma o un proyecto de norma sin requerirse la intervención posterior de órgano alguno –salvo lo relativo a su formalización de acuerdo a lo que establece el artículo 48 de la ley 134 de 1994- para considerar inmediatamente aplicable la decisión normativa del pueblo (aprobatoria o derogatoria). Estos tres mecanismos de participación se inscriben en una línea continua caracterizada por la intervención del pueblo en la toma de una decisión. Se diferencian, sin embargo, en

los propósitos, en su mayor o menor vinculación con un específico gobernante y en el tipo de efectos que tienen en el ordenamiento jurídico.

PLEBISCITO-Reglas jurisprudenciales

MATERIAS OBJETO DE PLEBISCITO-Restricciones/**PLEBISCITO-**Mandato de aplicar las restricciones previstas para el referendo

Si bien el legislador puede delimitar los asuntos o materias objeto de la consulta plebiscitaria, es obligatorio que tales restricciones comprendan, al menos, asuntos relativos a leyes aprobatorias de tratados internacionales, a las leyes de presupuesto y a materias fiscales o tributarias. En efecto, la Corte señaló, al pronunciarse sobre la posibilidad de someter a plebiscito las materias comprendidas por el numeral 16 del artículo 150, que ello era inexequible "como quiera que conforme al artículo 170 de la Carta, no procede el referendo respecto de los tratados internacionales". Adicionalmente y considerando que la modificación de la Constitución solo es posible a través de los mecanismos establecidos en el artículo 374, la Corte consideró que se ajustaba a la Carta la prohibición de someter al plebiscito decisiones relativas a la duración del periodo presidencial o que impliquen modificación de la Constitución. En esa dirección este Tribunal sostuvo que la Corte no encontraba objeción a dicha regulación "máxime cuando la propia Carta Política prevé que la reforma a sus preceptos se solicite mediante otros mecanismos, instrumentos y procedimientos distintos del plebiscito"

PLEBISCITO-Permisión del legislador para establecer requisitos adicionales a los previstos en el artículo 104 de la Constitución

A pesar de que la Corte señaló que uno de los fundamentos constitucionales del plebiscito era el establecido en el artículo 104 de la Carta en el que se establecía únicamente la aprobación del Senado de la República, declaró la exequibilidad de la disposición en la que se señalaba que la oposición de cualquiera de las Cámaras impedía la convocatoria del pronunciamiento plebiscitario (art. 78 de la ley 134 de 1994). Admitir esa conclusión supone la existencia de una regla que habilita al legislador para fijar condiciones adicionales a las determinadas en la Constitución para la realización de un plebiscito

PLEBISCITO-Prohibición de promover la participación mediante la creación de estímulos

INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA ANTE LAS CORPORACIONES PUBLICAS-Fundamento constitucional/**INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA ANTE LAS CORPORACIONES PUBLICAS-**Definición

Los artículos 40, 103 y 106 contienen reglas generales relativas a este mecanismo de participación. Así (i) el numeral 5 del artículo 40 señala que los ciudadanos, en general, tienen iniciativa en las corporaciones públicas, (ii) el artículo 103 enuncia como mecanismo la iniciativa legislativa, esto es, la iniciativa que puede

promoverse ante el Congreso de la República y (iii) el artículo 106 regula este mecanismo en el nivel territorial indicando que los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública quien tiene la obligación de tramitarlos. El artículo 2 de la ley 134 definió, con fundamento en las anteriores disposiciones generales, que la iniciativa es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales con el objetivo de que tales proyectos sean debatidos y posteriormente, sean aprobados, modificados o negados por la corporación pública respectiva. Con apoyo en las normas antes mencionadas, este Tribunal ha indicado que la iniciativa reconocida a una parte de los ciudadanos "tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control político".

INICIATIVAS RELATIVAS A PROYECTOS DE LEY O DE REFORMA CONSTITUCIONAL-Condiciones específicas para presentarlas

El artículo 155 consagra las condiciones específicas para presentar ante el Congreso iniciativas relativas a proyectos de ley o de reforma constitucional. Allí se indica (i) que tienen la iniciativa un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país, (ii) que la iniciativa debe ser tramitada de acuerdo con lo que establece el artículo 163 de la Constitución en lo relativo a los proyectos con manifestación de urgencia y (iii) que en el caso de la iniciativa formulada por ciudadanos, estos son titulares de un derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en las diferentes etapas que se surtan ante el Congreso y que es objeto de regulación en el artículo 230 de la ley 5 de 1992. A su vez, al regular la iniciativa popular normativa para actos legislativos, el artículo 375 de la Constitución dispuso que además del Gobierno y diez (10) Congresistas, también puedan ejercerla los ciudadanos en un número igual -al menos- al cinco por ciento (5%) del censo electoral así como el veinte por ciento (20%) de los concejales o de los diputados. Dado que tales normas regulan simultáneamente y de manera diferente el porcentaje de concejales o diputados requeridos para la presentación de la iniciativa, estableciendo el primero el treinta por ciento (30%) y el segundo el veinte por ciento (20%), la Corte consideró que el conflicto normativo que se suscitaba debía resolverse a favor del primero de tales porcentajes dado que "pese a preverse en norma anterior, sin lugar a dudas, es el congruente con la jerarquía superior que ostentan los actos legislativos o reformatorios de la Constitución Política que, en razón al carácter estricto y rígido de la Constitución Colombiana, están sometidos a requisitos indudablemente más rigurosos y exigentes para su adopción que los requeridos por el ordenamiento constitucional para las leyes". No obstante lo dicho en la sentencia C-180 de 1994, en oportunidad posterior la Corte estableció que el conflicto entre las dos disposiciones debía solucionarse de manera diferente. Indicó entonces que al paso que el artículo 155 se ocupaba, de manera general, de la iniciativa de cualquier proyecto de ley o de reforma constitucional, el artículo 375 aludía a los proyectos de acto legislativo. En esa

medida la relación era una relación de regla general excepción que fue así explicada en la sentencia C-222/97: "También respecto de la iniciativa cabe distinguir entre lo que contempla el citado artículo 375 y lo establecido por el 155 de la Constitución en torno al porcentaje de concejales o diputados del país que pueden proponer reforma constitucional, pues, pese a la aparente contradicción entre los dos preceptos, se refieren en realidad a modalidades distintas de procesos modificatorios de la Carta: mientras el primero de ellos, que exige el treinta por ciento de los concejales o diputados, toca genéricamente con proyectos de reforma constitucional, el 375 alude de manera específica a proyectos de acto legislativo, es decir a los que tramita el Congreso, de lo cual se desprende que la segunda disposición es especial para ese procedimiento de enmienda, quedando reservada la otra para los casos contemplados en los artículos 376 y 378."

INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA-Reglas jurisprudenciales

INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA-Prohibición respecto de materias que tienen iniciativa de un órgano precisado en la Constitución o que no pueden ser objeto de pronunciamiento popular en referendo

En virtud de esta regla es compatible con la Constitución que la ley señale que ciertas materias no pueden ser objeto de iniciativa tal y como ocurre, por ejemplo, con aquellas que únicamente pueden ser impulsadas por el Gobierno. Sobre ello, la sentencia C-180 de 1994 indicó: "Efectivamente, el proyecto excluye ciertas materias de la iniciativa popular, las cuales, por lo general, corresponden a decisiones políticas de inusitada importancia o gravedad para la conducción o seguridad del Estado, de sus entidades territoriales o para el manejo del orden público en los órdenes nacional y local, en consideración a lo cual se confían exclusivamente a los órganos constitucionalmente responsables de la respectiva función, como así lo dispone la norma en revisión, en concordancia con los artículos 154, 170 inciso final, 300, 313, 315, 322 y 336 de la CP. Se trata, pues, de asuntos de exclusiva iniciativa gubernamental, de carácter presupuestal, fiscal y tributario; del manejo de las relaciones internacionales; de la concesión de amnistías o indultos; o de la preservación y restablecimiento del orden público. Además, como la iniciativa popular puede llevar a la convocatoria de un referendo aprobatorio, se deben armonizar las materias excluidas de referendo y de iniciativa popular, para cumplir el mandato constitucional del inciso 3o. del artículo 170, como en efecto lo hace el proyecto." Conforme a lo dicho por la Corte, existe una regla según la cual es constitucionalmente posible limitar la iniciativa normativa respecto de aquellas materias que no pueden ser sometidas a referendo según el artículo 170 de la Constitución.

INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA-Prohibición de desconocer la reserva de ley estatutaria, autorizando que una ley ordinaria excluya determinadas materias de la iniciativa popular

Esta regla determina que la ley estatutaria que se expida para la regulación de los mecanismos de participación ciudadana debe contener los límites a las

posibilidades de ejercer la iniciativa normativa, sin que resulte posible autorizar que mediante una ley ordinaria se fijen o remitir para ello a un ordenamiento no estatutario vigente.

INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA-Prohibición de ejercer un control judicial previo a su trámite

Esta regla se sigue de la decisión de esta Corporación de declarar inexequible la norma que atribuía a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo -según se tratara de una iniciativa nacional o territorial- competencias para examinar previamente la iniciativa a fin de determinar si cumplía las condiciones previstas en la ley y en la Constitución. Para la Corte ese tipo de regulación desconoce la Carta dado que (i) otorga a tales corporaciones judiciales un poder muy amplio para incidir en la iniciativa, (ii) desconoce las competencias asignadas al Consejo de Estado y (iii) impide un pronunciamiento posterior de los Tribunales respecto de las normas que fruto de la iniciativa fueran aprobadas.

CABILDO ABIERTO-Fundamento constitucional/**CABILDO ABIERTO-**Definición

La Constitución únicamente se refiere al denominado cabildo abierto en el artículo 103 de la Carta al mencionar los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. El artículo 9 de la ley 134, declarada exequible en su oportunidad, definió el cabildo como la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. La Corte ha indicado que ese mecanismo consiste en "la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten." También ha señalado que el instrumento referido "se constituye en la forma más efectiva para que los ciudadanos residentes en los respectivos entes territoriales, puedan discutir y estudiar los asuntos que son de interés para la comunidad". Igualmente precisó que mediante el mismo se pretende "ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y, en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población. (...)". Asimismo advirtió que en el cabildo "los habitantes tienen el derecho de participar directamente en la discusión que tenga ahí lugar con el fin de expresar su opinión, sin intermediarios, sobre los asuntos de interés para la comunidad".

CABILDO ABIERTO-Objetivo

Mecanismos de participación como el cabildo abierto tienen como objetivo, al igual que los demás "foros cívicos", promover el diálogo horizontal de los ciudadanos complementando, en esa medida, el diálogo vertical que se materializa mediante los mecanismos propios de la democracia representativa. Por ello resulta posible establecer que las autoridades disciplinen su realización con el propósito de asegurar que los procesos de deliberación que allí se surten se lleven a cabo sin interferencias. Fue por ello que la Corte Constitucional encontró admisible –

aunque no se trataba propiamente de un cabildo abierto- que en un foro cívico convocado por el alcalde de un Municipio para discutir asuntos presupuestales, no se admitiera el ingreso de aquellos que en ese entonces eran candidatos a la alcaldía

CABILDO ABIERTO-Reglas jurisprudenciales

CABILDO ABIERTO-Posibilidad de que el legislador le atribuya capacidad de decisión

El cabildo es un mecanismo de democracia participativa que activa la relación de control del poder político en tanto hace posible el diálogo directo de la administración con la ciudadanía. En todo caso también puede manifestarse como una forma de ejercicio de dicho poder político cuando en las normas que lo regulan se contempla que los resultados de la discusión sean obligatorios. La posibilidad de asignarle tales efectos fue expresamente reconocido por este Tribunal en la sentencia C-180 de 1994.

CABILDO ABIERTO-Posibilidad de que el legislador defina, en general, los sujetos habilitados para participar

Las características de este mecanismo hacen posible que el legislador establezca que los participantes en el cabildo sean aquellos que tengan un interés específico en la materia. Esto implica la posibilidad de que el legislador estatutario establezca que en el cabildo participen únicamente los residentes en determinado nivel territorial. Dijo la Corte que la premisa según la cual el cabildo abierto tiene como propósito discutir asuntos de interés para la comunidad "enfatiza la especial relación que entre el sujeto y el asunto debe existir y que concita su pertenencia, por razón de la residencia, a la respectiva localidad o municipio.

CABILDO ABIERTO-Prohibición de que el legislador de asigne a las autoridades territoriales competencias para la regulación de la convocatoria y funcionamiento

Considerando que la Constitución no se ocupa de regular las condiciones de realización del cabildo abierto, el margen de configuración del que dispone el Congreso para regular esta institución de participación democrática es particularmente amplio. Es por ello que la Corte ha sostenido que "el constituyente deja en manos del legislador su reglamentación". En tanto titular exclusivo de esa competencia no es posible que le asigne a los concejos municipales, distritales o a las juntas administradoras locales, la expedición de las normas necesarias para la convocatoria y funcionamiento de los cabildos cuando no se encuentren contenidas en la ley.

REVOCATORIA DEL MANDATO-Fundamento constitucional

La Carta Política hace referencia específica a la revocatoria del mandato en dos disposiciones. La primera de ellas, el artículo 40, señala que el derecho a la participación de los ciudadanos se concreta, entre otros, en el derecho a revocar el

mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establezca la ley. A su vez, el artículo 103 lo enuncia como uno de los mecanismos de participación ciudadana. Adicionalmente el artículo 259, aunque no contiene una mención específica de dicha figura, alude al denominado voto programático indicando que quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. El artículo 6 de la Ley 134 de 1994 definió la revocatoria como el derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde. Según esta Corporación la revocatoria del mandato consiste en "la posibilidad con la que cuenta el pueblo de responsabilizar políticamente el incumplimiento de aquello que haya prometido determinado candidato y por lo cual fue elegido (...)". Igualmente ha advertido que se trata de un instrumento que permite "el control político directo sobre el poder público". La Corte ha tenido oportunidad de explicar el fundamento de la revocatoria señalando que "la estrategia constitucional determina tanto para los gobernantes como para los gobernados, una relación recíproca y de compromiso entre el voto y el cumplimiento del programa electoral." Como consecuencia de ello "las promesas electorales bajo el nuevo esquema constitucional deben cumplirse, lo cual explica que los electores puedan adelantar la revocatoria del mandato

VOTO PROGRAMATICO-Jurisprudencia constitucional/**VOTO PROGRAMATICO-**Realización de la democracia representativa

REVOCATORIA DEL MANDATO-Reglas jurisprudenciales

REVOCATORIA DEL MANDATO Y PERDIDA DE INVESTIDURA-Distinción

REVOCATORIA DEL MANDATO-Prohibición de que el legislador establezca, al adoptar la regulación en materia de voto programático, un determinado contenido a los programas que deben inscribir los candidatos

Resulta contrario a las exigencias propias del pluralismo político imponer a los candidatos a la alcaldía o a la Gobernación, un determinado modelo para la presentación del programa que se obligan a cumplir en el evento de ser elegidos. En aplicación de esta regla, la Corte consideró inexequible una disposición que indicaba que los programas serían entendidos como propuestas integrales, coherentes con las necesidades básicas insatisfechas y que propendan por el desarrollo armónico de la respectiva entidad territorial en lo social, económico, político, laboral, cultural y ecológico.

REVOCATORIA DEL MANDATO-Posibilidad de establecer que haya transcurrido un período mínimo después de la elección del alcalde antes de activar la revocatoria

La jurisprudencia de esta Corporación ha encontrado compatible con la Constitución las disposiciones que establecen un límite temporal a la iniciativa de la revocatoria. De esta manera es factible que el legislador prevea que antes de determinado tiempo se impida cualquier propósito revocatorio. En esa dirección, al

examinar una disposición que establecía que la revocatoria solo procedería si había transcurrido un año desde el momento de la posesión del respectivo mandatario, la Corte concluyó que era exequible "puesto que es un término razonable establecido por el Legislador para que el nuevo alcalde o gobernador pueda comenzar a dar cumplimiento a su programa.

REVOCATORIA DEL MANDATO-Posibilidad de que el legislador establezca la obligación de presentar, en la solicitud de la revocatoria, las razones que la motivan

Este Tribunal ha considerado que establecer la obligación de presentar las razones que motivan una solicitud de revocatoria es plenamente compatible con la Carta Política. Según la sentencia C-011 de 1994 "establecer las razones por las cuales se convoca a una revocatoria es perfectamente razonable, por cuanto traza un contenido a las personas para ejercer el control político" y, en esa medida resulta "(...) necesario explicarle al resto de los miembros del cuerpo electoral el por qué de la convocatoria". Al examinar una exigencia similar, la sentencia C-180 de 1994 expresó: "La Corte considera constitucional esta disposición, en cuanto dicha exigencia es parte esencial del mecanismo de la revocatoria, pues no podría entenderse que se pretendiera conseguir el apoyo popular para llevar a cabo una convocatoria a votación para revocar un mandato, sin conocer los motivos que fundamentan dicha solicitud."

REVOCATORIA DE MANDATO-Posibilidad de que el legislador establezca un apoyo mínimo de la solicitud de revocatoria para promover la convocatoria a la votación/**REVOCATORIA DE MANDATO-**Prohibición de excluir del proceso revocatorio a los ciudadanos que no participaron en las elecciones

En desarrollo de la libertad de configuración de la que dispone el legislador estatutario, es posible que establezca condiciones mínimas de apoyo a la solicitud de la revocatoria. Eso permite conferirle seriedad suficiente a la iniciativa e impide, adicionalmente, que solicitudes aisladas puedan dar lugar a la activación de funciones electorales. Así, en la sentencia C-011 de 1994 al estudiar una disposición que señalaba que la solicitud de revocatoria debía venir acompañada de un memorial suscrito por personas que hubieren participado en la jornada de elección del mandatario en un número equivalente al cuarenta por ciento (40%) de los votos válidos emitidos en esa oportunidad, Posteriormente, al examinar una nueva regla legislativa que establecía que el porcentaje del cuarenta por ciento (40%) se aplicaría no al número de votos válidos emitidos en la elección sino al número de votos que hubiera obtenido el elegido, este Tribunal consideró que ella se ajustaba a la Constitución. A diferencia de lo establecido en la sentencia C-011 de 1994 respecto de la constitucionalidad de la exigencia según la cual los suscriptores de la solicitud solo podían ser los participantes de la jornada electoral previa, la Corte estableció en la sentencia C-179 de 2002 que esa condición vulneraba el derecho de los ciudadanos a participar en el control del poder público.

REVOCATORIA DE MANDATO-Posibilidad de establecer exigencias

mínimas de participación y votación para que la revocatoria resulte posible

Con fundamento en esta regla, la jurisprudencia advierte que no se oponen a la Constitución aquellas disposiciones legales que prevén un umbral mínimo de participación para decidir la revocatoria. En esa medida, ha considerado exequible (i) la regla que establece un umbral mínimo de participación del sesenta por ciento (60%) de los participantes en la jornada electoral en la que se eligió el mandatario y una mayoría a favor de la revocatoria del sesenta por ciento (60%) de los participantes o (ii) la regla que, modificando la anterior, fijó un umbral mínimo de participación del cincuenta y cinco por ciento (55%) de los votos válidos en la elección anterior y una mayoría respaldando la revocatoria de la mitad más uno de los votantes. Cabe advertir que atendiendo el cambio de postura respecto de los ciudadanos legitimados para intervenir en el proceso de revocatoria, la Corte consideró que permitir la concurrencia a la votación de ciudadanos que no habían intervenido en la elección previa, se ajustaba a la Carta Política.

REVOCATORIA DE MANDATO-Posibilidad de establecer una prohibición de iniciar un nuevo trámite de revocatoria cuando en virtud de la votación ella no ha prosperado

La Corte consideró que era constitucionalmente que el legislador estableciera la improcedencia de un nuevo trámite de revocatoria cuando, en virtud de la votación del pueblo, ella hubiere resultado fallida. Así, en la sentencia C-180 de 1994 indicó la Corte: "En relación con el artículo 70, dispone que si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse dicha solicitud en lo que resta de su periodo. En cuanto a esta norma, estima la Corte que es constitucional, pues de una parte, se trata del desarrollo de la facultad que el Constituyente otorgó en el artículo 103 al legislador para regular este mecanismo, y de otra, lo que se pretende es evitar que mediante continuas solicitudes de revocatoria, los enemigos políticos le impidan al respectivo mandatario, cumplir a cabalidad con su mandato o programa político."

REVOCATORIA DE MANDATO-Designación del reemplazo definitivo del alcalde revocado

La regla relacionada con la designación del reemplazo del gobernador o alcalde, que ha sido objeto de revocatoria, fue inicialmente precisada por la Corte al señalar que se oponía a la Constitución disponer que el Presidente de la República o los Gobernadores designaran definitivamente el reemplazo del alcalde revocado. Sin embargo, la Corte juzgó que si era posible la designación interina de un alcalde o gobernador hasta tanto se desarrollaran las nuevas elecciones. Sobre ello la sentencia C-011 de 1994 presentó varias consideraciones, luego reiteradas en la sentencia C-180 de 1994.

REVOCATORIA DE MANDATO-Prohibición de promover la participación en los procesos de revocatoria del mandato mediante la creación de estímulos

Dado que el éxito de la revocatoria del mandato depende de la satisfacción de un umbral mínimo de participación, no resulta posible que la ley otorgue estímulos o conceda beneficios a quienes participen. Así lo estableció la sentencia C-041 de 2004 citada al enunciar la aplicación de esta regla al referendo, a la consulta popular y al plebiscito.

REVOCATORIA DE MANDATO-Prohibición de extender la revocatoria del mandato a los miembros del Congreso

La Corte ha considerado que la revocatoria del mandato se aplica, en atención a lo establecido en materia de voto programático en el artículo 259 de la Carta, únicamente a los alcaldes y gobernadores. Refiriéndose a la posibilidad de aplicar tal institución a los congresistas sostuvo esta Corte: "El funcionamiento en bancadas tiene como objetivo racionalizar las labores del Congreso y de las Corporaciones de elección popular. En tal sentido, la prohibición de la doble militancia tiene como razón de ser la de servir de instrumento disciplinante para la existencia misma de las bancadas. Así, en principio, bancadas y doble militancia no dependen de la clase de mandato que se les conceda a los parlamentarios. Sobre el particular, cabe señalar que si bien puede ser independiente la existencia de disciplina interna de los partidos mediante el funcionamiento de bancadas de la clase de mandato que se maneje, es necesario tener presente las relaciones existentes entre mandato parlamentario y funcionamiento de partidos, pues esta relación determina en buena parte la forma de ser de nuestro sistema democrático. De tal suerte que, para las Corporaciones de elección popular no puede hablarse de mandato imperativo, pues no está en los representantes de un partido concretar todo el programa, la razón de ser, la naturaleza de los órganos colegiados es la negociación, el consenso y la conclusión en la ley de las decisiones más próximas a un ideario. No puede exigírseles mandato imperativo, ni revocatoria del mandato." Así las cosas, en el sistema actual, resultante de la reforma política y de la ley de bancadas, si bien no existen responsabilidades directas entre elector y representante por incumplimientos del mandato (no pueden existir), si existe un mecanismo para que los elegidos actúen de manera armónica y cohesionada en torno a los intereses del partido, cual es, la prohibición de la doble militancia y el régimen disciplinario interno que hasta donde la dinámica política parlamentaria lo permite, debe orientar a los representantes a actuar de manera coherente con tal ideario político en que consiste el programa del partido."

REVOCATORIA DE MANDATO-Obligación de las autoridades territoriales de proteger las expresiones orientadas a promoverla

La Corte ha señalado que la actuación de las autoridades locales, en el marco de una iniciativa ciudadana de revocatoria del mandato, debe ser respetuosa de los derechos que se garantizan a quienes lideran la iniciativa. En esa medida ha dispuesto (i) que la restricción a las manifestaciones públicas de los interesados así como (ii) las intervenciones en medios de comunicación por parte de los mandatarios locales, deben ser especialmente cuidadosas a efectos de no desconocer la libertad de expresión e información, de no vulnerar el derecho al buen nombre y a la honra y de no inhibir o afectar el derecho a la participación de los ciudadanos.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Reglas relativas a la promoción y vocería de origen popular/**PROMOCION Y VOCERIA DE MECANISMOS DE PARTICIPACION DE ORIGEN POPULAR-**Promotor y comité promotor/ **PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-**Reglas sobre vocería y promoción por parte de ciudadanos, organizaciones sociales, movimientos o partidos políticos

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Requisitos para inscripción

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Condición temporal mínima para inscripción de revocatoria de mandato

La Corte encuentra que dicha restricción temporal debe interpretarse en el sentido de que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria, en ningún caso proceden trámites ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente. Esta conclusión es el resultado de la ponderación efectuada entre el derecho a la participación y los principios que rigen la actuación administrativa (art. 209), en particular, la eficiencia en las funciones de gobierno y administración. La posibilidad de iniciar el trámite de revocatoria o de que se surta la votación cuando el período para el cual fue nombrado el alcalde es menor a un año se traduce en una muy grave afectación del principio de eficiencia, dado que (i) al margen de su prosperidad, el trámite del mecanismo interfiere en la gestión del mandatario en una época en la que los esfuerzos deben dirigirse con especial atención a la concreción de los propósitos y metas que se definieron en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y (ii) en caso de que fuese aprobada la revocatoria, ello implicaría una transición de mandatarios por un muy reducido período de tiempo con graves efectos en materia de planeación y ejecución de los diferentes proyectos. Ahora bien, pese a que establecer la prohibición de iniciar o continuar el proceso revocatorio constituye una restricción de los derechos de participación, con ella no se anula su contenido básico en tanto la norma estudiada garantiza la total efectividad del mecanismo entre el segundo y tercer año, obligando a las autoridades electorales a actuar con diligencia en el trámite respectivo.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Registro de propuestas

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Etapa de recolección de apoyos ciudadanos/**FORMULARIO DE RECOLECCION DE APOYOS-**No debe contener alusiones personales, publicidad personal o comercial/ **PROMOCION Y VOCERIA DE MECANISMOS DE PARTICPACION DE ORIGEN POPULAR-**Desistimiento de iniciativa por parte del Comité Promotor

MATERIAS OBJETO DE INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA, REFERENDO O CONSULTA POPULAR-Reglas en relación con el trámite/**REGISTRADURIA-**Funciones en relación con mecanismos de participación ante las Corporaciones Públicas/**MATERIAS OBJETO DE INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA, REFERENDO O CONSULTA POPULAR-**Publicación de la iniciativa/ **COMITE PROMOTOR-**Legitimación para manifestarse positivamente frente al archivo de iniciativa por vencimiento de la legislatura, a pesar de haber conseguido apoyo ciudadano, afecta de manera inconstitucional la expresión popular y el principio democrático

TRAMITE DE LAS PROPUESTAS SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Reglas

PROMOCION DE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA SOBRE INICIATIVAS INCONSTITUCIONALES-Prohibición general/ **REFERENDO CONSTITUCIONAL-**Revisión de constitucionalidad/ **TRIBUNALES DE JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO-**Competencia sobre constitucionalidad de mecanismo de participación democrática que pretendan adelantarse/**CONTROL JUDICIAL DE REFERENDO CONSTITUCIONAL Y CONSULTA PARA DECIDIR CONVOCATORIA DE ASAMBLEA CONSTITUYENTE-**Características/**CONTROL JUDICIAL DE REFERENDO LEGAL, CONSULTA POPULAR NACIONAL Y PLEBISCITO-**Características/**CONTROL JUDICIAL DE REFERENDOS TERRITORIALES-**Alcance/**CONTROL JUDICIAL DE CONSULTAS POPULARES TERRITORIALES-**Características/**CONSULTAS POPULARES TERRITORIALES-**Límites competenciales/**CONTROL JUDICIAL DE INICIATIVA POPULAR NORMATIVA, REVOCATORIA DE MANDATO Y CABILDO ABIERTO-**Contenido y alcance

ETAPA PREVIA AL TRAMITE DEL MECANISMO EN CORPORACIONES PUBLICAS-Requisitos especiales

PLEBISCITO Y CONSULTA POPULAR NACIONAL Y TERRITORIAL-Reglas relativas al concepto previo de la Corporación pública correspondiente

REALIZACION DE MECANISMOS DE PARTICIPACION-Decreto de convocatoria/**MECANISMOS DE PARTICIPACION-**Término para que la autoridad correspondiente realice convocatoria para su realización/ **MECANISMOS DE PARTICIPACION-**Plazo máximo para su realización efectiva/**REFERENDO-**Reglas especiales que prohíben la realización de más de tres referendos en una misma ocasión, así como su concurrencia con otro certamen electoral

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Campañas/ **CAMPAÑAS SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION**

CIUDADANA-Reglas/**ABSTENCION EN MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-**Jurisprudencia constitucional

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Competencias del Consejo Nacional Electoral

PARTICIPACION CIUDADANA QUE REQUIERE VOTACION POPULAR-Mecanismos en que procede

TARJETA ELECTORAL O MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION-Contenido/**TARJETA ELECTORAL O MECANISMO ELECTRONICO DE VOTACION-**Reglas especiales/**VOTO EN BLOQUE DE REFERENDOS MULTITEMATICOS-**Jurisprudencia constitucional/ **TARJETA ELECTORAL O MECANISMO DE VOTACION PARA CONVOCATORIA DE ASAMBLEA CONSTITUYENTE-**Exigencias

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA QUE REQUIEREN VOTACION POPULAR-Aplicación de reglas sobre publicidad, encuestas, escrutinios y reclamaciones contenidas en la normatividad electoral

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultad para suspender la realización de votación en mecanismos de participación

MECANISMO DE PARTICIPACION DEMOCRATICA-Requisitos para que la decisión del pueblo sea obligatoria

APROBACION POR VOTACION POPULAR DE MATERIAS O ASUNTOS QUE SE SOMETEN A MECANISMOS DE PARTICIPACION-Reglas relacionadas con las consecuencias/**EDIL-**No resulta compatible con la Constitución, asignarle competencia de expedir una norma con fuerza de resolución local cuando la junta administradora así no procede

REVOCATORIA DEL MANDATO-Notificación, remoción del cargo y elección de sucesor

DECISION POSTERIOR SOBRE NORMAS SOMETIDAS A REFERENDO-Reglas especiales

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva/**RENDICION DE CUENTAS-**Definición/**PROCESO DE RENDICION DE CUENTAS-**Principios y elementos/**PROCESO DE RENDICION DE CUENTAS-**Medios de acción/**RENDICION DE CUENTAS-**Finalidades/**RENDICION DE CUENTAS-**Formas de materialización/**RENDICION DE CUENTAS A LA CIUDADANIA-**Obligatoriedad/**PROCESO DE RENDICION DE CUENTAS-**Etapas/ **PROCESO DE RENDICION DE CUENTAS-**Manual único y lineamientos/

MANUAL UNICO DE RENDICION DE CUENTAS-Propósitos/ **RENDICION DE CUENTAS-**Elaboración anual de estrategia/**RENDICION DE CUENTAS-**Espacios de dialogo/**RENDICION DE CUENTAS-**Escenarios en los cuales se debe desarrollar/**RENDICION DE CUENTAS POR LAS CORPORACIONES PUBLICAS TERRITORIALE**S-Reglas

PARTICIPACION CIUDADANA DE LA SOCIEDAD CIVIL-Instrumentos encaminados a promover estrategias de seguimiento de la gestión pública

MECANISMOS PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL-Reglas/**CONTROL SOCIAL A LO PUBLICO-**Definición/**CONTROL SOCIAL-**Objeto/**CONTROL SOCIAL-**Alcance/**CONTROL SOCIAL-**Modalidades/**CONTROL SOCIAL DE LA GESTION PUBLICA-**Objetivos/**CONTROL SOCIAL A LO PUBLICO-**Principios/**VIGILANCIA CIUDADANA A TRAVES DE FORMAS DE CONTROL SOCIAL A LO PUBLICO-**Reglas/**REDES DE VEEDURIAS CIUDADANAS-**Contenido/ **VEEDURIAS CIUDADANAS-**Funciones/**VEEDURIAS CIUDADANAS-**Habilitación para presentar denuncias por posible detrimento del patrimonio público

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Control fiscal/**DENUNCIAS EN CONTROL FISCAL-**Procedimiento para la atención y respuesta/ **PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-**Plazo improrrogable de respuesta a denuncia en control fiscal no puede implicar, en ningún caso, la afectación de las garantías procesales establecidas en el proceso de responsabilidad fiscal/ **PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-**Competencia al Contralor en materia de procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal no puede implicar modificación de etapas, términos y garantías previstos en el régimen legal de responsabilidad fiscal

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Participación social ante las corporaciones públicas de elección popular y el Congreso de la República/ **CORPORACIONES PUBLICAS DE ELECCION POPULAR-**Reglas aplicables

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Coordinación y promoción de la participación ciudadana/**CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA-**Funciones/**CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA-**Composición/**CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA-**Resulta inaplicable su autorización para que en decisión mayoritaria y sin consultar los grupos sociales correspondientes, reemplace a la mitad de representantes de la sociedad civil/ **ORGANOS DEL NIVEL TERRITORIAL QUE INCIDEN EN LA**

CONFIGURACION, APLICACION Y SEGUIMIENTO DE POLITICAS PUBLICAS-Reglas para su funcionamiento/**CONSEJOS DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES DE PARTICIPACION CIUDADANA-**Funciones/**CONSEJOS DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES DE PARTICIPACION CIUDADANA-**Composición/**COMISIONES REGIONALES DE MORALIZACION COMO PROMOTORAS DE PARTICIPACION CIUDADANA-**Funciones

PARTICIPACION CIUDADANA EN ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y DISTRITALES-Promoción

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Acuerdos participativos o presupuestos participativos

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Aspectos relativos a la financiación de la participación

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Derechos y responsabilidades de los ciudadanos

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Atributos del derecho a la participación

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Reglas relativas a las denominadas "alianzas para la prosperidad"/**ALIANZAS PARA LA PROSPERIDAD-**Instrumento de la ciudadanía para hacer efectivo su derecho constitucional a participar en las decisiones que los afectan

Revisión constitucional: Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 CÁMARA (Acumulado 133 de 2011 CÁMARA) – 227 de 2012 SENADO *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*.

Referencia: Expediente PE-038

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Texto del proyecto de ley estatutaria.

El texto completo del proyecto se incorpora en el Anexo No 1 de la presente sentencia. Adicionalmente, los artículos se van reproduciendo a medida que se adelanta el control material de constitucionalidad de sus disposiciones.

2. Actuaciones procesales.

2.1. Con el fin de adelantar el examen de constitucionalidad previsto en el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución, el Magistrado Sustanciador dispuso: (i) avocar el conocimiento del proyecto de ley estatutaria; (ii) oficiar a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes a efectos de que remitieran diversos documentos relativos al trámite legislativo surtido por el proyecto de ley objeto de examen; y, una vez recaudadas las pruebas requeridas, (iii) correr traslado al Procurador General de la Nación; (iv) comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y al Ministro de Justicia para que, en caso de considerarlo pertinente, intervinieran en el proceso; (v) invitar autoridades públicas, asociaciones territoriales y étnicas, universidades, academias, centros de pensamiento y organizaciones de la sociedad civil para que, en caso de estimarlo procedente, participaran en el proceso de constitucionalidad.

2.2. El Magistrado Sustanciador dispuso (i) requerir a las secretarías generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, para la remisión de varios documentos; y (ii) solicitar al Ministerio del Interior informar si se habían llevado a efecto procesos de información o concertación, diálogos, reuniones o consultas orientadas a identificar el impacto del proyecto de ley en las comunidades étnicas así como la opinión de sus integrantes.

2.3. En auto de fecha 27 de septiembre de 2012 fueron requeridos el Senado de la República y la Cámara de Representantes, para el envío de documentos relacionados con el trámite legislativo del proyecto de ley objeto de examen. En providencia de fecha 30 de octubre de 2012 el Magistrado Sustanciador dispuso requerir al Secretario General del Senado de la República, a efectos de que remitiera un informe relacionado con algunos aspectos del trámite adelantado respecto del proyecto de ley.

2.4. En auto de fecha 15 de noviembre, y luego de recaudadas las pruebas correspondientes, el Magistrado Sustanciador dispuso dar cumplimiento a las órdenes restantes del auto mediante el cual se avocó conocimiento del proyecto de la referencia.

3. Intervenciones.

3.1. Ministerio del Interior.

3.1.1. El trámite de esta ley estatutaria se realizó mediante un proceso participativo de amplio alcance, en el cual se promovió un ejercicio de deliberación y consulta ciudadana con el propósito de recoger y sistematizar opiniones y propuestas de diversos actores. Lo anterior se realizó a través de la creación de una Mesa Nacional de Participación Ciudadana que sesionó en Bogotá entre enero y junio de 2011, así como de 12 Mesas Regionales organizadas en el mismo número de capitales del país. De esta forma, las normas del proyecto de ley bajo revisión fueron socializadas debidamente y por consiguiente, el proceso de confección normativa se encuentra ajustado a la Constitución Política. Es importante señalar que para el caso en concreto de este proyecto de ley estatutaria, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior no adelantó consulta previa a los grupos étnicos, bajo el entendido que no procede este trámite cuando se trata de una ley de carácter general e impersonal que, en sí misma, no causa afectación a las comunidades étnicas.

3.1.2. El contenido normativo del proyecto de ley estatutaria es coherente con el modelo de Estado Social de Derecho, caracterizado por ser democrático, participativo y pluralista (art.1 CP). En ese sentido, hace posible que el ciudadano cumpla su deber constitucional de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país (numeral 5 art. 95 CP).

3.1.3. Este proyecto de ley estatutaria fomenta los principios y valores de la participación ciudadana (art. 41 CP), lo que permite materializar el control político que pueden realizar los ciudadanos mediante los mecanismos de participación democrática. Adicionalmente debe resaltarse del proyecto de ley, la introducción de ajustes para hacer más efectivo el empleo de los mecanismos de participación directa.

3.1.4. La regulación del control social a lo público (arts. 60 y 61 del proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011), se encuentra en consonancia con los artículos 1, 3, 40 y 270 de la CP. Los artículos que regulan la materia reconocen diferentes formas de control social, lo que amplía el espectro de esta práctica ciudadana.

3.1.5. El artículo 67 del proyecto de ley estatutaria, constituye un refuerzo de las redes de veedurías, las cuales se articulan como un escenario organizado y sistémico que contribuye a fortalecer a la sociedad civil. Si bien las leyes estatutarias están reservadas para la regulación de los mecanismos de participación política, ello no significa que las mismas no puedan contener preceptos no estatutarios relativos a materias conexas, como es el caso de las veedurías ciudadanas, organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones civiles en la gestión administrativa.

3.1.6. El Consejo Nacional de Participación Ciudadana, consagrado en el artículo 77 del proyecto de ley estatutaria, hace posible establecer el diálogo con amplios sectores de la sociedad (consejos, agremiaciones, grupos de interés entre otros). Asimismo la nueva regulación plantea una dinámica especial frente a la promoción de la participación ciudadana de las administraciones Departamentales, Municipales y Distritales. El Sistema de Participación Ciudadana, establecido en el

artículo 80 del proyecto de ley estatutaria, contribuye a la participación en su condición de derecho y deber de los ciudadanos. En ese marco se consolidan escenarios para deliberar y concertar diversidad de asuntos relevantes desde la perspectiva de la participación. Los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana (art. 84 del proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011) permiten la existencia de escenarios de participación de las autoridades públicas y de la ciudadanía, encargados de definir la política de participación.

3.1.7. El presupuesto participativo (art. 90, 91, 92, 93 y 100 del proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011) constituye un elemento innovador que fortalece el Estado y la Sociedad Civil. Ello contribuye a satisfacer la necesidad de que la sociedad democrática, participe activamente en la defensa de lo público. El criterio de gasto en participación (art. 94 y 98 del proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011), guarda coherencia con las reglas y pautas aplicables a los procesos de planeación y ejecución presupuestal para la debida apropiación presupuestal. De esta manera se promueve la financiación efectiva de la participación ciudadana. Las Alianzas para la Prosperidad (art. 105, 106, 107 y 108 del proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011) propician la existencia de instancias de diálogo entre las instituciones y los ciudadanos, razón por la cual se encuentra conforme con lo establecido en la Constitución.

3.1.8. El artículo 104 del proyecto de ley estatutaria, se ajusta a lo establecido en el artículo 6 de la CP y, del mismo modo, al principio de correlatividad que se predica entre los deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana y los deberes que el Estado impone a los ciudadanos.

3.1.9. Finalmente, la presente ley estatutaria desarrolla uno de los fines del Estado, consagrados en el artículo 2° de la Constitución, que consiste en facilitar la participación de los ciudadanos a través de la creación de mecanismos de participación política. Adicionalmente le señala al legislador ordinario y extraordinario los parámetros dentro de los cuales debe desarrollar el control y la fiscalización popular del gasto público.

3.2. Misión de Observación Electoral (MOE).

3.2.1. El parágrafo del artículo 5 del proyecto de ley estatutaria, introduce un trato diferenciado entre el "*vocero*" y el "*promotor*" de los mecanismos directos de participación ciudadana. Este parágrafo excluye la responsabilidad del "vocero" respecto de algunos de los mecanismos directos de participación ciudadana (referendos, consultas populares y revocatoria de mandato de origen popular) y sólo lo hace responsable de los mecanismos de iniciativa popular legislativa o normativa. Por esta razón, se debe declarar la constitucionalidad condicionada, en el entendido que la responsabilidad del "*vocero*" se extiende a todos los mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, el parágrafo del artículo mencionado, implanta un trato diferenciado e injustificado constitucionalmente entre "*vocero*" y "*promotor*", al omitir la creación de un régimen de responsabilidad para el "*promotor*", que realiza su labor con independencia de las organizaciones políticas y sociales. Por tanto, la Corte Constitucional debe modular

el fallo y establecer que el régimen de responsabilidad previsto aplica tanto para los "*voceros*", como para los "*promotores*", incluyendo a los miembros del comité promotor en los casos que así lo requieran. En ese sentido, la Corte debe modular la constitucionalidad de las disposiciones que incurran en el tratamiento diferenciado (art. 6, 8, 13, 15, 16, 19 y 20 del proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011), y en su lugar, incluir en ellas, las referencias al promotor, al comité promotor y al vocero.

3.2.2. El artículo 6 del proyecto de ley estatutaria, no contempla como requisito para la inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, la necesidad de recolectar apoyos ciudadanos. Empero, este requisito se encuentra vigente en la Ley 134 de 1994 (art.10 y art. 64 modificado por el art. 1° de la Ley 741 de 2002), la cual no fue derogada de forma expresa por este proyecto de ley. Esto permitiría interpretar que el requisito del apoyo ciudadano para la inscripción se encuentra vigente y que requiere ajustarse a los requisitos previstos en la ley anterior (Ley 134 de 2011). Así, resulta necesario que la Corte Constitucional establezca claridad en la materia, interpretando el artículo 9 del proyecto de ley estatutaria como exequible, en el entendido que, dicho proceso de recolección de apoyos ciudadanos, no es requerido para la inscripción de la iniciativa.

3.2.3. El literal c) del artículo 9 del proyecto de ley estatutaria debe ser declarado inconstitucional, toda vez que hace más difícil el ejercicio del derecho a la participación ciudadana. La regulación establece que se requiere recolectar y presentar el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del censo electoral, para presentar una iniciativa popular normativa, mientras que la Ley 134 de 1994 (inciso 1° artículo 28) prevé que el número de apoyos debe ser superior al 5% del censo electoral vigente. En ese orden de ideas, el Legislador desborda su competencia de regulación, cuando ha establecido un requisito para el ejercicio de un derecho y mediante una ley posterior hace más difícil el ejercicio de dicho derecho.

3.2.4. El artículo 170 de la CP establece como requisito para la realización de referendos derogatorios de una ley, la recolección de apoyos ciudadanos equivalentes al 10% del censo electoral. Sin embargo, el literal a) del artículo 20 de este proyecto de ley estatutaria, tácitamente somete a un procedimiento legislativo este tipo de referendos. Si bien no está mencionado en la norma el referendo derogatorio de una ley, dicho artículo pretende regular el trámite en corporaciones públicas de cada uno de los mecanismos directos de participación ciudadana. Ese requisito adicional constituye un obstáculo a la participación ciudadana, toda vez que obliga a que la iniciativa de la ciudadanía sea tramitada ante el Congreso, lo cual es contrario a la lógica, porque, si el Congreso emitió una ley, incluso en contra de la voluntad de un sector de la ciudadanía, no es probable que esté dispuesto a derogarla a iniciativa de la misma ciudadanía. En consecuencia, la Corte Constitucional debe declarar la exequibilidad del literal a) del artículo 20 del proyecto de ley estatutaria, en el sentido que no son incluidos bajo esta regulación los referendos derogatorios.

3.2.5. La segunda frase del parágrafo 1° del artículo 20 del proyecto de ley estatutaria debe ser declarada inexequible, toda vez que incluye una indebida obligación en cabeza del "*vocero*" y del "*promotor*", lo que contraría la libertad de

expresión y la intangibilidad de las iniciativas de origen popular. Dicha frase, establece que "[d]e *presentarse cambios de forma, en cada uno de los respectivos debates, el vocero del comité promotor manifestará que los cambios introducidos no sustituyen el sentido original de la iniciativa*". Esta disposición, vulnera la intangibilidad de las iniciativas de origen popular, en el entendido que el Congreso puede eludir dicha intangibilidad al afirmar, con razón o sin ella, que el promotor está de acuerdo con las modificaciones introducidas en el proyecto.

3.2.6. El parágrafo del artículo 34 del proyecto de ley establece que el gobierno, los partidos y los movimientos políticos podrían inscribirse ante la organización electoral para ser reconocidos como partícipes de la campaña. Es decir que, permitiría la intervención política del gobierno Departamental, Distrital o Municipal en la campaña de la revocatoria de mandato. Ello contraría el artículo 127 de la CP y las disposiciones disciplinarias y penales que desarrollan esa norma constitucional. En consecuencia, la Corte Constitucional debe declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 34 del proyecto de ley estatutaria, bajo el entendido que éste no puede ser utilizado en contra de las disposiciones que prohíben la intervención en política de los funcionarios públicos.

3.2.7. El artículo 48 del proyecto de ley estatuaria debe ser declarado exequible, en el entendido que las obligaciones contempladas en dicho artículo, también cobijan a los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes. En esta disposición no se hace ninguna distinción entre congresista y servidores públicos, razón por la cual se puede entender que los primeros quedarían exentos del proceso de rendición de cuentas. El Congreso incurrió en una omisión legislativa que carece de razón que la justifique y que genera una desigualdad negativa. En una democracia participativa no existen motivos que justifiquen la exclusión de servidores públicos del deber de rendir cuentas. Por tanto, esta omisión legislativa desconoce el artículo 40 y 103 de la CP, ya que no asegura de manera efectiva que los ciudadanos puedan hacer un control político y además no permite que los elegidos sean responsables ante sus electores.

3.3. Representantes del Foro Nacional por Colombia y de las Corporaciones Viva la Ciudadanía, Nuevo Arco Iris, Transparencia por Colombia y Misión de Observación Electoral.

3.3.1. El proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011, se constituye en una herramienta destinada a profundizar la democracia participativa en este país, atendiendo siempre a los principios consagrados en la Carta Política, entre los cuales se encuentra la participación, como principio constitutivo de un Estado. De esta forma, busca mejorar el marco legal vigente para ejercer el derecho a participar en las decisiones públicas, sin desconocer que no alcanza a resolver todos los problemas detectados en el funcionamiento de los mecanismos de participación que existen.

3.3.2. Entre los aspectos a resaltar de este proyecto de ley, se encuentran: (i) la distinción entre mecanismos de participación directa de origen popular y los de origen en la autoridad pública; (ii) la flexibilización de algunos requisitos exigidos para el uso de los mecanismos de participación directa (Títulos II y III del

proyecto), lo cual contribuye a que sean puestos en funcionamiento de manera efectiva; (iii) es un aspecto positivo, la introducción de un capítulo sobre rendición de cuentas, porque impone como requisito la entrega previa y oportuna de información pertinente y veraz a la ciudadanía, siendo, no obstante, inconstitucional esta disposición normativa en la medida que exime a los Congresistas del deber de rendir cuentas, marcando una discriminación que atenta contra la democracia del país.

3.3.3. Es un aspecto novedoso que, en los artículos 53, 54 y 55 del proyecto de ley estatutaria, se establezca una obligación de las instancias de participación consistente en rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus acciones y los resultados de su gestión.

3.3.4. Resulta importante la inclusión de un capítulo sobre el control social a la gestión pública y sus resultados (art. 60 y 61 de la Ley Estatutaria 134 de 2011) en tanto constituye un desarrollo del artículo 270 de la CP. Además, el capítulo V del proyecto de ley, recoge algunas propuestas realizadas en las Mesas de Participación organizadas para la consulta ciudadana, en especial aquella que señala que el control social se puede realizar a través de diferentes modalidades y no sólo a través de las veedurías ciudadanas.

3.3.5. El Consejo Nacional de Participación es fundamental para un desarrollo efectivo de la participación en el país. Ello se explica en el hecho de que hace parte de sus funciones la promoción de los sistemas de participación. Sin embargo, el proyecto no le confiere relevancia al Sistema Nacional de Planeación que carece en la actualidad de una reglamentación, impidiendo que los miembros de tal sistema sean reconocidos por las autoridades públicas y afectando, por ello, su función de articulación de los Consejos de Planeación.

3.3.6. Los Consejos Municipales y Departamentales, al igual que los Consejos Nacionales, son órganos funcionales para el desarrollo de la participación. Adicionalmente se erigen en órganos de consulta de esas políticas de participación. Empero, el proyecto de ley, al disponer que los Consejos de Participación Ciudadana sólo puedan funcionar en los municipios de grado uno y dos, excluye un número muy importante de pequeños municipios. Ello es una discriminación contraria a la Constitución.

3.3.7. Es un aporte muy importante el estímulo de los Presupuestos Participativos que se incluye en el artículo 87 del proyecto de ley, como una de las tareas a cargo de las oficinas encargadas de la participación en las entidades territoriales. De igual forma, es necesario que en el capítulo del Proceso del Presupuesto Participativo, se imponga la obligación a las corporaciones públicas de incorporar a sus presupuestos los resultados de los acuerdos participativos. No obstante, es inconveniente que el artículo 93 del proyecto de ley disponga que las instancias de los presupuestos participativos sustenten los acuerdos y compromisos adquiridos ante los Consejos de Planeación respectivos, con el fin de que puedan ser incluidos en el presupuesto, toda vez que se trata de dos dinámicas diferentes.

3.3.8. Resulta significativo que el proyecto de ley estatutaria, en el Título VII,

artículos 94 y 98, señale el destino particular que las autoridades públicas deben conferirle a los recursos que correspondan a gastos en participación. Asimismo, es importante que, el proyecto de ley estatutaria defina en el artículo 95, las pautas para incrementar los recursos destinados a la promoción de la participación y, adicionalmente, que precise las fuentes de donde provendrán en el futuro tales recursos. Sin embargo, es un aspecto negativo no haber señalado el incremento de los recursos y el tipo de proyectos que debe auspiciar el Fondo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Democracia. Esto deja tal determinación en cabeza de autoridades ajenas, que en ocasiones pueden desconocer la importancia de la participación democrática. Es fundamental establecer la posibilidad de que los Departamentos y los Municipios creen fondos propios de participación para los planes, programas y proyectos de participación en su respectiva jurisdicción.

3.3.9. Constituye un aspecto destacado del proyecto, la incorporación de incentivos (art. 101 de la Ley Estatutaria 134 de 2011), para que la ciudadanía ejerza su derecho a la participación y para que las autoridades públicas lo fomenten.

3.3.10. Constituye un aporte del proyecto de ley, la delimitación de las responsabilidades de las autoridades públicas con respecto a la promoción de la participación. En particular debe destacarse la obligación del Ministerio del Interior y de las dependencias que designen las autoridades departamentales y municipales en la orientación de la política de participación en sus respectivas jurisdicciones.

3.3.11. Las Alianzas para la Prosperidad establecidas en el artículo 105 del proyecto de ley, resultan inconvenientes por tres razones. En primer lugar, desconocen el principio de economía de espacios que inspiró este proyecto, en tanto crea un espacio nuevo de participación cuyos propósitos pueden ser completados por los ya existentes. En segundo lugar, la denominación de esta figura coincide con el eslogan político de un gobierno. Finalmente, en tercer lugar, debilita la figura de la consulta previa, debido a que a su amparo se podrían suscitar acuerdos previos entre las empresas y las comunidades étnicas cuando se trate de proyectos que afecten a estas últimas.

3.3.12. Por último, es relevante la creación de una comisión que se ocupe de compilar todos los textos legales que regulan la participación ciudadana. Ello resulta de mayor importancia si se considera que este proyecto de ley no derogó la Ley 134 de 1994. Conforme a ello, la inexistencia de una normativa única puede suscitar agudos problemas de interpretación.

3.4. Pedro Santana Rodríguez, Lina Macías, Carlos Alberto Lerma y Gabriel Bustamante Peña, en su condición de miembros de la Corporación Viva la Ciudadanía.

3.4.1. El proyecto de ley estatutaria no abarca íntegramente todas las necesidades requeridas para que se lleve a cabo un efectivo desarrollo del concepto de la democracia participativa, el cual se constituyó en uno de los valores más relevantes en la expedición de la Constitución Política de 1991. Existe una excesiva reglamentación y creación de consejos y otros órganos que hace que en la práctica no haya una efectiva participación política por parte de la ciudadanía. Asimismo, el

proyecto no avanza en la dirección de otorgar mayor poder en espacios como el Consejo Nacional de la Participación que permite un mejor y efectivo goce del derecho a la participación política.

3.4.2. Existe una omisión legislativa, en tanto el proyecto de ley estatutaria no hace mención a los pueblos indígenas ni afrocolombianos desconociendo así, la política diferencial de promoción y participación política de todos los ciudadanos. En igual sentido existe una omisión legislativa al no tener en cuenta a las personas con discapacidad ni prever instancias de participación para los niños y niñas. Lo anterior desconoce el principio constitucional a la diversidad étnica y cultural, el cual sólo puede ser desarrollado de manera adecuada cuando existe una verdadera interrelación con el principio de la democracia participativa.

3.4.3. De otro lado, la regulación establecida en los artículos 93 y siguientes del proyecto en relación con los presupuestos participativos, implica un desconocimiento de los límites de la planeación participativa y de manera particular de aquellos relativos a la actuación de los Consejos Territoriales de Participación. *Pretender que las decisiones soberanas de los ciudadanos, tomadas democráticamente en sus cabildos o asambleas ciudadanas, vayan a los consejos territoriales de planeación para su aval y su aprobación, vulnera los principios de la soberanía popular y la democracia participativa.* Someter los presupuestos participativos a un aval por parte de los consejos territoriales, desnaturaliza la misma figura que desarrolla principios de la democracia directa.

3.4.4. En relación con la normatividad relacionada con las denominadas *"alianzas para la prosperidad",* estos artículos deben ser declarados inexequibles. La expresión *"mecanismos de acción conjunta que permitan el desarrollo social sostenible"* es una figura paralela a la consulta previa que la afecta de manera grave teniendo en cuenta que el gobierno y las empresas siempre han tenido una actitud de rechazo frente a ésta. Las "alianzas para la prosperidad" es una figura que *"inevitablemente entrará en choque"* con la consulta previa cuando se trate de un proyecto minero desarrollado en territorio de un pueblo indígena o una comunidad afrocolombiana. En este sentido, debe preguntarse, qué ocurre si la consulta decide en un sentido y los acuerdos en otro. Si bien dichos acuerdos no derogan la institución de la consulta previa, en la práctica la van a condicionar y limitar. Por lo anterior, todos los artículos relacionados con las "Alianzas para la Prosperidad", debieron haber sido consultados con las comunidades indígenas y afrodescendientes, situación que no se llevó a cabo. Así las cosas se requiere declarar la inexequibilidad de la totalidad de los artículos que hacen referencia a las alianzas para la prosperidad (arts. 105, 106, 107 y 108); o, en su defecto, declarar su exequibilidad condicionada bajo el entendido que estos no pueden ser aplicados en territorios de comunidades indígenas y afrodescendientes hasta que no se adelanten los respectivos procesos de consulta previa.

3.5. Corporación Colegio Mayor de Cultura y Ciencias y José Rogelio Sánchez Hernández.

Se solicita que se incluya el texto normativo correspondiente al entonces artículo 70 del Proyecto de Ley Estatutaria, presentado en la ponencia para el *"informe de*

conciliación al proyecto de Ley Estatutaria No. 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, acumulado con el 113 2011", el cual fue retirado en el trámite de conciliación publicado en la Gaceta No. 343 de 2012. Lo anterior debido a que se requiere que a los ciudadanos de la academia y a las ONG´s, les sea reconocida su labor en calidad de veedores por su lucha contra la corrupción.

3.6. Plinio Alarcón Buitrago.

3.6.1. El literal a) del artículo 9° del proyecto de ley estatutaria bajo revisión debe ser declarado constitucional, porque, el espíritu de la norma aplica para que los ciudadanos puedan presentar solicitudes de referendos derogatorios o aprobatorios. La Corte Constitucional debe definir el alcance de esta norma, para que no haya lugar a interpretar que la misma sólo aplica en los casos de los referendos aprobatorios, dado que, lo que se busca proteger, es el derecho de los ciudadanos a presentar solicitudes de referendo derogatorio.

3.6.2. La Corte Constitucional debe definir y aclarar los conceptos de "*Referendo Derogatorio*" y el de "*Iniciativa popular de acto legislativo*", porque, si bien ambos mecanismos pretenden reformar la Carta Política, lo cierto es que poseen trámites y efectos jurídicos distintos.

3.6.3. Por otra parte, cuando la iniciativa de referendo derogatorio, supere en apoyos el 5% del censo electoral en la fecha respectiva para la solicitud y, no sea aprobada la ley que debe convocar por parte del Congreso de la Republica, la Corte Constitucional debe determinar que ante tal circunstancia el Registrador Nacional del Estado Civil queda facultado para convocar de manera directa el referendo.

3.6.4. Finalmente la Corte Constitucional debe incluir una cláusula especial, sin efectos retroactivos, que señale en forma clara y precisa que, los procesos de referendo iniciados en el marco de la Ley 134 de 1994, no serán modificados con la entrada en vigencia del nuevo marco jurídico.

3.7. Jaime Castro Castro y Miguel Gómez Martínez.

3.7.1. La Corte debe señalar en su pronunciamiento que las disposiciones del proyecto de ley y, en particular, las normas relativas a la revocatoria del mandato, serán aplicables de forma inmediata puesto que en el mismo se prescribe que la ley regirá desde el momento de su promulgación. Esto implica que la regulación referida habrá de disciplinar, incluso, *"las etapas no agotadas de los procesos revocatorios en curso"*.

3.7.2. Con el propósito de justificar que ese es el alcance que debe darse a la cláusula de vigencia, es posible exponer diferentes argumentos. En primer lugar, dado que el derecho a la participación es un derecho fundamental, las leyes que lo regulan deben ser interpretadas de conformidad con el principio *in dubio pro cive*. En segundo lugar, los derechos y obligaciones de los servidores públicos se establecen en normas de orden público, lo que implica que no puede argumentarse la existencia de derechos adquiridos a efectos de eludir su aplicación inmediata o afirmar su carácter inmodificable. En tercer lugar, quien ostenta la competencia

para la modificación de las normas legales o constitucionales lo puede hacer en cualquier tiempo tal y como se sigue, por ejemplo, del hecho consistente en que la Asamblea Constituyente de 1991 dispuso la terminación del período para el cual habían sido elegidos los Congresistas o de la posibilidad de que en la Constitución o en la ley se establezcan -o se eliminen- obligaciones, delitos o faltas disciplinarias. En cuarto lugar, la interpretación propuesta se funda en la importancia constitucional de la revocatoria en tanto es una forma de ejercicio de la soberanía que se radica en el pueblo y de su derecho a controlar políticamente la gestión de gobernadores y alcaldes, cuya materialización pretende facilitar la ley.

3.7.3. En síntesis, el pronunciamiento de la Corte en la dirección solicitada es necesario dado que: (i) no existen ninguna razón para aplazar la aplicación de la ley; (ii) es obligación de la Corte promover el ejercicio de los derechos reconocidos en la Carta; (iii) es importante promover el control político de los ciudadanos si se consideran "*las protuberantes fallas de los organismos de control, que a veces obedecen a los formalismos legales que retrasan y enredan sus investigaciones*"; y (iv) es imprescindible cerrar las discusiones alrededor de esta cuestión en particular a fin de evitar la afectación del trámite de los diferentes procesos revocatorios.

4. Concepto del Procurador General de la Nación.

4.1. En cuanto al trámite del proyecto de la Ley Estatutaria, luego de realizar el análisis formal de procedimiento resulta posible concluir que *(i) el proyecto fue tramitado en la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2011 y el 20 de junio de 2012, con lo cual se cumple lo previsto en el artículo 153 superior; (ii) entre el primer y segundo debate en cada una de las cámaras medió un término superior a ocho días y entre la aprobación del proyecto en el Senado y el inicio del trámite en la Cámara de Representantes un término superior a quince días, por lo que se cumple con lo establecido en el artículo 160 de la Constitución; (iii) se cumplió con los informes de ponencia requeridos; (iv) se cumplieron con los anuncios previos a la votación de las ponencias; (v) el proyecto fue aprobado de conformidad con las mayorías exigidas por la Constitución en cada una de las sesiones; (vi) se cumplió con las publicaciones establecidas en el artículo 157 constitucional y* (vii) la comisión de conciliación se ocupó sólo de los puntos divergentes entre las cámaras y su informe fue aprobado y publicado de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política.

4.2. En relación con el contenido sustancial de la norma esta cumple con la exigencia de reserva de Ley Estatutaria señalada en el artículo 152 superior y la jurisprudencia constitucional, en tanto se pretende regular y reglamentar situaciones relativas al derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

4.3. Se presenta un problema de técnica legislativa debido a que el presente proyecto tiene el mismo objeto que la Ley 134 de 1994, sin que el primero haga ninguna referencia al segundo, originando así, un problema en relación con la vigencia de las normas.

4.4. Dentro del Título I del Proyecto de Ley Estatutaria se encuentra que el artículo

5º establece una diferenciación injustificada entre el vocero de la iniciativa y su promotor. Del texto normativo resulta posible interpretar que sólo el vocero sería responsable de las actividades administrativas y financieras de la campaña. La diferenciación vulnera el principio de igualdad, en tanto no se encuentra justificación alguna para que el promotor no sea responsable y por el contrario, el vocero sí lo sea. Lo anterior no responde al propósito del *Estado para controlar los ingresos procedentes de las contribuciones para el ejercicio de este tipo de mecanismos de participación ciudadana.* De esta manera, dicha norma sólo puede ser interpretada de manera condicionada, *bajo el entendido que la responsabilidad administrativa y financiera del vocero es aplicable de igual manera al promotor.*

4.5. En igual sentido, la redacción de la norma puede dar lugar a entender que la responsabilidad sólo recae sobre aquellas campañas de iniciativa popular legislativa o normativa, lo que excluiría otros mecanismos como el referendo, la consulta popular y la revocatoria del mandato. Por lo tanto, dicha disposición debe ser interpretada de manera condicionada bajo el entendido que la responsabilidad del vocero y del promotor se extiende a todos los mecanismos de participación ciudadana.

4.6. El literal (d) del artículo 9º debe ser interpretado de forma conjunta con el literal (c) del artículo 31, los cuales regulan situaciones pertinentes con el mecanismo de consulta popular en el ámbito de las entidades territoriales. De esta manera, se hace indispensable comparar el porcentaje que las mencionadas normas exigen para solicitar una consulta popular en las entidades territoriales con el establecido en el artículo 28 de la ley 134 de 1994. En relación con la normatividad anterior, el proyecto aumenta del 5 % al 10% del censo electoral, lo cual dificulta aún más la accesibilidad de los ciudadanos a este mecanismo de participación ciudadana. Si bien resulta posible señalar que Legislador tiene plenas facultades para establecer el porcentaje que considere pertinente, este debe desplegar dicha competencia en beneficio del ejercicio de los mecanismos de participación *y no con el fin de restringirlos o hacerlos más dificultosos.* Por lo anterior, se debe declarar la inexequibilidad del literal (d) del artículo 9º y el literal (c) del artículo 31.

4.7. Finalmente en relación con el Título I del proyecto, el literal (a) del artículo 20 debe ser interpretado de manera condicionada, debido a que el procedimiento establecido en dicha norma sólo puede ser aplicado para los referendos aprobatorios, en tanto, el artículo 170 de la Constitución establece de forma especial el procedimiento para aquellos referendos derogatorios de leyes, los cuales no deben tramitarse ante la Corporación Pública respectiva.

4.8. En cuanto los artículos del Capítulo II del Título II del Proyecto de Ley, el literal (a) del artículo 21, le otorga la facultad a la Corte Constitucional para llevar a cabo un examen material del texto sometido al referendo, lo cual resulta inconstitucional toda vez que el artículo 241 de la Constitución sólo permite que la Corte realice una examen formal en relación con el procedimiento de la ley que convoca a referendo. Al utilizar la expresión “el texto”, el Legislador le otorgó a la Corte la posibilidad de realizar un análisis material del mismo.

4.9. Por su parte, el literal (b) de la misma normatividad debe ser declarado

inexequible, aclarando que se mantiene vigente el artículo 44 de la Ley 134 de 1994, debido a que ésta resulta ambigua ya que se limita a señalar que los tribunales de lo contencioso administrativo tienen la competencia para pronunciarse *sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.* La norma puede dar lugar a que sean sometidos a dicho control (i) aquellos mecanismos de orden nacional que son de competencia exclusiva de la Corte Constitucional, (ii) los plebiscitos del orden nacional y (iii) los mecanismos que no necesitan de control de constitucionalidad previo. La ambigüedad de la competencia atenta contra los artículos 6, 121 y 122 constitucionales.

4.10. En relación con el artículo 22, en el cual se establece regulación pertinente al cabildo abierto, se requiere que se declare la constitucionalidad condicionada de la expresión *"podrán"* en el entendido que una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales, es obligatoria la realización del cabildo y no de manera opcional o potestativa como pareciera entenderse del tenor literal del texto. Lo anterior debido a que si se configura una competencia discrecional, se podría amenazar la garantía de los derechos constitucionales de participación política.

4.11. Atendiendo lo anterior, el artículo 33 debe ser declarado inexequible en el entendido que los pronunciamientos de la Corte Constitucional y los tribunales contenciosos, son aquellos contemplados en el artículo 44 de la Ley 134 de 1994. Es decir, sólo referidos "*(i) los pronunciamientos de la Corte Constitucional por vicios de trámite sobre la constitucionalidad de convocatoria a un referendo o asambleas nacional constituyentes, así como sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes, consultas populares y plebiscitos de orden nacional y (ii) pronunciamientos de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo sobre los referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales".*

4.12. En cuanto al artículo 34, se debe declarar inexequible la expresión *"el gobierno"*, debido a que el legislador realizó una indebida equiparación del gobierno (nacional, departamental y municipal) con los partidos, movimientos políticos y organizaciones sociales en tanto, dichas organizaciones políticas desarrollan el derecho fundamental establecido en el Artículo 40 de la Constitución y cumplen objetivos y finalidades distintas a aquellas que debe cumplir - por mandato constitucional - el Gobierno. La equiparación resulta inequitativa ya que en lugar de promover y garantizar la participación política, genera un escenario de confrontación entre los movimientos políticos y el gobierno quien incluso podría con recursos públicos oponerse a mecanismos de participación ciudadana. Permitir al Gobierno (Nacional, departamental o municipal) *adelantar, con recursos públicos y a través de medios de comunicación públicos y privados, campañas contrarias a los mecanismos de participación ciudadana de iniciativa popular*, es una facultad desproporcionada, inequitativa y contraria a la naturaleza de los mecanismos de participación ciudadana y a los derechos de participación política.

4.13. El artículo 46 constituye una restricción a las facultades de las ramas legislativas y ejecutiva y del propio pueblo. La Constitución otorga plena competencia al Congreso para crear, modificar y derogar las leyes en cualquier tiempo. Así mismo, el ejecutivo y los otros órganos que por disposición constitucional tienen iniciativa legislativa, tampoco tienen límites temporales para

ejercer su competencia. De esta manera, resulta inconstitucional suspender la competencia de los mencionados organismos así sea de forma temporal. En igual sentido dicha limitación atenta contra el derecho constitucional de promover y desarrollar mecanismos de participación ciudadana en cualquier momento. En el caso particular, no existe cosa juzgada constitucional debido a que la Corte cuando llevó a cabo el estudio del Artículo 46 de la Ley 134 de 1994 mediante la sentencia C-180 de 1994, sólo hizo referencia al inciso 1º del artículo y no al tercero, el cual es el contenido normativo que se reproduce en esta oportunidad. Por lo tanto, se debe declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del articulado, y en su lugar, se deben mantener vigentes los primeros dos incisos del artículo 46 de la Ley 134 de 1994.

4.14. Por último, resulta de especial importancia analizar las implicaciones del artículo 113 del Proyecto de Ley, teniendo en cuenta que la nueva normatividad no hace referencia alguna a la Ley 134 de 1994, la cual tiene el mismo objeto de regulación. Debe indicarse que conservan su vigencia los siguientes artículos de la ley 134 de 1994 al ser materias no tratadas en el proyecto de ley o ser artículos que no resultan contradictorios con ninguna de las nuevas normas: *(i) los artículos 1º al 9º, que corresponden al Título I de la Ley, en donde se establece el objeto de la misma y se fijan las definiciones pertinentes; (ii) el artículo 15, relativo a los efectos de la inscripción de iniciativas populares legislativas y normativas ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente; (iii) el artículo 20, relativo a la recolección de apoyos por correo para las iniciativas legislativas o las solicitudes de referendo; (iv) el artículo 36, relativo a los referendos derogatorios de ciertos actos legislativos; (v) el artículo 37, en donde se establece cuando no hay lugar a referendos derogatorios, (vi) el inciso segundo del artículo 50, en donde se señala que no podrán ser objeto de consulta popular los temas que supongan una modificación de la Constitución Política; (vii) El artículo 51, relativo a las consultas populares de carácter departamental, distrital, municipal y local; (viii) el inciso segundo del artículo 52, en donde se establece que no podrán ser objeto de consultas populares proyectos de articulados ni convocatorias a asambleas constituyentes sino bajo los parámetros señaladas en el artículo 376 superior; (ix) el segundo inciso del artículo 53, relativo al concepto previo de conveniencia de las asambleas, consejos o juntas administrativas locales, sobre las consultas populares; (x) el numeral primero del artículo 64; (xi) el artículo 67, relativo a la convocatoria a la votación en las entidades territoriales para la revocatoria del mandato; (xii) el artículo 68, relativo a la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para revocatoria del mandato; (xiii) el artículo 71, relativo a la inscripción de candidatos; (xiv) el artículo 73, relativo a la ejecución inmediata de la revocatoria; (xv) el inciso segundo del artículo 77, relativo al plebiscito; (xvi) todos los artículos que integran el Título X, con excepción de los artículos 97 y 98; (xvii) el artículo 99, relativo al derecho de los particulares a participar en la gestión administrativa; (xviii) el artículo 106, relativo a la remisión a normas electorales; (xix) el artículo 107, relativo a la declaración de resultados por parte del Consejo Nacional Electoral o del Registrador del Estado Civil; y (xx) el artículo 108, relativo al archivo sobre los mecanismos de participación ciudadana que debe llevar la Registraduría Nacional del Estado Civil".*

4.15. Por su parte, se entienden expresamente derogados, los siguientes artículos:

10, 11 12, 13, 14, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, inciso 1º del 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, numeral 2º del 64, 66, 69, 70, 72, 74, 75, 76, inciso 1º del 77, 78, 79, 80, todos los artículos del título IX y X, 100 y 105.

5. El Auto 118 de 2013 de la Corte Constitucional: orden de subsanación de un vicio de trámite -CP 241, parágrafo-.

5.1. Esta Corporación, en el Auto 118 de fecha 17 de junio de 2013, decidió -por mayoría- devolver al Congreso de la República el proyecto de ley objeto de revisión. Al presentar la razón que justificaba su conclusión, así como el procedimiento que debía adelantarse para la subsanación precisó, la Corte:

"Examinado el trámite surtido en el Congreso de la República al proyecto de ley estatutaria número 134 de 2011 Cámara (acumulado al 133) - 227 de 2012 Senado, *"por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*, la Corte advierte la existencia de un vicio en el procedimiento: la falta de votación nominal y pública al proyecto en plenaria de Senado (cuarto debate), sumada a la falta de claridad y certeza sobre la aprobación unánime, con la consecuente indeterminación de las mayorías, en contravía de lo previsto en el artículo 133 de la Carta Política, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2009.

No obstante, como el mencionado vicio es subsanable, se devolverá el expediente al Senado de la República para que rehaga el trámite respectivo. El Congreso tendrá un plazo de treinta (30) días, en los términos del artículo 202 de la Ley 5ª de 1992, en concordancia con el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, para que subsane el vicio detectado en esta providencia.

En el evento de ser subsanado el vicio, cumplido el trámite de rigor, el proyecto deberá ser remitido por el Senado de la República a la Corte para continuar su revisión de acuerdo con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución Política."

5.2. En atención a lo señalado, la Corte adoptó tres decisiones: (i) dispuso que fuese devuelto a la presidencia del Senado de la República el proyecto de ley estatutaria examinado, para el trámite de subsanación del vicio de procedimiento identificado en la providencia; (ii) concedió al Congreso de la República el plazo de treinta (30) días, en los términos del artículo 202 de la Ley 5ª de 1992, en concordancia con el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, para que subsanara el vicio detectado; y (iii) determinó que una vez subsanado el vicio al que se refiere la parte considerativa de la providencia, fuera remitido por el Senado de la República a la Corte Constitucional el proyecto de ley estatutaria para continuar el trámite de rigor, de acuerdo con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución Política.

5.3. Mediante comunicación de fecha 15 de agosto de 2013 el Secretario General del Senado de la República indicó que, siguiendo las instrucciones del Presidente del Senado de la República y en cumplimiento del auto 118 de 2013, procedía a remitir el expediente correspondiente.

5.4. Adicionalmente anexó al expediente constancia secretarial titulada "SUSTANCIACIÓN SEGUNDA PONENCIA Y TEXTO DEFINITIVO PARA CORREGIR VICIO EN CUMPLIMIENTO DE AUTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL" de fecha 15 de agosto de 2013, en la que se indica que en sesión plenaria del Senado de la República el día martes trece (13) de agosto del año 2013, fue considerado el informe de ponencia para segundo debate, el articulado y el título del proyecto de Ley (….) en cumplimiento del Auto de la Sala Plena No. A-118 de 2013 proferido por la Corte Constitucional, mediante el cual se ordenaba subsanar el vicio presentado, en el sentido de realizar la votación de manera nominal y pública en cuarto debate.

Además, en dicha constancia se señaló que con el quórum decisorio requerido y previa publicación oficial del informe ponencia en la Gaceta del Congreso No. 219 de 2012 se realizó la correspondiente votación con un resultado de 54 votos por el SI y 2 votos por el NO. Con fundamento en ello, advierte la Constancia, *fue debidamente aprobado el informe de ponencia y subsanado en su totalidad el vicio presentado.*

Concluye el documento indicando que *la constancia de consideración y aprobación de este proyecto, se encuentra señalado en el Acta 06 del 13 de agosto de 2013, previo anuncio en sesión plenaria el día 6 de agosto de 2013, Acta No. 05.*

5.5. Posteriormente, en Auto de fecha 10 de septiembre de 2013, el Magistrado Sustanciador dispuso REQUERIR a la Secretaria General del Senado de la República para que remitiera: (i) la Gaceta del Congreso que contiene el Acta de la sesión de fecha 6 de agosto en la que se hace el anuncio para la votación del proyecto de ley en la Plenaria del Senado; (ii) la Gaceta del Congreso que contiene el Acta de la sesión de fecha 13 de agosto de 2013, en la que se llevó a efecto la discusión y votación del proyecto de ley en la Plenaria del Senado de la República; y (iii) todos los documentos adicionales que den cuenta del trámite adelantado por el Congreso de la República en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en el auto 118 de 2013. Mediante auto de fecha 1 de octubre de 2013, el Magistrado Sustanciador requirió nuevamente a la Secretaria General del Senado de la República con el propósito de que remitiera los documentos solicitados.

5.6. Finalmente, en comunicación de fecha 7 de octubre de 2013, el Secretario General remite la información solicitada aportando las Gacetas del Congreso Nos. 717 y 774 de 2013 que dan cuenta, respectivamente, del anuncio para la votación del proyecto, de una parte, y de la discusión y votación del proyecto de la referencia, de otra.

6. El Auto 008 de 2014: orden de completar el trámite posterior al cuarto debate.

6.1. Mediante Auto 008 de 2014 la Corte constató, al adelantar el examen de los documentos relativos al trámite ordenado en el Auto 118 de 2013, que el Senado se había limitado a repetir la votación sobre el proyecto objeto de revisión, en la plenaria -para enmendar el vicio- pero sin continuar con el trámite posterior

requerido para culminar con la aprobación del proyecto de ley. En esa dirección señaló que el Congreso de la República no concluyó las etapas que correspondían una vez llevada a cabo la votación en la plenaria del Senado dado que no se surtió (i) la conformación de la Comisión de Conciliación que ordena el artículo 161 de la Constitución cuando se presentan diferencias en el articulado aprobado en cada cámara, (ii) la elaboración del informe de conciliación y (iii) la aprobación del mismo en las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, condición imprescindible para contar con el texto final del proyecto de Ley Estatutaria aprobado por el Congreso de la República.

En atención a lo indicado, esta Corporación dispuso (1) devolver a la presidencia del Senado de la República el proyecto de Ley Estatutaria objeto de examen, con el fin de que las cámaras legislativas completen el trámite posterior al cuarto debate, previsto en el artículo 161 de la Constitución Política, (2) conceder al Congreso de la República el tiempo que resta de la legislatura en curso, para que culmine el procedimiento legislativo del proyecto de Ley Estatutaria y (3) que una vez culminado el trámite de debate y aprobación del proyecto de Ley Estatutaria de acuerdo a lo dispuesto en la parte considerativa de esta providencia, fuera remitido por el Senado de la República a la Corte Constitucional, con el fin de que se pronuncie sobre su constitucionalidad, conforme lo prescribe el artículo 153 de la Constitución, para lo cual, la Sala Plena dispondrá del lapso que resta del término que tiene para proferir la respectiva sentencia.

6.2. En comunicación de fecha 20 de mayo de 2014, radicada ante la Secretaria General de esta Corporación el día 21 de mayo de 2014, el Presidente del Senado de la República remite el expediente del proyecto de Ley Estatutaria objeto de examen, indicando que el vicio de procedimiento señalado en el Auto 008 de 2014 se encontraba debidamente subsanado.

6.3. Mediante Auto 149 de 2014 la mayoría de la Sala Plena de esta Corporación señaló que una vez examinado el expediente remitido nuevamente a la Corte Constitucional, no se encontraban la totalidad de documentos que se requieren para juzgar la constitucionalidad del trámite seguido en virtud de lo ordenado en el auto 008 de 2014.

6.3.1. En esa dirección señaló que no obraban los siguientes documentos:

6.3.1.1. Copia auténtica del proyecto de ley definitivamente aprobado.

6.3.1.2. Respecto del trámite seguido en el Senado de la República.

- Gaceta del Congreso en la que se encuentre publicado el Informe de Conciliación correspondiente al proyecto de ley objeto de examen.

- Gaceta del Congreso que contiene el Acta de la sesión en la que se hubiere hecho el anuncio para la discusión y votación del informe de Conciliación correspondiente al proyecto de ley objeto de examen.

- Gaceta del Congreso que contiene el Acta de la sesión en la que se aprobó el

Informe de Conciliación correspondiente al proyecto de ley objeto de examen.

- Gaceta del Congreso que contiene el texto aprobado finalmente por el Senado de la República correspondiente al proyecto de ley objeto de examen.

- Certificación, suscrita por el Secretario General del Senado de la República, del quórum y del desarrollo de la votación en que fue aprobado el informe de conciliación en la sesión plenaria. En dicha certificación deberá indicar votos emitidos, votos afirmativos y votos negativos.

6.3.1.3. Respecto del trámite correspondiente a la Cámara de Representantes.

- Gaceta del Congreso en la que se encuentre publicado el Informe de Conciliación correspondiente al proyecto de ley objeto de examen.

- Gaceta del Congreso que contiene el Acta de la sesión en la que se hubiere hecho el anuncio para la discusión y votación del informe de Conciliación correspondiente al proyecto de ley objeto de examen.

- Gaceta del Congreso que contiene el Acta de la sesión en la que se aprobó el Informe de Conciliación correspondiente al proyecto de ley objeto de examen.

- Gaceta del Congreso que contiene el texto aprobado finalmente por el Senado de la República correspondiente al proyecto de ley objeto de examen.

- Certificación, suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes, del quórum y del desarrollo de la votación en que fue aprobado el informe de conciliación en las sesiones plenarias, correspondiente al proyecto de ley objeto de examen. En dicha certificación deberá indicar votos emitidos, votos afirmativos y votos negativos.

6.3.2. Con fundamento en lo anterior, la Corte dispuso en la parte resolutiva del referido Auto 149 de 2014 (i) abstenerse de decidir la constitucionalidad del proyecto de ley objeto de examen hasta tanto sean remitidos los documentos señalados, (ii) requerir a los Secretarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes a efectos de que remitan los documentos en un término máximo de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de la decisión y (iii) que el plazo restante para decidir, según lo establecido en el numeral tercero del Auto 008 de 2014, se contará a partir del momento en que el Magistrado Sustanciador hubiere declarado la aportación de todos los documentos necesarios para tomar la decisión.

7. Con el propósito de ofrecer suficiente claridad sobre (i) el trámite seguido para la subsanación del vicio identificado en el auto 118 de 2013 y (ii) las actuaciones seguidas para completar el trámite legislativo según lo dispuesto en el Auto 008 de 2014, la Corte hará una presentación separada de ello en los numerales 4.4 y 4.5 de esta providencia.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria 227/12 Senado - 133/11 y 134/11 Cámara "*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*", de conformidad con el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución.

2. Problema jurídico constitucional.

Corresponde a la Corte Constitucional establecer si el proyecto de ley estatutaria No. 227/12 SENADO – 133/11 y 134/11 CÁMARA "*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*" resulta compatible con la Constitución Política. En consecuencia, debe esta Corporación determinar: (i) si el proyecto satisfizo las condiciones de procedimiento especialmente fijadas para su aprobación -validez formal- y (ii) si, adicionalmente, se ajusta a los contenidos constitucionales relevantes a la materia objeto de regulación -validez material-.

Teniendo en cuenta lo señalado la Corte procederá en el siguiente orden: (i) el examen del cumplimiento de los requisitos de formación de las leyes estatutarias; (ii) criterios generales que deben orientar el examen constitucional material del proyecto; (iii) examen de cada una de las disposiciones; (iv) conclusiones del juicio adelantado.

3. El control de constitucionalidad de proyectos de ley estatutaria.

3.1. Fundamento de la especificidad del control estatutario.

3.1.1. El control de constitucionalidad de las normas estatutarias se encuentra sometido a reglas especiales que se explican, tanto por su jerarquía en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico colombiano, como por las materias objeto de regulación.

3.1.2. Así, las leyes estatutarias ocupan en el ordenamiento jurídico un lugar especial pues, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se integran al bloque de constitucionalidad en sentido amplio y, en esa medida, pueden erigirse en parámetro para determinar la validez de otro tipo de leyes o decretos con fuerza de ley.

3.1.3. A su vez la reserva de ley estatutaria comprende la regulación de instituciones medulares para el ordenamiento constitucional, entre las que se destacan las referidas a los derechos fundamentales y sus mecanismos de protección, a los estados de excepción, a la administración de justicia, a las funciones electorales, a los partidos políticos y a los mecanismos de participación ciudadana.

3.2. Modalidad del control estatutario.

3.2.1. El numeral 8 del artículo 241 de la Constitución señala que a la Corte Constitucional le corresponde decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

3.2.2. De acuerdo con la anterior disposición y con lo señalado por esta Corporación, el examen que en estos casos se ejerce es un control: (i) *jurisdiccional*, en tanto se encuentra a cargo de un órgano judicial como la Corte Constitucional; (ii) *automático*, dado que no requiere la formulación de acción pública de inconstitucionalidad, sino que procede por ministerio de la Constitución; (iii) *previo* a la sanción de la ley -posterior a su aprobación por el Congreso- y, en esa medida, es una examen judicial que se incorpora al proceso para su formación; (iv) *integral,* en tanto supone la confrontación de totalidad de las disposiciones del proyecto de ley respecto de la posible configuración de cualquier vicio material, vicio competencial o vicio de trámite; (v) *definitivo*, puesto que cierra todo debate constitucional respecto del proyecto de ley, salvo en los casos en los que se modifique de manera relevante el parámetro constitucional de control; y, finalmente, (vi) *participativo*, en tanto permite la intervención de la ciudadanía y autoridades durante el proceso de control, según lo dispuesto para los trámites ordinarios.

4. Control de validez formal: examen del procedimiento de formación del proyecto de ley estatutaria -227/12 Senado, 133/11 y 134/11 de Cámara-.

La Constitución Política y la Ley 5 de 1992, han establecido las reglas aplicables al procedimiento de aprobación de disposiciones estatutarias. Las exigencias generales que se adscriben a tales reglas pueden sintetizarse de la siguiente forma: (i) un proyecto de ley estatutaria se tramita de acuerdo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de las especificidades constitucionalmente previstas -Ley 5 de 1992, art 204-; (ii) la aprobación de un proyecto de ley estatutaria debe desarrollarse en una sola legislatura -CP art 153, y Ley 5 de 1992 art. 119-; (iii) la aprobación de un proyecto de ley estatutaria exige su aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso -CP art 153, y Ley 5 de 1992 art 119-.

4.1. Examen del trámite del proyecto de ley estatutaria en la Cámara de Representantes -cámara de origen-.

4.2.1. Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

4.2.1.1. Publicación del proyecto.

El proyecto de ley estatutaria 133 de 2011 -Cámara-, con su exposición de motivos -presentado por el Senador John Sudarsky-, fue objeto de publicación en la Gaceta del Congreso No. 819 de 2011 de fecha 3 de noviembre de 2011. En esa misma Gaceta se publicaron el proyecto de ley estatutaria 134 de 2011 -Cámara- y la exposición de motivos del Ministro del Interior.

4.2.1.2. Ponencia para primer debate.

El informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional, correspondiente al proyecto de Ley Estatutaria Número 134 de 2011 -Cámara-, acumulado con el Número 133 de 2011 -Cámara-, fue publicado en la Gaceta No. 928 de fecha 2 diciembre de 2011. El informe concluía proponiendo su aprobación con el pliego de modificaciones que allí se formulaba.

4.2.1.3. Anuncio para la votación en primer debate.

El anuncio para la votación de los proyectos de ley acumulados -133 y 134 de 2011-, se llevó a cabo en la sesión de 2 de diciembre de 2011, según consta en el Acta No. 26 de 2011 publicada en la Gaceta 60 de 2012.

Según el acta referida el anuncio se llevó a efecto por parte del Secretario de la Comisión, previa solicitud de la Presidenta, indicando:

> "(…) Presidenta:
> Anuncie proyectos, señor Secretario, por favor.
> Secretario:
> Se anuncian los siguientes proyectos:
>
> (…)

Proyecto de ley número 133 de 2011 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 134 de 2011 Cámara.

Presidenta, estos son los proyectos que por instrucciones suyas se han anunciado para discusión y *votación en la próxima sesión*. (…)"

4.2.1.4. Votación en primer debate.

La discusión y votación del proyecto acumulado se adelantó en la sesión del día 6 de diciembre de 2011, según consta en el Acta No. 27 de 2011, publicada en la Gaceta 60 de 2012. En el acta correspondiente se señala: (i) que la ponencia leída ha sido aprobada con la mayoría exigida en la Constitución y la ley para este tipo de proyectos; (ii) que han votado afirmativamente 20 representantes, de manera que el articulado, incluida su vigencia, ha sido aprobado de acuerdo con la mayoría exigida en la Constitución y la Ley; y (iii) que por unanimidad ha sido aprobado el título y la pregunta acerca de si el proyecto debe pasar a estudio de la Plenaria de la Cámara.

4.2.1.5. Publicación del texto aprobado.

El texto aprobado fue publicado en la Gaceta del Congreso 90 de 2012.

4.2.2. Plenaria de la Cámara de Representantes.

4.2.2.1. Ponencia para segundo debate.

El informe ponencia para segundo debate del proyecto de Ley Estatutaria Número

134 de 2011 de Cámara acumulado con el Número 133 de 2011 Cámara, se encuentra publicado en la Gaceta 90 de 2012.

4.2.2.2. Anuncio para votación en segundo debate.

El anuncio para la votación del proyecto acumulado en Plenaria de la Cámara de Representantes, se llevó a cabo en la sesión de fecha 21 de marzo de 2012, según consta en el Acta No. 112 de 2012 publicada en la Gaceta 227 de 2012. Según el acta referida el anuncio se llevó a efecto en los siguientes términos:

"(…) Secretaria, sírvase anunciar proyectos para la próxima Sesión.
Subsecretaria, doctora Flor Marina Daza Ramírez, informa:
Sí señor Presidente, se anuncian los siguientes proyectos de ley para la Sesión Ordinaria del día martes 27 de marzo del 2012 o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan Proyectos de Ley o Acto Legislativo de acuerdo al Acto Legislativo número Uno de julio 3 de 2003 en su artículo 8º.
Proyecto de Ley Estatutaria número 134 de 2011 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria número 133 de 2011 Cámara, *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, transparencia en la Contratación Pública y rendición de cuentas.*
(…)
Señor Presidente, han sido anunciados los proyectos de ley. (…)"

4.2.2.3. Discusión y votación segundo debate.

La discusión y votación del proyecto acumulado se adelantó en la Plenaria de la Cámara de Representantes en sesión desarrollada el día 27 de marzo de 2012, según consta en el Acta No. 113 de 2012 publicada en la Gaceta No. 204 de 2012. Allí se indica que el informe ponencia en votación nominal y pública fue aprobado con 95 votos a favor y 1 en contra. En la votación por los artículos que no tenían proposición se decide favorablemente con un total de 94 votos a favor y ninguno en contra. Posteriormente consta en el acta que en la votación de los artículos con propuesta de modificación, se obtuvieron 97 votos a favor y ninguno en contra. Adicionalmente fue sometido a votación un artículo y el título de la ley obteniendo 96 votos a favor y ninguno en contra. Finalmente, al someter a votación la pregunta de si estaban de acuerdo los Congresistas con que el proyecto fuera ley de la república indica el acta:

"Así lo quiere por unanimidad señor Presidente y también por mayoría absoluta, reflejada en la anterior votación."

4.2.2.4. Publicación del texto definitivo aprobado en plenaria.

El texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso 141 de 2012.

4.2.2.5. Informe de conciliación.

El informe de conciliación al proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de

2011 Cámara, Acumulado con el 133 de 2011, así como el texto conciliado, fueron publicados en la Gaceta No. 346 de 2012.

4.2.2.6. Anuncio para la votación del informe de conciliación.

En la sesión que tuvo lugar el día miércoles 13 de junio de 2012, se llevó a efecto el anuncio del informe de conciliación del Proyecto de ley Estatutaria Número 134 de 2011 Cámara, 227 de 2012 Senado, acumulado con el proyecto de ley estatutaria número 133 de 2011 Cámara. Ello consta en el acta 131 de 2012 publicada en la Gaceta del Congreso 678 de 2012 en la que se indica:

" (…) Sí, presidente, se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 14 de junio del 2012, o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan Proyectos de ley o actos legislativos.

INFORMES DE CONCILIACIÓN

Proyecto de ley Estatutaria número 134 de 2011 Cámara, 227 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de ley Estatutaria número 133 de 2011 Cámara, *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la Participación Democrática*.

(…)

Señor Presidente, han sido anunciados los proyectos de ley, para la Sesión del día de mañana 14 de junio del 2012 o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de acto legislativo. (…)"

4.2.2.7. Votación del Informe de Conciliación.

La discusión y votación del informe de conciliación del proyecto de Ley Número 134 de 2011 Cámara -227 Senado, acumulado con el Proyecto de ley Estatutaria Número 133 de 2011, se adelantó en la Plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión desarrollada el día 14 de junio de 2012, según consta en el Acta No. 132 de 2012 publicada en la Gaceta No. 641 de 2012.

Se indica en la citada Acta:

"(…) Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:
Informe de conciliación al Proyecto de Ley Estatutaria, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección de derechos de la participación democrática.
Dirección de la Presidencia, doctor Simón Gaviria Muñoz:
Señor Secretario, vamos a cerrar la votación.
Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:
Perdón, señor Presidente, luego de un análisis detallado de los textos cuya aprobación por las respectivas Plenarias presenta diferencia, hemos acordado acoger la mayoría del texto aprobado por la Plenaria del Senado por las siguientes razones: Se explican las razones, se anexa el texto conciliado.

Firman: *Guillermo Rivera, Camilo Abril, Alfonso Prada, Juan Carlos García, Fernando de la Peña, Germán Navas, Rosmery Martínez, Germán Varón, Representantes, Jorge Eduardo Londoño, John Sudaski, Manuel Enrique Rosero, Juan Fernando Cristo, Hernán Andrade y Honorio Galvis.*
Dirección de la Presidencia, doctor Simón Gaviria Muñoz:
Muy bien señor Secretario anuncio que abro el debate, que lo voy a cerrar queda cerrado, señor Secretario sírvase abrir el registro para empezar la votación.
Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:
Se abre el registro, estamos votando honorables Representantes.
Dirección de la Presidencia, doctor Simón Gaviria Muñoz:
Vamos acerrar la votación, anuncio que voy a cerrar.
Doctor Taborda Vota Sí.
Señor Secretario sírvase cerrar el registro e informar la votación.
Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:
LibardoTaborda Vota Sí.
El resultado es el siguiente:
Por el Sí 87
Por el No 0.
Ha sido aprobado el informe de conciliación por la mayoría absoluta.
Publicación del registro de votación.(…)"

4.3. Trámite legislativo en el Senado de la República

4.3.1. Comisión primera del Senado de la República.

4.3.1.1. Publicación del proyecto.

Fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 819 de 2011 el Proyecto de ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara (Acumulado 133 de 2011 Cámara) – 227 de 2012 Senado.

4.3.1.2. Ponencia para primer debate.

El informe ponencia para primer debate al proyecto en la Comisión Primera del Senado de la República, se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso No. 171 de 2012 de fecha 24 de abril de 2012. El informe concluía proponiendo su aprobación con el pliego de modificaciones que allí se formulaba.

4.3.1.3. Anuncio para votación en primer debate.

El anuncio para la votación del proyecto se llevó a cabo en la sesión de fecha 24 de abril de 2012, según consta en el Acta No. 43 de 2012 publicada en la Gaceta del Congreso No. 253 de 2012. Allí se indica:

"(…) Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura a los proyectos que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión:

1. Proyecto de ley número 136 de 2011 Senado, *por medio de la cual se reglamenta*

el derecho a la objeción de conciencia.
2. Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara acumulado PL 133 de 2011, *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas.*
3. Proyecto de acto legislativo número 02 de 2011 Senado, 142 de 2011 Cámara, acumulado Proyecto de ley 10 de 2011 Senado, *por el cual se establece el Derecho Fundamental a la Alimentación.* Segunda Vuelta.
4. Proyecto de ley número 23 de 2011 Senado, *por la cual se adiciona el numeral 10 del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil.*
5. Proyecto de ley número 73 de 2011 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 1607 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.* (…)"

4.3.1.4. Discusión y votación en primer debate.

La discusión y votación del proyecto de ley Número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara acumulado (PL 133 de 2011), en la Comisión Primera del Senado de la República se adelantó en la sesión desarrollada el día 25 de abril de 2012, según consta en el Acta No. 44 de 2012 publicada en la Gaceta del Congreso No. 254 de 2012. Se somete a votación la proposición positiva con la que termina el informe ponencia obteniéndose once votos a favor y ninguno en contra. A continuación se procede a la votación del articulado y las proposiciones formuladas al proyecto, aprobándose por doce votos a favor y ninguno en contra. Luego, preguntados los congresistas si estaban de acuerdo con que el proyecto de ley se convirtiera en ley de la república, doce votaron a favor y ninguno en contra.

4.3.1.5. Texto Aprobado en la Comisión Primera.

El texto aprobado fue publicado en las Gacetas del Congreso Nos. 219 de 2012 y 254 de 2012.

4.3.2. Plenaria del Senado de la República.

4.3.2.1. Ponencia para segundo debate.

El informe ponencia para segundo en la Plenaria del Senado de la República, se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso No. 219 de 2012.

4.3.2.2. Designación de una subcomisión para la presentación de un informe.

En la sesión llevada a cabo el día 30 de mayo de 2012, según el Acta 51 de 2012 publicada en la Gaceta del Congreso No. 379 de 2012, se aplaza la discusión del Proyecto y se designa una Comisión que presente un informe sobre este proyecto.

4.3.2.3. Anuncio para discusión y votación en segundo debate.

El anuncio para la votación del proyecto de ley Número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara (Acumulado PL133 de 2011 Cámara) en la Plenaria del Senado de la República, se llevó a cabo en la sesión de fecha 5 de junio de 2012 según consta

en el Acta No. 52 de 2012 publicada en la Gaceta del Congreso No. 494 de 2012. En el acta se indica lo siguiente:

"(…) *Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.*
Señor Presidente, el siguiente punto, como no requiere una mayoría para decidir, es el anuncio de proyectos para la siguiente sesión plenaria y son los siguientes proyectos de ley para discutir y votar.
Proyecto de acto legislativo con ponencia para segundo debate:
Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2011 Senado, 142 de 2011 Cámara, *por el cual se establece el derecho fundamental a la alimentación.*
(…)
Proyecto de ley con ponencia para segundo debate:
(…)
Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara (acumulado 133 de 2011 Cámara), *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, transparencia en la Contratación Pública y Rendición de Cuentas.*
(…)
Son los proyectos que hasta hoy tienen términos y ha sido radicada la ponencia, publicadas en la *Gaceta* señor Presidente y honorables Senadores (…)"
4.3.2.4. Discusión y votación en segundo debate.

La discusión y votación del proyecto de ley Número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara (Acumulado 133 de 2011 Cámara), se adelantó en la Plenaria del Senado de la República en la sesión del día 6 de junio de 2012, según consta en el Acta No. 53 de 2012 publicada en la Gaceta del Congreso No. 495 de 2012. El registro indica la asistencia de 87 senadores.

El proyecto fue aprobado con las exigencias requeridas según se deduce del acta y de la certificación del Secretario General del Senado. Así, en el acta se señala lo siguiente:

"(…) La Presidencia pregunta a la plenaria si acepta omitir la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta responde afirmativamente.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto con el Informe de la Subcomisión, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado con las modificaciones propuestas? Y esta responde afirmativamente.

Al Finalizar la aprobación del articulado, se radica por Secretaría el informe presentado por la Subcomisión al Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, el cual fue aprobado.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, *por la cual se dictan disposiciones en materia de*

promoción y protección del derecho a la participación democrática, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea Ley de la República? Y estos responden afirmativamente. (…)"

En certificación suscrita por el Secretario General del Senado de la República de fecha 13 de septiembre de 2012, se indica que el proyecto fue aprobado en segundo debate con un quorum de 86 de 100 senadores. A su vez en certificación de fecha 12 de junio de 2013, suscrita por el Secretario general del Senado de la República, se señala que "[*n*]*o se presentó ningún voto en contra"*.

4.3.2.5. Publicación del Texto definitivo aprobado en plenaria.

El texto definitivo aprobado en la Plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 368 de 2012.

4.3.2.6. Informe de Conciliación y texto unificado.

El informe de Conciliación al proyecto de ley estatutaria Número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, Acumulado con el 133 de 2011 así como el texto conciliado, fue publicado en la Gaceta No. 343 de 2012.

4.3.2.7. Anuncio para votación de la conciliación.

En la sesión desarrollada el día miércoles 13 de junio de 2012 se llevó a efecto el anuncio del informe de conciliación del proyecto de ley Número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara (Acumulado PL133 de 2011 Cámara). Ello consta en el acta No. 55 de 2012 publicada en la Gaceta del Congreso No. 574 de 2012. Allí se indica:

"(…) Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Señor Presidente, continuando con el siguiente punto del Orden del Día que no requiere quórum para decidir es el anuncio de Proyectos para la siguiente sesión Plenaria.

Proyectos de ley con informe de objeciones:
Proyecto de ley número 036 de 2010 Senado, 226 de 2011 Cámara, *por la cual se regula la condición de estudiante para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes*.

Proyectos de ley con informe de conciliación:

(…)

Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara (acumulado 133 de 2011 Cámara), *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*.

Estas son las conciliaciones anunciadas por autorización del señor Presidente del Senado, de acuerdo a la Constitución.

(…)

Estos son los proyectos que por instrucción del señor Presidente del Senado, han sido anunciados para la siguiente Sesión Plenaria. Con los términos para ser debatidos, previamente publicados, y los proyectos que en el día de hoy, que han sido anunciados se aprueben en el Orden del Día de hoy, por sustracción de materia son sacados del Orden del Día para la siguiente sesión Plenaria. (…)"

4.3.2.8. Votación de la conciliación.

La discusión y votación del proyecto de ley Número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara (Acumulado PL133 de 2011 Cámara) en la Plenaria del Senado de República se adelantó en la sesión desarrollada el día 14 de junio de 2012, según consta en el Acta No. 56 de 2012 publicada en la Gaceta No. 575 de 2012. Fue aprobado según se registra en el acta que señala:

"*La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Informe de Conciliación leído y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación con 76 votos positivos*"

En certificación de fecha 12 de junio de 2013, suscrita por el Secretario general del Senado de la República, se señala que "[*n*]*ingún Senador expresó la intención o presentó voto en contra"*.

4.3.2.9. Publicación del texto conciliado.

El texto conciliado fue publicado en la Gaceta No. 575 de 2012.

4.4. Trámites adelantados en la Plenaria del Senado de la República en virtud de lo ordenado en el Auto 118 de 2013.

Tal y como se señaló anteriormente, la Corte Constitucional dispuso en el Auto 118 de 2013, el deber del Congreso de subsanar el vicio identificado en el proceso de discusión y votación en la Plenaria del Senado. Para el efecto, en el Senado de la República se adelantó el trámite que se describe a continuación.

4.4.1. Plenaria del Senado de la República.

4.4.1.1. Anuncio para discusión y votación en segundo debate en virtud de lo ordenado en el Auto 118 de 2013.

En el acta No. 5 correspondiente a la sesión de fecha 6 de agosto de 2013 y contenida en la Gaceta 717 de 2013 se indica lo siguiente:

"*Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.*

Siguiente punto del Orden del Día, señor Presidente, anuncios de proyectos para discutir y votar en la próxima sesión plenaria del Senado de la República de Colombia.

Para corrección de vicio:

Según el auto 118 de 2013 de la Corte Constitucional.

Proyecto de Ley Estatutaria número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara (acumulado 133 de 2011 Cámara), *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la Participación Democrática*.

(…)

Siendo las 3:03 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes13 de agosto de 2013, a las 3:00 p. m."

4.4.1.2. Discusión y votación en segundo debate en virtud de lo ordenado en el Auto 118 de 2013.

En el acta No. 6 correspondiente a la sesión de fecha 13 de agosto de 2013 y contenida en la Gaceta 774 de 2013 se indica lo siguiente, luego de la transcripción del Auto 118 de 2013:

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto y, cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley estatutaria número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara (acumulado 133 de 2011 Cámara), *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.*

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria y, cerrada su discusión, pregunta:

¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?
Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?

En cumplimiento a lo establecido por el Auto 118 de 2013, emitido por la Corte Constitucional, la Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado, título y que sea ley de la República el Proyecto de ley estatutaria número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara (acumulado 133 de 2011 Cámara) y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:
Por el Sí: 55
Por el No: 2
Total: 57 votos

Votación nominal al articulado, título y que sea ley de la República el Proyecto de Ley Estatutaria número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara (acumulado 133 de 2011 Cámara) *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.*

Honorables Senadores
Por el Sí
Aguilar Hurtado Nerthink Mauricio
Andrade Serrano Hernán Francisco
Ashton Giraldo Álvaro Antonio
Baena López Carlos Alberto
Barriga Peñaranda Carlos Emiro
Carlosama López Germán Bernardo
Casado De López Arleth Patricia
Celis Carrillo Bernabé
Clavijo Contreras José Iván
Corzo Román Juan Manuel
Correa Jiménez Antonio José
Cristo Bustos Juan Fernando
Delgado Blandón César Tulio
Durán Barrera Jaime Enrique
Enríquez Maya Carlos Eduardo
Enríquez Rosero Manuel Mesías
Ferro Solanilla Carlos Roberto
Galán Pachón Juan Manuel
Galvis Aguilar Honorio
García Burgos Nora María
García Realpe Guillermo
García Turbay Lidio Arturo
García Valencia Jesús Ignacio
Gerléin Echeverría Roberto
Gómez Román Édgar Alfonso
Guerra De La Espriella Antonio Del Cristo

Herrera Acosta José Francisco
Hoyos Giraldo Germán Darío
Iragorri Hormaza Jorge Aurelio
Laserna Jaramillo Juan Mario
Londoño Ulloa Jorge Eduardo
Lozano Ramírez Juan Francisco
Martínez Aristizábal Maritza
Merheg Marún Juan Samy
Morales Díz Martín Emilio
Moreno Piraquive Alexandra
Motoa Solarte Carlos Fernando
Name Vásquez Iván Leonidas
Olano Becerra Plinio Edilberto
Ospina Gómez Mauricio Ernesto
Paredes Aguirre Myriam Alicia
Romero Galeano Camilo Ernesto
Romero Hernández Rodrigo
Salazar Cruz José Darío
Sánchez Montes De Oca Astrid
Sánchez Ortega Camilo Armando
Soto Jaramillo Carlos Enrique
Suárez Mira Olga Lucía
Sudarsky Rosenbaum John
Torrado García Efraín
Vega Quiroz Doris Clemencia
Vélez Uribe Juan Carlos
Villegas Villegas Germán
Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth
Zapata Correa Gabriel Ignacio

Honorables Senadores
Por el No
Avellaneda Tarazona Luis Carlos
Cuéllar Bastidas Parmenio

En consecuencia, ha sido aprobado el Proyecto de ley estatutaria número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara (acumulado 133 de 2011 Cámara), subsanando el vicio formulado por la Corte Constitucional."

4.4.1.3. Publicación del Texto definitivo aprobado en plenaria.

El texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 13 de agosto 2013 fue publicado en la Gaceta No. 776 de 2014.

4.5. Trámites adelantados en el Congreso de la República en virtud de lo ordenado en el Auto 008 de 2014.

Según se señaló anteriormente, en Auto 008 de 2014 la Corte señaló que el Congreso de la República debía completar el trámite que seguía a la aprobación del

texto en cuarto debate. En consecuencia era necesario (i) conformar la Comisión de Conciliación que ordena el artículo 161 de la Constitución cuando se presentan diferencias en el articulado aprobado en cada cámara, (ii) elaborar el informe de conciliación y (iii) aprobar del mismo en las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes.

4.5.1. Trámite adelantado en la Cámara de Representantes.

4.5.1.1. Presentación del informe Conciliación.

Mediante comunicación de fecha primero (1) de abril de 2014 los integrantes de la Comisión de Conciliación presentaron el informe de conciliación correspondiente.

4.5.1.2. Informe de conciliación y texto unificado.

En la Gaceta del Congreso No. 120 de 2014 se publicó el informe de conciliación en el que se explican las modificaciones acordadas y el texto definitivo acogido por la Comisión Accidental de Conciliación.

4.5.1.3. Anuncio para votación de la conciliación.

En la sesión de fecha 23 de abril de 2014, según consta en el Acta 269 de 2014 publicada en la Gaceta del Congreso 209 de 2014, se llevó a efecto el anuncio de la votación del informe de conciliación. Tal anunció fue registrado en los siguientes términos:

"**Dirección de la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:**
Gracias Representante, señor Secretario sírvase anunciar proyectos para el próximo martes.
Secretario, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:
Si señor Presidente.
Subsecretaria, doctora Flor Marina Daza Ramírez, informa:
Se anuncian los siguientes proyectos para el próximo martes 29 abril del año 2014.
Informe de Conciliación al **Proyecto de Ley Estatutaria número 134 de 2011 Cámara, 227 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 133 de 2011 Cámara,** *¿por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana?*.

Proyectos para segundo debate:

(…)

Señor Presidente han sido anunciados los proyectos de ley para el próximo martes 29 abril del año 2014 o para la siguiente sesión Plenaria donde se discutan proyectos de ley o acto legislativos."

4.5.1.4. Votación de la conciliación.

El Informe de Conciliación fue objeto de consideración y votación en la sesión del

día 29 de abril de 2014, según consta en el Acta 270 de 2014 publicada en la Gaceta del Congreso 223 de 214. De acuerdo con la certificación de fecha 14 de julio de 2014, el Secretario General de la Cámara de Representantes señala que en dicha sesión se hicieron presentes ciento cuarenta (140) representantes a la Cámara y fue considerado y aprobado por mayoría absoluta, en votación nominal, el informe de conciliación del proyecto objeto de control obteniendo, luego de una votación en la que participaron 87 Representantes, 87 votos positivos y ninguno negativo.

En el Acta 270 de 2014, publicada en la Gaceta del Congreso 223 de 2014, consta lo siguiente:

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:
Vamos a continuar con el Orden del Día señor Secretario, fue aprobado el Orden del Día y las proposiciones.
La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Informe de conciliación al Proyecto de Ley Estatutaria 227 del 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, acumulado con el 133 del 2011, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana.
Teniendo en cuenta que mediante el auto de Sala Plena número 08 del 28 de enero de 2014, la Corte Constitucional devolvió al Congreso de la República el expediente del Proyecto de Ley Estatutaria de la referencia, con el fin de culminar el trámite posterior al cuarto debate previsto en el artículo 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª del 92, y teniendo en cuenta la asignación efectuada por los Presidentes del Senado y de la Cámara, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación nos permitimos someter por su conducto a consideración del Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas sesiones plenarias de los días 30 de mayo y 6 de junio de 2012 en Senado, y del día 27 de marzo de 2012 en la Cámara.
Luego de un análisis detallado de los textos cuya aprobación por la respectiva plenaria presenta diferencias, hemos acordado acoger la mayoría del texto aprobado por la Plenaria del Senado por las siguientes razones, y se enumeran y se anexa el texto.
Firman: *Guillermo Rivera Flórez, Alfonso Prada Gil, Camilo Andrés Abril Jaimes, Carlos Arturo Correa, Fernando de la Peña Márquez, Germán Varón Cotrino, Rosmery Martínez Rosales*, Representantes a la Cámara. *Jorge Eduardo Londoño, John Sudarsky, Manuel Enríquez Rosero, Juan Fernando Cristo, Elmer Hurtado, Hernán Andrade y Honorio Galvis,* Senadores.
Señor Presidente, este informe de conciliación tiene un impedimento del doctor Miguel Gómez Martínez.
Impedimento
Me permito presentar a consideración de esta Corporación el impedimento para participar en la discusión y votación del Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara, 227 de 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de ley 133 del 2011 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, en razón de mi participación como

firmante del memorial de la solicitud de revocatoria del mandato del Alcalde Mayor de Bogotá.

Firma. *Miguel Gómez Martínez.*

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:
En consideración el impedimento presentado por el Representante Miguel Gómez, se abre la discusión, tiene el uso de la palabra el Representante Hugo Velásquez.

Palabras del Honorable Representante Hugo Orlado Velásquez Jaramillo:
Gracias Presidente, quisiera pedirle el favor al doctor Miguel Gómez que no insista en ese impedimento porque no hay conflicto de intereses, y si el doctor Miguel Gómez hace un análisis de los tiempos podrá percatarse que este proyecto de ley que se va a conciliar apenas reiniciaría su trámite por la Corte Constitucional, luego en ningún evento sería aplicable a la posible revocatoria del Alcalde de Bogotá, por lo tanto, creo que ahí no hay conflicto de intereses, máxime cuando es una Ley Estatutaria de carácter general.

Le pediría al doctor Miguel Gómez que retire ese impedimento y más bien permitamos que este proyecto de ley pueda perfeccionarse en cuanto su intención es hacer más factible el umbral en eventos futuros, pero muy remotos en el tiempo y no en el caso del Alcalde de Bogotá. Gracias.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:
Continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, abra el registro señor Secretario.

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Se abre el registro para votar el impedimento del doctor Miguel Gómez sobre el informe de conciliación al Proyecto de ley Estatutaria número 227 del 2012 Senado, 134 del 2011, acumulado con el 133 del 2011, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:

Representantes vamos a cerrar el registro.

Cierre el registro señor Secretario y anuncie el resultado de la votación.

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Señor Presidente, se cierra el registro y la Secretaría le informa que la votación es de la siguiente manera.

Por el Sí: 18.

Por el No: 67.

Ha sido negado el impedimento del doctor Miguel Gómez.

(…)

Resultados de Grupo

(…)

Resultados individuales:

Yes		
	Carlos Andrés Amaya Rodríguez	Partido Verd
	Wilson Neber Arias Castillo	Partido Polo
	Carlos Enrique Ávila Durán	Partido de In
	Óscar Fernando Bravo Realpe	Partido Cons
	José Joaquín Camelo Ramos	Partido Liber

	Iván Cepeda Castro	Partido Polo
	Orlando Alfonso Clavijo Clavijo	Partido Cons
	Hernando Hernández Tapasco	Partido Polo
	Buenaventura León León	Partido Cons
	Rosmery Martínez Rosales	Partido Cam
	Luis Fernando Ochoa Zuluaga	Partido Movi
	Nidia Marcela Osorio Salgado	Partido Cons
	Alba Luz Pinilla Pedraza	Partido Polo
	Humphrey Roa Sarmiento	Partido Cons
	Ángela María Robledo Gómez	Partido Verd
	Juan Carlos Salazar Uribe	Partido de In
	Didier Alberto Tavera Amado	Partido de In
	Germán Varón Cotrino	Partido Cam
No		
	Iván Darío Agudelo Zapata	Partido Liber
	Miguel Amín Escaf	Partido de la
	Jaime Enrique Serrano Pérez	Partido Liber
	Luis Guillermo Barrera Gutiérrez	Partido de la
	Lina María Barrera Rueda	Partido Cons
	Javier Alberto Vásquez Hernández	Partido de In
	Amanda Ricardo de Páez	Partido de la
	Germán Alcides Blanco Álvarez	Partido Cons
	Carlos Julio Bonilla Soto	Partido Liber
	Didier Burgos Ramírez	Partido de la
	John Jairo Cárdenas Morán	Partido de la
	Carlos Alberto Cuenca Chaux	Partido Cam
	Fernando de la Peña Márquez	Partido de In
	Alfredo Rafael Deluque Zuleta	Partido de la
	Holger Horacio Díaz Hernández	Partido de In
	Eduardo Diazgranados Abadía	Partido de la
	Luis Eduardo Díaz Granados Torres	Partido Cam
	Yolanda Duque Naranjo	Partido Liber
	Luis Enrique Dussán López	Partido Liber
	Heriberto Escobar González	Partido de In

	José Bernardo Flórez Asprilla	Partido de la
	César Augusto Franco Arbeláez	Partido Cons
	Adriana Franco Castaño	Partido Liber
	Julio Eugenio Gallardo Archbold	Partido Movi
	Wilson Hernando Gómez Velásquez	Partido de la
	Jorge Eliécer Gómez Villamizar	Partido Liber
	Óscar Humberto Henao Martínez	Partido Cam
	Carlos Eduardo Hernández Mogollón	Partido de la
	Jack Housni Jaller	Partido Liber
	Juan Felipe Lemos Uribe	Partido de la
	Carlos Eduardo León Celis	Partido Cons
	Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas	Partido Liber
	Mercedes Eufemia Márquez Guenzati	Partido de In
	Víctor Hugo Moreno Bandeira	Partido Liber
	Diego Alberto Naranjo Escobar	Partido Cons
	Carlos Germán Navas Talero	Partido Polo
	Carlos Edward Osorio Aguiar	Partido de la
	Francisco Pareja González	Partido de la
	Diego Patiño Amariles	Partido Liber
	Telésforo Pedraza Ortega	Partido Cons
	Hernán Penagos Giraldo	Partido de la
	Pedro Pablo Pérez Puerta	Partido Liber
	Miguel Ángel Pinto Hernández	Partido Liber
	Crisanto Pizo Mazabuel	Partido Liber
	Jairo Quintero Trujillo	Partido de la
	Elías Raad Hernández	Partido de la
	Marta Cecilia Ramírez Orrego	Partido Cons
	León Darío Ramírez Valencia	Partido de la
	Adolfo León Rengifo Santibáñez	Partido de la
	Mercedes Rincón Espinel	Partido Cam
	Guillermo Abel Rivera Flórez	Partido Liber
	Constantino Rodríguez Calvo	Partido Cons
	Ciro Antonio Rodríguez Pinzón	Partido Cons
	John Jairo Roldán Avendaño	Partido Liber

	Jorge Enrique Rozo Rodríguez	Partido Cam
	Iván Darío Sandoval Perilla	Partido Liber
	Esmeralda Sarria Villa	Partido Cons
	Luis Antonio Serrano Morales	Partido de la
	Gerardo Tamayo Tamayo	Partido de la
	Victoria Eugenia Vargas Vives	Partido Liber
	Jaime Alonso Vásquez Bustamante	Partido de la
	Hugo Orlando Velásquez Jaramillo	Partido Liber
	Víctor Raúl Yépez Flórez	Partido Liber
	Jaime Armando Yépez Martínez	Partido de la
	Armando Antonio Zabaraín D¿Arce	Partido Cons
	Berner León Zambrano Erazo	Partido de la
	Carlos Alberto Zuluaga Díaz	Partido Cons

"Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:
En consideración el informe de conciliación del proyecto de ley Estatutaria número 134 de 2011 Cámara, 227 del 2012 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 133 de 2011 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, tiene el uso de la palabra el Representante Wilson Arias.
Palabras del honorable Representante Wilson Neber Arias Castillo:
Presidente, me gustaría escuchar una sucinta presentación de los ponentes sobre en qué términos se da el informe de conciliación en votación, gracias.
Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:
Continúa la discusión ¿Hay alguno de los ponentes que quiera hacer una presentación frente al proyecto que hoy estamos votando?
La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Los ponentes son: Guillermo Rivera, Camilo Andrés Abril, Hernán Alfonso Prada, Fernando dela Peña, Carlos Arturo Correa, Germán Varón Cotrino.
Doctor Rivera, el doctor Wilson Arias está pidiendo un resumen del informe de conciliación por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:
Se está pidiendo una información breve frente al informe de conciliación, tiene el uso de la palabra el Representante Guillermo Rivera.
Palabras del honorable Representante Guillermo Abel Rivera Flórez:
Gracias señor Presidente, este proyecto que se tramitó en el año 2012, es una ley Estatutaria y modifica la Ley 134, que a su vez desarrolló los mecanismos de participación ciudadana que estableció la Constitución de 1991, y ese proyecto Representante Wilson Arias tiene básicamente el propósito de facilitarle a los ciudadanos el ejercicio de los mecanismos de participación directa en la mayoría de

ellos; lo que se hace es disminuir los requisitos en cuanto al número de firmas que deben ser entregadas, en cuanto al porcentaje del umbral para que esos mecanismos de participación ciudadana puedan ser desarrollados y puedan ser debidamente ejercidos por los ciudadanos.
El ejemplo más importante de este proyecto de ley es el que tiene que ver con la revocatoria del mandato, en donde se disminuye no solamente el número de firmas que se exigen en la Ley 134, sino que además se disminuye también el tamaño del umbral exigido.
En Colombia, después de muchos años de vigencia, tanto en la Constitución de 1991 como de la Ley 134, a pesar de un buen número de iniciativas de revocatoria del mandato, no hay una sola que se haya hecho efectiva, luego nos parece que estos mecanismos que existen son un saludo a la bandera porque no tienen posibilidades reales de ser efectivos y se han convertido más en una frustración para los ciudadanos.
Por esa razón, el proyecto lo que busca es hacer más expedito el poder facilitar el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. Quizás vale la pena mencionar el cabildo abierto, que hoy solamente se puede hacer a nivel municipal, pero en este proyecto de ley lo extendemos a nivel departamental y permitimos que quienes promuevan un cabildo abierto tengan al interior de la asamblea departamental o del concejo municipal, los mismos derechos que tiene un diputado o un concejal en cuanto al tiempo para hacer uso de la palabra y a pedir una réplica y a exigir aclaraciones.
También estamos obligando en este texto a que todas las autoridades públicas de elección popular le rindan un informe a los ciudadanos, desafortunadamente en Senado excluyeron de esa obligación al Congreso de la República, pero lo que aprobamos en la Cámara es que sin excepción todos los servidores públicos de elección popular tuviésemos que rendir cuentas.
Este proyecto como es de carácter estatutario, fue revisado obligatoriamente por la Corte Constitucional antes de entrar en vigencia y fue devuelto porque en las plenarias de Senado y de Cámara el texto de conciliación no se votó nominalmente, y la Corte ha dicho que tenemos que votarlo nominalmente y por eso hoy estamos corrigiendo ese vicio de forma para que el proyecto se devuelva a la Corte Constitucional para ver si la Corte no encuentra más incongruencias de forma o de fondo con la Constitución.
Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:
Continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Abra el registro señor Secretario.
La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
Se abre el registro para votar el informe de conciliación para el proyecto de ley Estatutaria, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, pueden votar honorables Representantes.
Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Hernán Penagos Giraldo:
Le recuerdo a los honorables Representantes que se trata de una ley Estatutaria, lo que quiere decir que tiene que gozar de la mayoría absoluta, es decir 84 votos positivos.
La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:
El doctor Guillermo Rivera vota Sí.
Se anula el voto manual del doctor Guillermo Rivera por cuanto votó electrónicamente.

Germán Varón vota Sí.
Simón Gaviria vota Sí.
Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Germán Alcides Blanco Álvarez:
Señora Secretaria, sírvase ordenar el cierre del registro y certificar la votación.
La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza Ramírez:
La Secretaría ordena cerrar la votación y el resultado es el siguiente.
Por el Sí: 87.
Por el No: 0.
Ha sido aprobado el informe de conciliación con las mayorías absolutas que exige la Constitución y la ley.
Publicación de los registros de votación:
(…)
Resultados de grupo:
(…)
Resultados individuales:

Yes		
	Iván Darío Agudelo Zapata	Partido Liber
	Javier Tato Álvarez Montenegro	Partido Liber
	Carlos Andrés Amaya Rodríguez	Partido Verd
	Miguel Amín Escaf	Partido de la
	Jaime Enrique Serrano Pérez	Partido Liber
	Jair Arango Torres	Partido Cam
	Wilson Neber Arias Castillo	Partido Polo
	Carlos Enrique Ávila Durán	Partido de In
	Luis Guillermo Barrera Gutiérrez	Partido de la
	Lina María Barrera Rueda	Partido Cons
	Amanda Ricardo de Páez	Partido de la
	Germán Alcides Blanco Álvarez	Partido Cons
	Carlos Julio Bonilla Soto	Partido Liber
	Óscar Fernando Bravo Realpe	Partido Cons
	Didier Burgos Ramírez	Partido de la
	Ángel Custodio Cabrera Báez	Partido de la
	José Joaquín Camelo Ramos	Partido Liber
	John Jairo Cárdenas Morán	Partido de la
	Manuel Antonio Carebilla Cuéllar	Partido Cam
	Eduardo José Castañeda Murillo	Partido de la
	Alejandro Carlos Chacón Camargo	Partido Liber
	Orlando Alfonso Clavijo Clavijo	Partido Cons

	Carlos Alberto Cuenca Chaux	Partido Cam
	Fernando de la Peña Márquez	Partido de In
	Alfredo Rafael Deluque Zuleta	Partido de la
	Gloria Stella Díaz Ortiz	Partido MIR
	Luis Eduardo Díaz Granados Torres	Partido Cam
	Yolanda Duque Naranjo	Partido Liber
	Luis Enrique Dussán López	Partido Liber
	Heriberto Escobar González	Partido de In
	José Bernardo Flórez Asprilla	Partido de la
	César Augusto Franco Arbeláez	Partido Cons
	Adriana Franco Castaño	Partido Liber
	Julio Eugenio Gallardo Archbold	Partido Movi
	Miguel Gómez Martínez	Partido de la
	Jorge Eliécer Gómez Villamizar	Partido Liber
	Óscar Humberto Henao Martínez	Partido Cam
	Hernando Hernández Tapasco	Partido Polo
	Jack Housni Jaller	Partido Liber
	Carlos Abraham Jiménez López	Partido Cam
	Juan Felipe Lemos Uribe	Partido de la
	Carlos Eduardo León Celis	Partido Cons
	Buenaventura León León	Partido Cons
	Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas	Partido Liber
	Mercedes Eufemia Márquez Guenzati	Partido de In
	Rosmery Martínez Rosales	Partido Cam
	Alfredo Guillermo Molina Triana	Partido de la
	Diego Alberto Naranjo Escobar	Partido Cons
	Carlos Germán Navas Talero	Partido Polo
	Luis Fernando Ochoa Zuluaga	Partido Movi
	Carlos Edward Osorio Aguiar	Partido de la
	Nidia Marcela Osorio Salgado	Partido Cons
	Francisco Pareja González	Partido de la
	Diego Patiño Amariles	Partido Liber
	Telésforo Pedraza Ortega	Partido Cons
	Hernán Penagos Giraldo	Partido de la

	Pedro Pablo Pérez Puerta	Partido Liber
	Eduardo Enrique Pérez Santos	Partido de In
	Alba Luz Pinilla Pedraza	Partido Polo
	Crisanto Pizo Mazabuel	Partido Liber
	Alfonso Prada Gil	Partido Verd
	Jairo Quintero Trujillo	Partido de la
	Marta Cecilia Ramírez Orrego	Partido Cons
	León Darío Ramírez Valencia	Partido de la
	Adolfo León Rengifo Santibáñez	Partido de la
	Mercedes Rincón Espinel	Partido Cam
	Guillermo Abel Rivera Flórez	Partido Liber
	Constantino Rodríguez Calvo	Partido Cons
	Jaime Rodríguez Contreras	Partido de la
	Roosvelt Rodríguez Rengifo	Partido de la
	John Jairo Roldán Avendaño	Partido Liber
	Juan Carlos Salazar Uribe	Partido de In
	Heriberto Sanabria Astudillo	Partido Cons
	Iván Darío Sandoval Perilla	Partido Liber
	Esmeralda Sarria Villa	Partido Cons
	Luis Antonio Serrano Morales	Partido de la
	Jimmy Javier Sierra Palacio	Partido Liber
	Gerardo Tamayo Tamayo	Partido de la
	Victoria Eugenia Vargas Vives	Partido Liber
	Jaime Alonso Vásquez Bustamante	Partido de a
	Hugo Orlando Velásquez Jaramillo	Partido Liber
	Jaime Armando Yépez Martínez	Partido de la
	Armando Antonio Zabaraín D¿Arce	Partido Cons
	Berner León Zambrano Erazo	Partido de la
	Carlos Alberto Zuluaga Díaz	Partido Cons

(…)

Registro manual para votaciones
Proyecto de ley número 134 de 2011.

Tema a votar: Conciliación Proyecto de ley número 134 de 2011.
Sesión Plenaria: martes 29 de abril de 2014

Nombre	Circunscripciónón	Partido	Votó	
			SÍ	NO
Germán Varón Cotrino	Bogotá, D. C.	Cambio Radical	**X**	
Simón Gaviria Muñoz	Bogotá, D. C.	Partido Liberal	**X**	

(…)"

4.5.2. Trámite adelantado en el Senado de la República.

4.5.2.1. Presentación del informe de conciliación.

Mediante comunicación de fecha primero (1) de abril de 2014 los integrantes de la Comisión de Conciliación presentaron el informe de conciliación correspondiente.

4.5.2.2. Publicación del informe de conciliación y texto unificado.

En la Gaceta del Congreso No. 133 de 2014 se publicó el informe de conciliación explicando las modificaciones acordadas y el texto definitivo acogido por la Comisión Accidental de Conciliación.

4.5.2.3. Anuncio para votación de la conciliación.

En la sesión de fecha 22 de abril de 2014 según consta en el Acta No. 46 de 2014 publicada en la Gaceta del Congreso 215 de 2014, se llevó a efecto el anuncio de la votación del Informe de Conciliación. Tal anunció fue realizado en los siguientes términos:

"II

Anuncio de proyectos

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Sí señor Presidente. El siguiente punto del día consiste en anuncio de proyectos y es el siguiente:

Corrección de Vicios

Proyecto de ley números 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*.

Con informe de conciliación

(…)

Están realizados los anuncios para la siguiente Sesión Plenaria señor Presidente. (…)

Siendo las 11:25 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día

miércoles 23 de abril de 2014, a las 2:00 p.m.

(…)”

4.5.2.4. Votación de la conciliación.

El Informe de Conciliación fue objeto de consideración y votación en la sesión del día 23 de abril de 2014 según consta en el Acta 47 de 2014, publicada en la Gaceta del Congreso 216 de 2014. Según el contenido de tal Acta en la votación nominal que se llevó a efecto, participó un total de 54 Senadores, obteniéndose el voto favorable de todos ellos. La votación quedó así plasmada en el Acta referida:

“Corrección de Vicios Subsanables en Actos del Congreso, remitidos por la honorable Corte Constitucional
Auto número 008 de 28 de enero de 2014

Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.*
La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Informe para subsanar el vicio señalado por la Corte Constitucional al Informe de Conciliación del Proyecto de ley números 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara y, cerrada su discusión abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.
La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.
Por Secretaría se informa el siguiente resultado:
Por el Sí: 54.
Total: 54 Votos.
Votación nominal al informe de conciliación del Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara
por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
Honorables Senadores
Por el Sí
Aguilar Hurtado Nerthink Mauricio
Alfonso López Héctor Julio
Andrade Serrano Hernán Francisco
Ashton Giraldo Álvaro Antonio
Avellaneda Tarazona Luis Carlos
Avirama Avirama Marco Aníbal
Baena López Carlos Alberto
Ballesteros Bernier Jorge Eliécer
Barriga Peñaranda Carlos Emiro
Casado de López Arleth Patricia
Cepeda Sarabia Efraín José
Córdoba Suárez Juan de Jesús
Correa Jiménez Antonio José
Cristo Bustos Juan Fernando

Cuéllar Bastidas Parmenio
Char Abdala Fuad Ricardo
Delgado Blandón César Tulio
Elías Vidal Bernardo Miguel
Espíndola Niño Édgar
Ferro Solanilla Carlos Roberto
Galvis Aguilar Honorio
Galvis Méndez Daira de Jesús
García Romero Teresita
García Valencia Jesús Ignacio
Géchem Turbay Jorge Eduardo
Gerléin Echeverría Roberto
Guerra de la Espriella Antonio del Cristo
Guevara Jorge Eliécer
Herrera Acosta José Francisco
Hurtado Angulo Hemel
Laserna Jaramillo Juan Mario
Londoño Ulloa Jorge Eduardo
López Maya Alexánder
Lozano Ramírez Juan Francisco
Martínez Aristizábal Maritza
Merheg Marún Juan Samy
Moreno Piraquive Alexandra
Paredes Aguirre Myriam Alicia
Quintero Marín Carlos Arturo
Ramírez Ríos Gloria Inés
Restrepo Escobar Juan Carlos
Rodríguez Sarmiento Milton Arlex
Romero Galeano Camilo Ernesto
Romero Hernández Rodrigo
Sánchez Ortega Camilo Armando
Soto Jaramillo Carlos Enrique
Sudarsky Rosenbaum John
Tamayo Tamayo Fernando Eustacio
Valera Ibáñez Félix José
Vega Quiroz Doris Clemencia
Villalba Mosquera Rodrigo
Virgüez Piraquive Manuel Antonio
Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth
Zapata Correa Gabriel Ignacio

En consecuencia, ha sido aprobado con la mayoría requerida el informe para subsanar el vicio señalado por la Corte Constitucional, al informe de Conciliación del Proyecto de ley números 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara. (…).”

4.6. Examen de cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible.

4.6.1. La jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado en numerosas

oportunidades sobre el alcance de los principios de consecutividad e identidad flexible. Por presentar una síntesis completa en esta materia, la Corte seguirá lo señalado en la sentencia C-537 de 2012, cuyos apartes más relevantes se transcriben a continuación:

"(…) Es en este marco de referencia que se encuadra los principios de consecutividad y de identidad flexible. El primero, que se deriva de lo previsto en el artículo 157 C.P., obliga a que todo proyecto de ley, para ser aprobado, debe ser sometido a discusión y votación tanto en la comisión respectiva como en las plenarias de cada una de las cámaras, delegándose en el legislador orgánico la determinación de los casos en que el primer debate se lleve conjuntamente en las comisiones del Senado y la Cámara. El principio de consecutividad, comúnmente conocido como la *regla de los cuatro debates*, obliga a que los proyectos de ley adquieran previamente a su aprobación un grado de deliberación suficiente en las diferentes instancias sucesivas en que está institucionalmente compuesto el Congreso.

El vínculo inescindible entre el principio de consecutividad y el principio de identidad flexible es un tópico reiterado en la jurisprudencia constitucional. Mientras la consecutividad está enfocada a que el proyecto de ley cumpla con los debates exigidos en comisiones y plenarias del Congreso, la identidad obliga a que las diferentes materias que conforman la iniciativa sean conocidas por esas instancias legislativas, pues de no ser así, las mismas no cumplirían con el requisito de deliberación democrática en cada una de esas etapas.

9. El principio de identidad en el constitucionalismo colombiano ha conocido dos variantes. La primera, de tipo rígido o literal, que imperó durante la vigencia de la Constitución de 1886, se fundaba en que los textos discutidos y aprobados por las comisiones parlamentarias no podían sufrir modificaciones durante su estudio en plenarias, las cuales solo estaban habilitadas para aprobar o negar el articulado correspondiente. En este caso se estaba ante una exigencia textual, que de no verificarse afectaba la constitucionalidad del trámite correspondiente.

La segunda vertiente es adoptada por la Constitución actual y permite la inclusión de modificaciones en segundo debate, razón por la cual es caracterizada como de *identidad flexible*. Habida cuenta de la ineficiencia y extrema rigidez del modelo anterior, el Constituyente adoptó una regla particular para hacer frente a esa circunstancia. Así, el inciso segundo del artículo 160 C.P. prevé que durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. Con todo, esta previsión carece de carácter absoluto, pues las plenarias no podrían prever cualquier tipo de modificación, pues ello entraría en contradicción con la obligación, propia del principio de consecutividad, que el proyecto de ley cumpla con los debates en comisiones y en plenarias.

Esta tensión es resuelta por la jurisprudencia constitucional mediante el requisito de exigencia de unidad temática dentro del trámite legislativo. El artículo 158 C.P. ordena que todo proyecto de ley deba referirse a una misma materia, por lo que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

Esto al margen de la posibilidad, prevista por el legislador orgánico, de devolver la iniciativa por parte de las plenarias a las comisiones, con el fin que se surta el primer debate y a la que se hará expresa referencia en fundamento jurídico ulterior.

A partir de esta previsión constitucional, la Corte ha considerado que el ámbito de validez de la actividad de proposición normativa de las plenarias está delimitado por las materias que hayan sido objeto de deliberación por parte de las comisiones respectivas. En criterio de la Sala, (…)*"... el principio de identidad flexible obliga a que si bien la iniciativa debe contar con los cuatro debates reglamentarios, el texto no necesariamente debe ser idéntico en dicho trámite.*(…) *Sin embargo, tal posibilidad de modificación de los proyectos durante el segundo debate está sometida a límites, estrechamente relacionados con la preservación de la unidad temática de la iniciativa. En términos de la Corte, el "concepto de identidad* (…) *comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática* (…). *Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación* (…). *Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo* (…). || *En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones* (…)*"* (…)*."*

10. De igual manera, la Corte ha identificado las reglas que permiten verificar la concurrencia de unidad temática entre lo debatido y las modificaciones introducidas. Sobre el particular, se ha previsto que *"... el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables,*(…) *que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que "(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente* (…)*; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;*(…) *(iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;* (…) *(iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.*

(…)" (…)

Con base en lo expuesto, se tiene que el principio de identidad flexible permite que en el segundo debate se puedan incorporar modificaciones, adiciones o supresiones al articulado aprobado por la comisión respectiva. El límite a esas enmiendas es la conservación de la unidad temática de la iniciativa, por lo que, en los términos del artículo 158 C.P., no son admisibles reformas con carencia de identidad temática, pues incumplirían el mandato consistente en que el proyecto de ley cumpla con los cuatro debates que ordena el artículo 157 C.P. Esta identidad temática no responde a un criterio literal, sino a uno sustantivo, que remite a la definición de los tópicos particulares que fueron objeto de discusión en el primer debate, al margen del contenido particular de los textos aprobados. Quiere esto decir que las plenarias están constitucionalmente habilitadas para hacer modificaciones al articulado sin tener que remitirlo nuevamente a las comisiones, incluso si se trata de cambios con carácter intenso y significativo. Ello a condición que el texto que se someta a consideración y aprobación en segundo debate verse acerca de materias analizadas en el primer debate, de modo que no se desnaturalice el proyecto de ley y, con ello, se vulneren los principios de consecutividad e identidad flexible."

4.6.2. En atención a las exigencias que se siguen de los referidos principios, la Corte concluye que la totalidad de las disposiciones del proyecto de ley las satisfacen en tanto fueron discutidas a lo largo de los cuatro debates establecidos en el artículo 157 y, posteriormente, fueron incluidas en el texto conciliado y que finalmente aprobaron ambas cámaras. Esta conclusión se fundamenta en el examen de los textos publicados a lo largo del trámite legislativo y en el contenido de los debates que condujeron a la aprobación o negación de las diferentes propuestas normativas. Aunque durante los debates surgieron nuevas propuestas y ajustes, los temas sobre los que versaban las disposiciones se conservaron durante el proceso legislativo.

En efecto, a lo largo de las discusiones legislativas los ejes que definen y delimitan el alcance del proyecto de ley bajo examen, orientaron las discusiones y determinaron el contenido de los artículos finalmente aprobados. De acuerdo con ello el legislador estatutario adelantó sucesivamente los debates tomando en consideración (i) los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Carta, (ii) las formas de asegurar un control efectivo de la gestión estatal en los diferentes niveles de actuación, (iii) el diseño de escenarios de diálogo entre los ciudadanos y las autoridades respecto de asuntos de interés público y (iv) la creación de instancias de coordinación y de instrumentos de financiación de la participación a efectos de asegurar su efectividad. En esa medida, las disposiciones contenidas en el proyecto de ley fueron objeto de aprobación en cada una de las etapas legislativas, y las variaciones que tuvieron algunos de ellos o la inclusión de algunos nuevos textos en el curso del debate, no implicaron la aparición de temas inéditos o novedosos en tanto, insiste este Tribunal, se hallaron siempre alineados con los ejes del proyecto antes enunciados.

4.6.3. No obstante lo anterior, la Corte considera necesario examinar la posible infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible en la aprobación de los artículos 90, 91, 92, 93 100, 111 y 112. Este examen obedece a que el texto

de los referidos artículos fue aprobado en el segundo debate del Senado de la República sin que su texto o un texto equivalente lo hubiese sido en ninguno de los debates anteriores.

4.6.3.1. Los artículos 90, 91, 92, 93 y 100 se ocupan de regular los procesos de presupuestación participativa. Para la Corte, a pesar de que las referidas disposiciones solo fueron aprobadas en el último debate en el Senado de la República, el tema que disciplinan fue considerado desde la presentación de los proyectos –acumulados-. En efecto, en uno de tales proyectos se establecía la función a cargo de las oficinas departamentales consistente en promover la presupuestación participativa señalando, al mismo tiempo, la necesidad de disponer de recursos para apoyar dicho proceso. En el otro proyecto se indicaba que una de las funciones de las secretarias de gobierno, consistía en la promoción de procesos de presupuestación participativa, al mismo tiempo que se prescribía la necesidad de disponer de recursos para tal propósito.

Con idéntico sentido normativo fueron aprobadas disposiciones en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes -arts. 102 y 106-, en la Plenaria de dicha corporación -arts. 114, 119 y 121-, en la Comisión del Senado de la República –arts. 102, 107 y 109- y en la Plenaria de este último –arts. 94, 99 y 102-. En este, cabe aclarar, se aprobaron los textos restantes sobre presupuestación participativa.

Conforme a lo señalado, la Corte considera que la regulación relativa a los procesos de presupuestación participativa en los artículos 90, 91, 92, 93 y 100 no constituyen temas nuevos que no hubieren sido considerados durante los debates previos. A pesar de que la regulación finalmente adoptada en las citadas disposiciones es más detallada que aquella referida en los primeros tres debates en el Congreso, eso no implica que se trate de un *tema separable* ajeno a los debatidos y, en consecuencia, la Corte no considera que deban por ello declararse inexequibles.

4.6.3.2. El artículo 111 contiene una definición del denominado dialogo social señalando que es un mecanismo democrático para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, cuyo objetivo consiste en promover la interacción, comunicación, consulta y seguimiento de políticas públicas a nivel nacional y territorial. La Corte estima que la aprobación de esta disposición no desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible. Dos razones concurren para fundamentar esta conclusión.

En primer lugar, el proyecto de ley finalmente aprobado se apoyó en la idea de diálogo social desde el primer debate. En efecto ello se refleja en el uso de dicha expresión al regular la denominada “Rendición de Cuentas” y las “Alianzas para la Prosperidad”. En esa medida, no se trata de un tema ajeno a los asuntos discutidos a lo largo del proceso legislativo. En segundo lugar, tal y como se reiterará al emprender su examen material, la definición contenida en el artículo 111 comporta el reconocimiento de una de las ideas centrales que la Corte Constitucional ha identificado en el presente proyecto: el modelo democrático reconocido en la Constitución no se agota en la representación sino que demanda la ampliación de los canales de participación. Uno de esos canales es el que se expresa en el continuo diálogo de las autoridades y los ciudadanos, en orden a tomar las

decisiones que los afectan y permitir el control de la gestión desplegada por aquellas.

4.6.3.3. El artículo 112 prevé la creación de una Comisión integrada por representantes del Gobierno, del Congreso y de la academia a fin de compilar las disposiciones vigentes en materia de participación ciudadana. Para la Corte, la organización de la legislación vigente en materia de participación, máxime tras el tránsito legislativo presentado, constituye un asunto directamente conexo con el contenido de lo debatido previamente a su incorporación en el trámite, y no constituye una sustancia normativa que pueda considerarse como un tema nuevo. En consecuencia, se considerará que cumple con las exigencias mínimas del principio de identidad flexible, por lo que se decretará su exequibilidad.

4.7. Conclusión.

La Corte Constitucional encuentra cumplidos los requisitos de trámite del proyecto de ley estatutaria en cuestión. En efecto (i) surtió los debates de aprobación con el quórum exigido y las mayorías necesarias, (ii) contó con las publicaciones del proyecto y las ponencias para cada debate, (iii) recibió los anuncios previos a cada votación, (iv) cumplió los términos que deben transcurrir entre las votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras y entre Senado y Cámara de Representantes, (v) originalmente fue aprobado en una sola legislatura, (vi) satisface el principio de unidad de materia dado que entre el núcleo de la ley y cada una de sus disposiciones existe conexidad temática y teleológica y (vii) respetó los principios de consecutividad e identidad flexible dado que las materias que constituyen el objeto proyecto y cuyos contenidos básicos recoge el articulado, fueron discutidos en cada uno de los debates. También (viii) el Congreso procedió a subsanar, en las condiciones indicadas en el Auto 118 de 2013, el defecto identificado en esa providencia y, finalmente, (ix) concluyó el trámite legislativo señalado en el Auto 008 de 2014 de esta Corporación llevando a efecto, en las condiciones exigidas por la Constitución, (a) la publicación del informe de conciliación, (b) los anuncios para su consideración en la Plenaria de la Cámara de Representantes y en el Senado de la República y (c) las votaciones correspondientes. Por lo anterior, la Corte concluye que no hay vicio alguno de constitucionalidad en el trámite de este proyecto.

5. Parámetro de control de constitucionalidad material: la participación ciudadana en la Constitución.

5.1. Participación democrática, como derecho y deber.

5.1.1. Participación y democracia.

5.1.1.1. La Asamblea Nacional Constituyente, al promulgar la Constitución Política, estableció un marco jurídico *"democrático y participativo"*. El acto constituyente de 1991 definió al Estado como "social de derecho" reconstituyéndolo bajo la forma de república "democrática, participativa y pluralista".

Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas, implica (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.

La democracia en tanto eje axial del sistema jurídico colombiano así como los conceptos que usualmente se encuentran asociados a ella como "soberanía", "pueblo", "participación" y "representación" son empleados en la Constitución con varios propósitos, plenamente articulados con las implicaciones antes referidas. En efecto, tales categorías son incorporadas en la Carta Política para establecer la fundamentación del poder político ejercido por los diferentes órganos (la democracia como fuente de legitimidad), para reconocer y tutelar los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e imponer deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares (la democracia como fundamento de derechos y obligaciones) y para definir la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse (la democracia como expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones).

Así pues, la Constitución Política de 1991 reconoce, promueve y garantiza la democracia. Esta protección se integra en un complejo diseño normativo e institucional que regula las diferentes relaciones, funciones y tensiones que se derivan de la decisión constituyente de profundizar sus dimensiones, entre ellas aquella que permite a los ciudadanos *participar directamente en el ejercicio y control del poder político*. Esta determinación constituyente se expresa en diferentes disposiciones a lo largo de la Carta Política y se hizo explícita en las discusiones de la Asamblea Nacional que la aprobó.

5.1.1.2. Todo ordenamiento realmente "democrático" supone siempre algún grado de participación. A pesar de ello, la expresión 'participativo' que utiliza el Constituyente de 1991, va más allá de los atributos generales que ostenta cualquier democracia y que se ponen de manifiesto en sus modalidades de representación. Alude a la presencia inmediata -no mediada- del Pueblo, en el ejercicio del poder público, ya como constituyente, legislador o administrador. Por ello entonces al concepto de democracia representativa se adiciona, entonces, el de democracia de control y decisión.

Desde sus primeras sentencias este Tribunal destacó con especial fuerza la importancia de la participación en el ordenamiento constitucional y su condición de fuente de legitimidad. En esa dirección, la sentencia T-540 de 1992 indicó:

"La democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno (CP Preámbulo, arts. 1 y 2) exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las

necesidades crecientes de la población. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad."

En análogo sentido, la sentencia C-089 de 1994 expresó con claridad el significado del cambio constitucional y la pretensión constituyente de materializar la democracia y de impregnar con sus categorías las diferentes instancias sociales. Dijo en esa ocasión:

"(…) El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal.

La democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción histórica que compromete a los colombianos - en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político - y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación de la paz pública."

El carácter cualificado del modelo democrático adoptado en la Constitución de 1991 ha conducido a la Corte a precisar que su caracterización requiere tomar en consideración no solo su dimensión procedimental sino también la dimensión sustantiva que contribuye a conferirle legitimidad. Así, en la sentencia C-674 de 2008 diferenciando entre principios materiales y principios estructurales de la democracia explicó:

"Ahora, existe relativo consenso en la doctrina sobre el contenido del concepto jurídico de democracia y sobre las reglas generales que la identifican y estructuran, las cuales, para efectos prácticos, pueden denominarse principios democráticos. De este modo, resulta indudable que, dentro de los elementos de la democracia sustantiva o también denominados principios materiales de la democracia, se encuentran la dignidad humana, libertad, la igualdad y el pluralismo y, dentro de los elementos propios de la democracia procedimental o principios estructurales encontramos, por ejemplo, la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad."

5.1.1.3. 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. Este criterio de interpretación se apoya, de una parte, en el reconocimiento que la Carta hace de las instituciones

propias de la democracia representativa y, de otra, en la pretensión reconocida en el artículo 2o de la Constitución de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. De acuerdo con lo anterior, el legislador debe identificar, en el marco definido por la Carta, el alcance de cada una de estas expresiones de la democracia encontrándose obligado a diseñar e instrumentar medidas que permitan que los mecanismos de participación sean realmente efectivos.

5.1.1.4 Al ocuparse de las tensiones que se suscitan entre las manifestaciones de la democracia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la principal diferenciación entre sus expresiones participativas y representativas radica en las nociones de soberanía en que ellas se asientan. El artículo 3º de la Constitución reconoce que la soberanía está radicada en el pueblo y se constituye por la suma de todas las voluntades individuales (soberanía popular). A su vez, ha sostenido que en la democracia representativa -que se sustenta en el concepto de soberanía nacional-*"los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados"* al paso que en el modelo de la democracia participativa, *"los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo"*.

En la solución de esta tensión, el Constituyente excluyó de la democracia directa -momento de decisión de la dimensión participativa- algunos asuntos que por su especial complejidad debían ser examinados y decididos en escenarios técnicos con una incidencia ciudadana limitada (art. 170 inc. 3). Por el contrario, en otros casos autorizó a los ciudadanos a participar ampliamente, incluso eliminando la injerencia de instituciones representativas para su convocatoria tal y como ocurre, por ejemplo, con el denominado referendo constitucional derogatorio (art. 377).

Estas tensiones, al adoptar las normas que disciplinan los mecanismos de participación y que se proyectan no solo en las instancias de control sino también en las de decisión, deben ser cuidadosamente resueltas por el legislador a quien le corresponde definir no solo el mecanismo que para ello es adecuado sino, adicionalmente, si resulta o no oportuno ampliar o limitar la discusión y debate en atención, por ejemplo, al grado de complejidad de la materia que se decide. Esta consideración toma nota del hecho de que no todos los mecanismos de democracia directa admiten formas de deliberación equivalentes que hagan posible comprender y considerar de manera suficiente las diferentes perspectivas y puntos de vista.

En ese marco, una interesante tensión entre democracia representativa y democracia participativa fue abordada por la Corte Constitucional en la sentencia C-141 de 2010 al examinar el alcance de la habilitación que tenía el Congreso de la República para modificar el texto del articulado presentado en la iniciativa ciudadana de un referendo constitucional. Luego de referirse a la competencia general del Congreso para introducir modificaciones al proyecto de ley en tanto no se trataba de "*un convidado de piedra en este trámite*" la Corte indicó:

"Sin embargo, esto no debe implicar un desconocimiento de los límites que dicho papel tiene cuando se trata de iniciativas del pueblo. Una interpretación sistemática de la Constitución debe considerar la cláusula general de competencia (Art. 150 de

la CP), el principio de democracia representativa (Arts. 3º y 133 de la CP) y el ejercicio de derechos de participación política por parte de los miembros del Congreso (numeral 7º del Art. 40 de la CP) y, por otra parte, el principio de soberanía popular (Art. 3º de la CP), el principio de democracia participativa (Art. 3º de la CP) y el derecho de participación política que los ciudadanos ejercen a través de la iniciativa legislativa para la convocatoria a este tipo de referendo (numeral 2º del artículo 40 de la CP), así como la limitación expresa respecto de la iniciativa del Congreso para este tipo de proyectos (Art. 378 de la CP).

Para la Corte, con fundamento en lo anteriormente expuesto, para el caso que ahora se presenta, la existencia de límites determina que el Congreso, órgano constituido, que no tiene iniciativa para este tipo de leyes, no puede sustituir la voluntad del pueblo mediante la introducción de modificaciones que conviertan el proyecto en uno sustancialmente distinto al inicialmente respaldado, por lo menos, por el 5% de la ciudadanía."

Ahora bien y al margen de lo anterior, cabe advertir que la Corte ha reconocido que los conceptos de democracia participativa y representativa no son completamente opuestos y que "*por el contrario, se complementan logrando así que el pueblo, titular originario de la soberanía, pueda escoger -mediante el sufragio universal- a sus gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometido".* En todo caso a pesar de la complementariedad señalada es claro que el cambio de modelo democrático implica un redimensionamiento en la concepción y alcance de los derechos políticos los cuales, bajo la democracia participativa, *"excede[n]en mucho el derecho a elegir y a ser elegido, único modus operandi de la democracia meramente representativa".*

La importancia de ampliar progresivamente la democracia participativa ha conducido a que la Corte afirme que es imprescindible incrementar los mecanismos de participación a fin de recoger las diferentes opciones ideológicas propias de las sociedades heterogéneas. En esa dirección, la sentencia C-490 de 2011, al analizar la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria *"por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones"* indicó:

"La democracia participativa y pluralista otorga identidad al actual modelo constitucional. En contraposición con la Constitución de 1886, que basada en el concepto demoliberal clásico, circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, el cual (i) amplía <u>las modalidades de participación democrática</u> en instancias que van más allá que la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la <u>necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad</u>, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc". (Subrayado fuera del original).

5.1.1.5 Conforme a lo expuesto la democracia y, de manera particular la democracia participativa, se erige en una categoría central para el sistema constitucional colombiano, cuyo reconocimiento y garantía tiene consecuencias directas en la forma en que actúan, inciden y se expresan los ciudadanos, las organizaciones sociales y las autoridades públicas. En ese sentido, tal y como lo afirman los considerandos de la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos *el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio* y, por ello, se erige en fundamento de derechos y deberes constitucionales tal y como se explica más adelante. En plena concordancia con ello, la jurisprudencia de este Tribunal ha indicado que la efectividad de la participación demanda la vigencia de reglas e instituciones que salvaguarden el pluralismo, la transparencia y la libertad de los ciudadanos de manera tal que (i) se garantice, en condiciones de igualdad, la intervención en los procesos democráticos de todos los ciudadanos, grupos y organizaciones y (ii) se asegure que las manifestaciones de los ciudadanos en todos los mecanismos de participación sea completamente libre y, en consecuencia, genuina.

5.1.1.6. La significación constitucional de la democracia ha propiciado esfuerzos legislativos en orden a la adopción de normas de diferente naturaleza que concretan el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan. Así en un primer momento el legislador estatutario adoptó la Ley 131 de 1994 -examinada en la sentencia C-011 de 1994- por medio de la cual se reglamentó el voto programático fijando, de manera particular, las reglas aplicables a la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores. Posteriormente la Ley 134 de 1994 –juzgada en la sentencia C-180 de 1994- adoptó normas dirigidas a regular los diferentes mecanismos de participación ciudadana mencionados en la Constitución y, en particular, la iniciativa normativa, el referendo, la consulta popular, el plebiscito, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto. Luego de ello, el Congreso introdujo varias modificaciones al régimen establecido en materia de voto programático y revocatoria del mandato en la Ley 741 de 2002, cuyo examen constitucional adelantó la Corte en la sentencia C-179 de 2002. También se ocupó el legislador, en la Ley 850 de 2003 -objeto de control en la sentencia C-292 de 2003- de regular las veedurías ciudadanas. En adición a las mencionadas leyes estatutarias, se expidió también la Ley 1622 de 2013 –examinada por la Corte en la sentencia C-862 de 2012- por medio de la cual se adoptó el Estatuto de Ciudadanía Juvenil cuyo objeto prevé, entre otras cosas, la creación de un marco institucional que facilite a los jóvenes su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país.

5.1.2. La participación como derecho.

5.1.2.1. La calificación de la democracia como participativa constituye el punto de partida para el reconocimiento de diferentes derechos cuya titularidad se atribuye a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a los movimientos y partidos políticos. Así, el artículo 3o radica la soberanía en el pueblo reconociendo una especie de derecho colectivo a ejercerla directamente o a través de sus

representantes y el artículo 40 enuncia los principales derechos fundamentales que se derivan de dicha comprensión.

En esta última disposición la Constitución reconoce tres ámbitos en los que se despliegan tales derechos. El ciudadano interviene para ordenar, estructurar e integrar el poder político (conformación), para practicar, desplegar o manifestar la titularidad del poder político (ejercicio) y para vigilar, explorar y examinar la gestión de los órganos que expresan institucionalmente el poder político (control).

Para ello el referido artículo 40 establece como derechos derivados del derecho general de participación las garantías para (1) participar en elecciones en la condición de elector o potencial elegido, (2) intervenir, adoptando decisiones, en los diferentes mecanismos de participación democrática entre los que se encuentran el plebiscito, el referendo, las consultas populares y la revocatoria del mandato, (3) constituir y formar parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas divulgando, enseñando o promulgando sus ideas y programas, (4) formular iniciativas ante las diferentes corporaciones públicas, (5) promover la defensa de la Constitución y la ley mediante la formulación de las acciones públicas que se encuentren previstas y (6) ocupar cargos públicos.

Se trata entonces de una disposición que fundada en la autonomía y dignidad de las personas, confiere una amplia red de exigencias que vincula no solo a las autoridades del Estado sino también a los particulares. Se complementa con el artículo 103 de la Constitución al disponer que el ejercicio de la soberanía del pueblo, lo que equivale a decir -en términos del artículo 40- el ejercicio del poder político, se manifiesta en el voto, en el plebiscito, en el referendo, en la consulta popular, en el cabildo abierto, en la iniciativa legislativa y en la revocatoria del mandato. Esa misma disposición contempla, dado el reconocimiento del derecho a controlar el poder político -también referido en el artículo 40-, la obligación del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de diferentes asociaciones a efectos de que puedan incidir en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

Además de ello, la participación como derecho se prescribe en diferentes instrumentos internacionales. La Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos dispone en su artículo 6 que *la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad*. A su vez, el artículo 7 de tal instrumento indica, previo reconocimiento del carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos, que la democracia es una condición indispensable para el ejercicio de los mismos. Por su parte el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que sin restricciones indebidas, las personas gozarán (a) del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, (b) del derecho a votar y ser elegidas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y (c) del derecho a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas. En igual dirección se encuentra la Convención Americana de Derechos Humanos que en su artículo 23 ampara derechos semejantes a los tutelados por el Pacto Internacional antes referido.

Es claro para esta Corporación que el reconocimiento de la participación como un derecho se traduce entonces en la posibilidad de que el pueblo y los ciudadanos que lo integran, además de concurrir a los diferentes actos electorales, puedan proferir directamente actos decisorios a los que se reconozca fuerza normativa autónoma.

5.1.2.1.1. Estas premisas, impactan la ordenación de la participación como derecho. La Constitución prevé dos formas concurrentes de participación democrática que se manifiestan en instituciones propias de la democracia representativa y en mecanismos de democracia directa. En esa dirección se ocupa de establecer las autoridades u órganos objeto de elección popular así como la forma en que se cumple la función de representación indicando, de una parte, que los miembros de cuerpos colegiados representan al pueblo, tienen el deber de actuar consultando la justicia y el bien común y son responsables políticamente frente a la sociedad y sus electores (art. 133) y, de otra, que la votación impone la obligación de cumplir el programa propuesto en el caso de los gobernadores y de los alcaldes (art. 259) -*el derecho a la democracia "como representación"*-.

Adicionalmente, la Constitución regula los mecanismos que hacen posible que los ciudadanos tomen decisiones directamente tal y como ocurre en el caso del plebiscito, del referendo y de la consulta popular. Igualmente prevé la Carta formas de participación de los ciudadanos que no conducen a la adopción directa de decisiones pero que implican la posibilidad de incidir en las decisiones de mayor importancia tal y como ocurre, por ejemplo, con la iniciativa popular normativa, con el cabildo abierto o con la acción pública de inconstitucionalidad (arts. 40, 103, 104, 106, 155, 170, 241, 375, 376, 377 y 378) -*el derecho a la democracia "como decisión"*-.

5.1.2.1.2. De la Constitución se sigue también el derecho de los ciudadanos a contar con mecanismos que hagan posible el diálogo con las autoridades públicas así como el control de la gestión que desarrollan y sus resultados (arts. 40, 103 y 270) -*el derecho a la democracia "como control"*-. Esa manifestación se encuentra también reconocida por la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos al prescribir, en su artículo 4, que entre los componentes esenciales de un régimen democrático se encuentran, entre otros, *la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.* Este Tribunal refiriéndose al significado constitucional de las veedurías indicó en la sentencia C-292 de 2003:

"Ello no es otra cosa que la concreción del mandato señalado en los artículos 103 y 270 de la Carta, en la medida en que permite la creación de organizaciones de naturaleza privada, pero encargadas de velar por la transparencia en la gestión pública, particularmente en la correcta utilización de los recursos públicos y por la debida prestación de los servicios públicos.

La Corte advierte que las veedurías ciudadanas se inspiran en dos grandes principios: de un lado el principio democrático, que según fue indicado y como también se explicará más adelante, irradia transversalmente todo el ordenamiento constitucional, incluidos obviamente los mecanismos de participación ciudadana.

Por otro lado, esas organizaciones responden al principio de autonomía, no sólo en virtud de su origen privado, sino como condición para el ejercicio libre de la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública.

De igual forma, las veedurías adquieren una doble dimensión, porque además de ser un mecanismo de participación ciudadana, son la concreción del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político."

5.1.2.1.3. La comprensión de la participación como derecho se manifiesta también en la regulación de las formas a las que pueden acudir los ciudadanos para organizarse colectivamente a fin de participar en las decisiones que los afectan. En esa dirección, por ejemplo, la Constitución se ocupa de establecer un régimen de partidos y movimientos políticos que hacen posible canalizar las expectativas de los individuos mediante propuestas ideológicas que representan, en principio, una *visión total de la sociedad -el derecho a la democracia "como organización política"-*.

5.1.2.2. El carácter más o menos abierto del reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos a participar, implica reconocer que su nivel de realización pueden ser diferenciado. Esto supone que dicho derecho, reconocido como fundamental, otorga a los ciudadanos una facultad, prima facie, para exigir amplias posibilidades de intervención en la conformación, ejercicio y control del poder político. Esta característica del derecho explica que la jurisprudencia constitucional haya reconocido ampliamente su carácter *universal y expansivo*.

Desde sus primeras decisiones, esta Corporación destacó que el principio democrático tenía tales características. Sobre ello la sentencia C-089 de 1994 indicó:

"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 prohíja es a la vez universal y expansivo. Se dice que <u>es universal</u> 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 <u>es expansivo</u> 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." (Las subrayas hacen parte del texto original)

En esa misma dirección, la sentencia C-179 de 2002, en la cual se estudió la constitucionalidad del entonces proyecto de Ley Estatutaria sobre el voto programático, estableció que *"la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático <u>debe ampliarse</u> progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo*

cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la tendencia expansiva de la democracia participativa proscribe los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos". (Subrayado fuera del original).

También en la sentencia SU1122 de 2001 la Corte caracterizó así el carácter expansivo de la democracia:

"A partir de lo anterior, el mandato de expansión de la democracia que impone la Carta, ha de entenderse como resultado de varios procesos que involucran garantías para que la participación realmente sea voluntaria (C.P. art. 16), las decisiones efectivamente sean expresión de las opciones personales (C.P. arts. 18 y 20), cada opinión sea igualmente valorada (C.P. arts. 13 y 14) y los procedimientos fijados normativamente sean cumplidos (C.P. Art. 29). Es decir, la expansión de la democracia implica que el Estado tiene la obligación de asegurar que los elementos constitutivos de la democracia (derechos fundamentales) sean respetados y profundizados. En este orden de ideas, no se habrá logrado expansión alguna si resultan insuficientes los mecanismos para evitar que las opiniones (votos o decisiones) sean desconocidas."

Este punto de partida es cardinal en tanto implica que la proyección del principio de democracia participativa y sus derechos adscritos no se agota en las instancias políticas tradicionales –o en los escenarios exclusivamente representativos- sino que tienen la vocación de actualizarse, ampliarse, ajustarse o corregirse en tanto su optimización se encuentra ordenada.

5.1.2.3. Tal y como quedó señalado, el principio de la democracia participativa en el que se funda el reconocimiento del derecho subjetivo a la participación puede ser optimizado acudiendo a diferentes instituciones y modelos. En esa medida y a pesar de que su fuerza expansiva y universal es un criterio determinante para interpretarlo, no ofrece siempre soluciones claras o definitivas. Es por ello que al Congreso le ha sido confiada una potestad de regulación cuya amplitud no es uniforme y depende del grado de regulación constitucional de la materia o, en los términos que ha señalado la Corte, del nivel de institucionalización constitucional de la faceta democrática de que se trate.
Para estos efectos y desde una perspectiva conceptual especialmente útil, la Corte señaló en la sentencia C-292 de 2003 que de acuerdo con tal criterio podía establecerse una diferenciación entre los diferentes momentos de la democracia. De acuerdo con esa distinción, destacó que en el texto constitucional se reconocen momentos de decisión y momentos de control tanto en las manifestaciones representativas de la democracia como en sus expresiones más participativas.

De acuerdo con ello, indicó que los rasgos representativos de la democracia -que se manifiestan en las reglas de decisión de los funcionarios electos y en los mecanismos para fiscalizar o encauzar su comportamiento- se encuentran altamente

institucionalizados. Dijo, a su vez, que en el caso de los rasgos participativos el momento de decisión cuenta con un importante grado de institucionalización si se tiene en cuenta que la Carta Política indica las que son sus expresiones aludiendo a los diferentes instrumentos de democracia directa. A diferencia de ello señaló que el momento de control de la democracia participativa, que se manifiesta en la actuación directa de individuos y organizaciones en el seguimiento directo de la actividad del Estado, está desprovisto de una regulación constitucionalmente precisa.

Esta distinción resulta relevante dado que permite identificar, al menos prima facie, la amplitud del margen de acción del legislador estatutario en la *regulación de este derecho*. En esa medida, cabría señalar que el margen es más amplio respecto de aquellas materias con un bajo nivel de institucionalización al paso que se torna más estrecho cuando se encuentra altamente institucionalizado. Ello implica que en algunas de las dimensiones de la democracia, el constituyente adoptó decisiones más precisas que en otras y, en esa medida, en algunos casos confirió al Congreso la competencia para elegir entre diferentes opciones regulatorias y, en otras, lo privó de tal posibilidad.

Ahora bien, es importante advertir que en algunos casos en los que según el parámetro anterior existe un importante nivel de institucionalización, la Constitución prevé una escasa regulación. Así por ejemplo, ciertas formas de democracia directa –que constituye el momento de decisión de la democracia participativa- como la revocatoria del mandato, el cabildo abierto o el plebiscito se encuentran apenas enunciadas en la Constitución y, en esa medida, las posibilidades del legislador para adoptar diferentes formas de regulación es más amplia. Conforme a ello la conceptualización de la Corte, que tiene como propósito definir el grado de impacto que en la materia puede tener la voluntad legislativa, debe confrontarse en cada caso, con la densidad de la regulación constitucional.

La actividad legislativa en esta materia hace entonces posible que el Congreso adopte diferentes estrategias de optimización del principio democrático y de los derechos subjetivos que al mismo se adscriben. Esta labor le permite optar, en el marco de lo no decidido por la Constitución –prohibido u ordenado-, entre alternativas que profundicen las expresiones representativas o participativas de la democracia y, en ellas, los momentos de decisión y control. En ese marco se encuentra también habilitado para enfrentar las tensiones que se pueden suscitar entre ambas formas de democracia que, lejos de suponer un tránsito pacífico, plantean siempre cuestiones políticas y constitucionales de enorme complejidad.

También, según lo ha sostenido la jurisprudencia de este Tribunal, puede establecer condiciones para el ejercicio de determinados mecanismos de participación, aun en aquellos casos en los que la Constitución no los hubiere previsto. Sobre ello, indicó lo siguiente al referirse a la posibilidad de que el legislador estableciera requisitos no solo para la inscripción de un mecanismo de participación sino también para su realización. Así en la sentencia SU1122 de 2001 señaló:

“La Corte no comparte esta interpretación. La obligación constitucional (C.P. art. 152) de que ciertas materias sean desarrolladas por ley estatutaria, significa que

mediante instrumentos democráticos se debe precisar, de acuerdo a las circunstancias históricas imperantes, las condiciones de ejercicio de los derechos constitucionales y, en particular, los fundamentales. Dicha precisión supone que el legislador está facultado para seleccionar, entre todas las opciones normativas que surgen del texto constitucional, aquellas que, sin resultar desproporcionadas o irrazonables, desarrollen de mejor manera el derecho en cuestión.

(…)

El legislador, en este caso mediante ley estatutaria, está en libertad (dentro del marco de la Constitución) de diseñar el sistema normativo que considere pertinente y conveniente para desarrollar el derecho en cuestión. Interpretar la Carta en el sentido de que resulta imposible establecer condiciones adicionales a las fijadas en ella misma, llevaría al absurdo de que el legislador tiene una competencia carente de contenido. Claro está, las condiciones que fije el legislador deberán ser compatibles con la norma constitucional que pretenda desarrollar, en especial tratándose de reglas constitucionales."

5.1.2.4. El carácter iusfundamental de la participación supone *la facultad de los ciudadanos de oponerse a la fijación de exigencias desproporcionadas para el ejercicio de un derecho político o para la implementación de un mecanismo de participación*. Este derecho, a pesar del margen de configuración que se reconoce al legislador para regular las formas de institucionalización de la democracia, impide regulaciones que hagan impracticable una forma de participación constitucionalmente asegurada.

La protección de esta posición iusfundamental ha conducido a la Corte a considerar, por ejemplo, que la asunción de ciertos riesgos por parte de los jurados de votación se encuentra constitucionalmente justificada a efectos de proteger la correcta realización de los procesos electorales en tanto instrumento de materialización del derecho a participar. Igualmente ha establecido que la decisión de restarle efectos a la inscripción de cédulas de ciudadanía para un proceso electoral, sin una determinación precisa de la infracción del artículo 316, puede desconocer el derecho a la participación.

Refiriéndose al ejercicio del derecho al voto sostuvo esta Corporación en la sentencia C-490 de 2011:

"El censo electoral está compuesto de forma permanente y automática por todas las cédulas expedidas por la Registraduría Nacional del Estado Civil mientras no sean canceladas o inscritas en otra circunscripción y, adicionalmente, por las cédulas cuya inscripción se solicite de forma expresa. El derecho al voto se adquiere como consecuencia misma de la ciudadanía y su ejercicio depende solamente del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para el efecto. En razón de su carácter universal, votar es una facultad atribuida a todas las personas, independientemente de cualquier otra consideración, y sin exigencias adicionales a las requeridas para ser ciudadano en ejercicio, que en nuestro ordenamiento se ejerce a partir de los 18 años, mientras la ley no decida otra edad, resultando inaceptable, desde el punto de vista constitucional, que se establezcan barreras

legislativas, técnicas, logísticas o de cualquier otro tipo que desconozcan a cualquier persona o grupo de población el derecho al voto por razón distinta a la de no ostentar la calidad de ciudadano colombiano en ejercicio."

Adicionalmente este principio explica la decisión de la Corte de considerar inconstitucionales disposiciones del proyecto de ley estatutaria, luego sancionado como Ley 134 de 1994, que fijaban competencias de control previo de constitucionalidad de iniciativas ciudadanas a pesar de no encontrarse ellas expresamente previstas en el artículo 241 de la Constitución. Así entonces al adelantar el examen del artículo 44 del proyecto sostuvo este Tribunal:

"Debe advertirse en relación con esta norma, que el artículo 241 numeral 2o. de la Carta es categórico en establecer que el control que con anterioridad al pronunciamiento popular debe la Corte Constitucional ejercer, tiene por único objeto examinar la constitucionalidad del acto de convocatoria del referendo para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. No puede entonces la Corte, so pena de contrariar la Constitución, ejercer un control previo y de contenido respecto del texto mismo que se somete a referendo."

5.1.2.5. Una de las cuestiones centrales en el concepto contemporáneo de la democracia y que plantea algunos de los dilemas constitucionales más complejos, se manifiesta en el reconocimiento de una *regla de la mayoría limitada que evita el desconocimiento de los derechos de las minorías.* Se trata de una condición sustantiva de la democracia que exige considerar inaplicable la regla de la mayoría como forma de adopción de decisiones, cuando se pretende la aprobación de medidas que pueden vulnerar los derechos de las minorías.

Así por ejemplo, no podría someterse a la regla de la mayoría la decisión de proteger o no el núcleo esencial del derecho a expresar libremente las opiniones personales, del derecho a informar o del derecho de las minorías a contar con canales para reclamar la protección de sus intereses. Ello encuentra pleno fundamento no solo en el artículo 13 de la Constitución sino también en el artículo 9 de la Carta Democrática de la Organización de los Estados Democráticos en la que se prevé que *la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa* (…) *contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana*.

En la sentencia C-011 de 1997 esta Corporación se refirió a la importancia de la regla de la mayoría estableciendo la necesidad de una comprensión no absoluta de la misma. Dijo entonces:

"La vida en comunidad exige la aprobación - tácita o expresa - de métodos que garanticen que, a pesar de la divergencia de convicciones, de intereses y de opiniones, existente en toda agrupación humana, sea posible la toma de decisiones que vinculen a todos los asociados. Actualmente parece natural la prevalencia de la regla de la mayoría, según la cual debe prevalecer -de manera general- la opción que es apoyada por más del 50% de los participantes en el proceso decisorio. Sin

embargo, aun cuando esta regla fue de uso común en la Grecia y la Roma antiguas, su predominio vino a afianzarse apenas a partir de la Ilustración -si bien los debates teóricos acerca de su justificación continúan aún vigentes. En efecto, anteriormente, las determinaciones se concentraban en una persona o en pequeños círculos, o bien regía el principio de la unanimidad.

La regla de la mayoría ha sido utilizada en muchos tipos de regímenes políticos, de manera que no cabe hacer la asimilación, que frecuentemente se practica, entre la democracia y el principio de las mayorías. No obstante, la referida regla es considerada actualmente como uno de los pilares básicos de las democracias constitucionales. Es así como algunos autores manifiestan que los principios de la soberanía popular, de la decisión por mayorías y de la vigencia de los derechos fundamentales, constituyen actualmente los fundamentos de los regímenes democráticos.

En consonancia con lo anterior, se ha incluido a la regla de la mayoría dentro de los factores fundamentantes de la legitimidad del régimen democrático. Con base en la observación de que las democracias de corte occidental reciben su legitimación a partir de su adhesión a determinados valores y al acatamiento de procedimientos preestablecidos, se manifiesta que dentro de los últimos se encuentra el del principio de la mayoría, junto a otros como la separación de poderes, las elecciones periódicas y la representación política.

Con todo, es importante advertir que cuando se habla de la regla de la mayoría dentro del régimen democrático se la entiende con un carácter limitado. Justamente, a fin de contrarrestar la temida posibilidad de que se conforme una "tiranía de las mayorías", que cuando se ha presentado ha arrojado deplorables experiencias históricas, se postula que la democracia requiere - para funcionar y durar - un principio de mayoría restringido, de tal manera que la mayoría gobierne, pero siempre dentro del respeto de las minorías.”(Las subrayas no hacen parte del texto original)

Esa barrera a las decisiones mayoritarias se refleja en algunas posturas teóricas que advierten, por ejemplo, que los derechos fundamentales son posiciones tan significativas o importantes que su otorgamiento o no otorgamiento no debe depender de las mayorías parlamentarias. Así las cosas, es posible afirmar que la comprensión contemporánea de la democracia -reconocida en la Constitución de 1991- advierte, con fundamento en razones de orden jurídico, ético y político, que existen asuntos respecto de los cuales ya no pueden decidir las mayorías. Así en la sentencia C-816 de 2004 este Tribunal destacó:

“Y es que en una democracia constitucional como la colombiana, que es esencialmente pluralista, la validez de una decisión mayoritaria no reside únicamente en que ésta haya sido adoptada por una mayoría sino además en que ésta haya sido públicamente deliberada y discutida, de tal manera que las distintas razones para justificar dicha decisión hayan sido debatidas, sopesadas y conocidas por la ciudadanía y que, además, las minorías hayan podido participar en dichos debates y sus derechos hayan sido respetados. Por consiguiente, para esta concepción, la democracia no es la tiranía de las mayorías, pues los derechos de las

minorías deben ser respetados y protegidos.”

En atención a lo expresado cabe señalar que en su variante procedimental la democracia se funda en la regla de la mayoría. Sin embargo su materialización no es absoluta y, en cada caso, habrá de examinarse si ella supera el umbral o muralla que protege y asegura intereses constitucionales básicos o la vigencia de las minorías en una democracia pluralista.

5.1.2.6. La protección constitucional de la participación implica también *la libertad de las personas para asumir actitudes pasivas o activas respecto de la democracia***.** Así, a pesar de que la Constitución adoptó la decisión política de profundizar y promover la democracia y, en esa medida, la participación de las personas en tanto titulares de la soberanía, no resulta posible que con fundamento en ello se adopten regulaciones que impongan deberes que afecten desproporcionadamente la libertad de las personas de elegir su forma de actuar en los procesos de decisión colectiva. A su vez y en otra dirección, el Estado debe abstenerse de imponer a los ciudadanos restricciones injustificadas a las iniciativas de participación. Este mandato se encuentra directamente asociado con el reconocimiento de la autonomía de las personas y, en particular, con la dimensión de la dignidad que permite “*vivir como se quiera*”.

Sin embargo, debe destacar esta Corporación que el deber de participación en la vida cívica, política y comunitaria del país reconocido en el numeral 5 del artículo 95 de la Constitución, legitima al legislador para imponer límites a la libertad de los ciudadanos bajo la condición de que ellos no resulten excesivos y no afecten el núcleo esencial de otros derechos fundamentales.

Al amparo de la libertad se asumir actitudes activas o pasivas pueden comprenderse diversas determinaciones de esta Corporación. Así y considerando que la abstención es una conducta políticamente relevante en una democracia participativa –no así en una democracia exclusivamente representativa- en tanto puede reflejar no solo apatía sino también actitudes políticas deliberadas de rechazo o aceptación, estimó la Corte que era inconstitucional una disposición que establecía beneficios para quien participara en las votaciones relacionadas con *mecanismos de participación* diferentes a las elecciones. Dijo en esa oportunidad:

“En este orden de ideas, la abstención en el caso de los demás mecanismos de participación que se materializan por medio del voto, al igual que sucede con el referendo constitucional aprobatorio, es protegida constitucionalmente. De esta forma, la Sala reconoce que para el caso del referendo, plebiscito, la revocatoria del mandato y consulta popular, la abstención, además de tener eficacia jurídica, es una estrategia legítima de oposición y por ende no le está permitido al legislador establecer estímulos para las personas que mediante el voto participan en estos eventos democráticos no electorales. En consecuencia, se declarará la inexequibilidad de la expresión “*y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados.*”, contenida en el artículo 2 de la Ley 403 de 1997.”

Es importante señalar que la protección de las actitudes pasivas de quien quiera

asumirlas, no solo se refleja en la necesidad de amparar la abstención como forma de impactar la eficacia de determinado mecanismo de participación sino también en la decisión de las personas de sustraerse de intervenir en la vida pública, desplegando su proyecto de vida al margen de cualquier forma de intervención política en ella. Aunque desde diferentes perspectivas puede resultar valioso un comportamiento de los ciudadanos que evidencie preocupación por los asuntos *de todos*, ello no puede conducir, en atención a lo que dispone el artículo 16 de la Constitución, a establecer deberes que resulten incompatibles con la elección de determinados proyectos de vida.

Ahora bien, la otra cara de la moneda supone que tampoco resulta posible que se impongan limitaciones injustificadas a quien pretende asumir actitudes activas frente a los diferentes medios de participación. Para la Corte [*s*]*i* (…) *la participación comporta intervenir en la definición de los destinos colectivos, decidir sobre esos destinos, tener la facilidad de expresar la opinión individual, concurrir a integrar la voluntad colectiva y, en suma, adelantar actividades relacionadas con la adopción de decisiones de carácter político, es obvio que las personas han de ser titulares de facultades o prerrogativas apropiadas para hacer factible el ejercicio de la participación en cada uno de los escenarios en que esté llamado a cumplirse el modelo democrático contemplado en la Carta.*

En esta dirección, por ejemplo, la sentencia C-292 de 2003 señaló que las normas en materia de veedurías debían incorporar la posibilidad de que los menores de edad ejercieran también el derecho a adelantar actividades de seguimiento a la gestión pública. Al referirse a este punto indicó:

"Lo anterior conduce a un problema adicional. ¿Están autorizadas veedurías integradas por menores de edad? La Corte Constitucional no duda en reconocer a los menores el derecho a participar en la vigilancia de la gestión pública. El interés por lograr una mejor administración, libre de corrupción y dirigida a cumplir con los cometidos constitucionales, no es exclusivo de los adultos. La construcción de un mejor país, la posibilidad de disfrutar de los beneficios del desarrollo y alcanzar condiciones de vida que permita el desarrollo pleno de las facultades y la personalidad de los menores, no son asuntos frente a los cuales los menores deban ser excluidos. La participación de los menores en la vigilancia de la gestión pública es una oportunidad para lograr la pronta inclusión de sus intereses en la gestión pública y la generación de un compromiso con lo público y la compresión de la responsabilidad que les atañe en tanto que partes activas de la sociedad. Así, la interpretación según la cual el artículo 270 y, por contera, el artículo 2 objeto de análisis, excluye la posibilidad de veedurías integradas por menores, implica una restricción inconstitucional de los derechos fundamentales de los menores.

Así las cosas, la Corte declarará exequible el artículo 2 del proyecto de ley, bajo el entendido que la expresión ciudadanía comprende el derecho de los menores a participar en la vigilancia de la gestión pública."

El aseguramiento de la dimensión activa del derecho a participar se manifiesta entonces de múltiples maneras pero, de forma particular, en el reconocimiento de un amplio conjunto de canales para la actuación política de los ciudadanos. Ello se

refleja con claridad en el extendido catálogo de derechos establecido en el artículo 40 de la Constitución y de su proyección en diversas disposiciones constitucionales que los desarrollan.

5.1.2.7. Una consecuencia de la premisa conforme a la cual las personas son titulares de los mismos derechos, salvo que exista una razón suficiente que justifique un trato diferente, es la existencia de un *derecho de las personas a exigir que su participación en las decisiones que los afectan se encuentre gobernada por la regla "una persona, un voto"***.**

Sobre esta regla la Corte señaló lo siguiente en la sentencia C-1110 de 2000 en la que declaró inconstitucional una disposición que establecía, entre otras cosas, que las decisiones de los órganos de dirección de los organismos deportivos de nivel departamental y nacional, serían aprobadas mediante voto ponderado de sus afiliados. Explicando las funciones que cumple tal regla, su importancia en el sistema democrático y las excepciones que podría admitir, sostuvo ampliamente esta Corporación:

"La democracia se fundamenta no sólo en la idea de que las normas deben ser producidas por sus propios destinatarios, por medio de mecanismos de participación ciudadana en las decisiones colectivas, sino también en el principio de que las distintas personas gozan de una igual dignidad, por lo cual, sus intereses y preferencias merecen una igual consideración y respeto por parte de las autoridades. La articulación de estos principios de igualdad y participación, que son consustanciales a una democracia fundada en la soberanía popular (CP arts 1º y 3º), comporta una consecuencia elemental, que tiene una importancia decisiva: todos los ciudadanos son iguales y su participación en el debate público debe entonces tener el mismo peso, que es el fundamento de la regla "una persona un voto", que constituye la base de una deliberación democrática imparcial. En efecto, si los votos de cada individuo tienen el mismo valor, entonces el procedimiento democrático debe conferir idéntico peso a los intereses, valores y preferencias de cada individuo, lo cual potencia la posibilidad de que por medio de una deliberación democrática vigorosa pueda alcanzarse verdaderamente una solución justa e imparcial. Esta virtud "epistémica" y moral del procedimiento democrático, como la denominan algunos autores (…), refuerza entonces la centralidad que tiene la regla "una persona uno voto" como elemento básico de cualquier organización democrática (…).

10- Conforme a lo anterior, la Corte coincide con varios intervinientes en que un sistema de voto ponderado, que permita que unas personas participen y otras no, o que confiera mayor peso a las preferencias de ciertos individuos, es en principio extraño a una democracia participativa fundada en la igualdad entre los ciudadanos y en la soberanía popular (CP arts 1º, 3º, 13 y 40). Por ello, es obvio que vulnera la Constitución cualquier disposición que intentara establecer, a nivel político, formas de voto censitario o capacitario, como los que existieron antaño en nuestro país y en otras sociedades, o que confiera al sufragio de determinados ciudadanos un mayor peso que el voto de otras personas. Por ende, en las instancias de participación política, esta regla "una persona un voto" no puede ser alterada sino por los propios mandatos constitucionales.

Pero hay más; la Constitución no limita el principio democrático al campo político sino que lo extiende a múltiples esferas sociales, por lo cual esta Corte ha señalado que "el **principio democrático** que la Carta prohíja es a la vez universal y expansivo". (…) Así, es universal pues "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". Y este principio democrático es expansivo pues "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" (…). Por ende, si el principio democrático desborda el campo electoral y es expansivo, esto significa que a su vez la regla "una persona un voto" también tiene una fuerza expansiva y se extiende más allá de la órbita estrictamente política.

(…) La fuerza expansiva del principio democrático y el vínculo inescindible que existe entre la soberanía popular, la democracia y la regla "una persona un voto" no implican, empero, que en todos los campos y en todas las esferas de la vida social deba adoptarse esa norma como criterio para adoptar las decisiones colectivas. La Constitución no proscribe toda forma de voto ponderado pues en ciertos espacios esos sistemas son legítimos. Así, en particular, la Carta no ordena que toda organización o asociación deba ser democrática pues explícita o implícitamente admite que existan asociaciones que no tienen por qué adoptar principios de funcionamiento ni un tipo de organización democráticos. Es obvio entonces que esas entidades pueden entonces acoger criterios de decisión que se aparten de la regla "una persona un voto".

Pero la situación es aún más compleja, pues incluso en ámbitos y organizaciones que, conforme a la Carta, se rigen por el principio democrático, la regla "una persona un voto" no tiene una operancia absoluta. Así, en el campo político, la propia Constitución, con el fin de potenciar otros valores constitucionales, ha admitido cierta desviación frente a la "regla un persona un voto". Por ejemplo, la existencia de circunscripciones especiales para minorías, como los indígenas, en el Senado (CP art. 171), o para otros grupos étnicos en la Cámara (CP art. 176), implica una alteración de esta regla, con el fin de proteger y promover el pluralismo y la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (CP arts 7 y 8). De otro lado, el artículo 176 superior establece que "habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil". En la práctica esto significa que el voto de una persona de un departamento poco poblado vale más que el de los habitantes de las circunscripciones más pobladas, pero ese distanciamiento de la regla "una persona un voto" no puede ser considerado discriminatorio, no sólo porque tiene base constitucional expresa sino además por cuanto busca fortalecer la autonomía territorial y proteger a las entidades territoriales menos poderosas.

(…) Conforme a lo anterior, en ámbitos en donde la Carta exige una organización democrática, en principio la regla para adoptar decisiones colectivas debe conferir

un mismo peso al voto de las distintas personas; sin embargo, es posible apartarse de esa norma de decisión, siempre y cuando existan razones constitucionales claras que justifiquen ese alejamiento de la regla "una persona un voto".

Cabe señalar, que el Comité de Derechos Humanos, en la Observación No. 25 sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destacó que aun cuando el Pacto no exige la imposición de un sistema electoral específico, los Estados Parte deben garantizar los derechos amparados en el artículo 25 del Pacto, protegiendo la libre expresión de los electores y aplicando el principio de "un voto por persona", en tanto cada uno de tales votos debe tener el mismo peso que los demás.

5.1.3. La participación como deber de protección y promoción.

5.1.3.1. Atribuir a la participación la condición de derecho constitucional fundamental según se dejó explicado, tiene como correlato la atribución de deberes constitucionales al Estado. Esos deberes se fundan también, en la definición de Colombia como una república democrática, participativa y pluralista (art. 1), de una parte, y en la indicación según la cual son fines esenciales del Estado garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2), de otra. Igualmente la dimensión obligacional de la participación se expresa en algunos mandatos de promoción específica de la participación de determinados grupos, tal y como ocurre con las mujeres (art. 40 inc. final), los jóvenes (art. 45), las personas de la tercera edad, (art. 46), los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos (art. 47) y los usuarios del servicio de salud (art. 49), entre otros.

En ese sentido la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos señala en su artículo 1 que *los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos* <u>*la obligación de promoverla y defenderla*</u> en tanto *es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas*. A su vez, la tercera frase del artículo 6 del mismo instrumento señala que la *promoción y el fomento de las diversas formas de participación fortalece la democracia.*

La Corte entiende que la participación como derecho de los ciudadanos y eje medular del ordenamiento constitucional vigente implica (i) el deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, (ii) el deber de adoptar medidas de todo tipo que eviten que las autoridades públicas o los particulares interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación y (iii) el deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados. Estos deberes del Estado se concretan en deberes específicos a los que a continuación la Corte se referirá.

5.1.3.2. El *deber de abstenerse de estatizar la democracia* y, en consecuencia, la *obligación de proteger el pluralismo*, se funda en el reconocimiento constitucional de que la democracia participativa implica que las formas de participación no

pueden agotarse en las instituciones del Estado. En consonancia con ello, existe un mandato de reconocer a las personas suficientes alternativas de decisión, expresión y control. Desde esa perspectiva la participación democrática supera el marco de las instituciones del Estado y se traslada, impregnándolas, a las demás organizaciones sociales, a efectos de permitir a los individuos participar activamente en la toma de decisiones que los afecten.

La relación de la prohibición de estatizar con la obligación de proteger el pluralismo supone (i) una concepción de la sociedad estructurada en la diversidad que renuncia a un concepto de sociedad uniforme, matriz de un Estado total, (ii) el respeto a las minorías políticas, como alternativa de poder, (iii) el respeto a las minorías étnicas, sociales y culturales y, en atención al compromiso constitucional con la dignidad humana, (iv) el respeto a la menor minoría, el individuo. La concepción pluralista de la sociedad conduce entonces a la cualificación de la democracia e incluso al establecimiento de límites a lo que las mayorías pueden decidir y a la forma en que pretendan hacerlo.

La sentencia C-089 de 1994 señaló que las herramientas de participación democrática garantizadas en la Constitución, no se limitan exclusivamente al ámbito electoral sino que se extienden a la vida individual, familiar, social y comunitaria. En ese contexto enunció como ejemplos la posibilidad de organizar sistemas de participación para vigilar la gestión de las entidades del Estado y de las empresas que prestan servicios públicos (arts. 270 y 369), la participación de la comunidad en el servicio público de salud y de educación (arts. 49 y 68) y la obligación de fomentar la pedagogía en democracia (art. 41). Adicionalmente allí se inscribe el reconocimiento de la autonomía de las universidades garantizando el derecho a que se den las directivas que consideren y a que establezcan los propios estatutos (art. 69).

5.1.3.3. De la Constitución también se sigue el *deber de promover formas de participación democrática que comprendan no solo la intervención de partidos o movimientos políticos sino también de organizaciones sociales de diferente naturaleza*.

En efecto, la Carta reconoce y destaca la importancia de los partidos y movimientos políticos dada la función de intermediación de intereses y de presentación de *visiones totales de la sociedad*. Sin embargo, considerando los riesgos que existen con el agotamiento de la participación democrática a través de los partidos y las limitaciones que pueden tener para satisfacer ese objetivo plenamente, la Constitución demanda la ampliación de la participación disponiendo, en el artículo 103, que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Así las cosas es exigible la promoción de grupos y asociaciones que actúen en escenarios diversos al político y electoral, tal y como se encuentra previsto en el

citado artículo 103 constitucional. En esa dirección, esta Corporación ha reiterado que se requiere *"superar la concepción tradicional de la democracia, vista simplemente como el gobierno formal de las mayorías, para acoplarse mejor a la realidad e incluir dentro del debate público, en tanto sujetos activos, a los distintos grupos sociales, minoritarios o en proceso de consolidación, fomentando así su participación en los procesos de toma de decisiones a todo nivel".*

En sentencia C-336 de 1994, en la cual declaró la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 79 de 1989, norma que regulaba la selección de los gerentes de las Cooperativas, este Tribunal afirmó que las organizaciones cívicas, sociales, comunitarias, sindicales, profesionales, benéficas o juveniles constituyen instituciones cogestoras de la actividad pública para el correcto desarrollo de la democracia participativa:

"El principio constitucional de la democracia participativa tiene operancia no sólo en el campo de lo estrictamente político (electoral), sino también en lo económico, administrativo, cultural, social, educativo, sindical o gremial del país, y en algunos aspectos de la vida privada de las personas; y su objetivo primordial es el de posibilitar y estimular la intervención de los ciudadanos en actividades relacionadas con la gestión pública y en todos aquellos procesos decisorios incidentes en la vida y en la orientación del Estado y de la sociedad civil".

La importancia de la existencia de organizaciones que desarrollen el principio pluralista que caracteriza el modelo democrático, fue recientemente reiterada en la sentencia C-862 de 2012, que tuvo por objeto el análisis de la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria sobre el Estatuto de la Ciudadanía Juvenil. En aquella oportunidad se consideró que los Consejos de Juventudes, instituciones que permiten la participación en las etapas de fiscalización y control de las diferentes políticas públicas dirigidas a los jóvenes, constituyen un claro desarrollo del deber constitucional establecido en el artículo 103 superior.

Se afirmó que *"aunque en el proyecto en estudio no se prevé participación ciudadana en materias de decisión política, se ha reconocido por parte de la jurisprudencia que "<u>el principio de democracia participativa no se restringe al ámbito político sino que se extiende a instancias de vigilancia ciudadana de la gestión pública y se cumple en los diversos niveles administrativos</u>"*(Negrillas y subrayas fuera del original).

En igual sentido, la Corte reiteró la importancia de la promoción de consejos, comités y organizaciones de tal naturaleza, con el objetivo de que se conviertan en espacios de comunicación de los problemas, las inquietudes, las propuestas y las críticas por parte de la ciudadanía a los programas y proyectos de todas la entidades del Estado y que de una u otra forma puedan afectarles.

5.1.3.4. En estrecha conexión con las obligaciones previamente referidas, se encuentra el deber *de promover estructuras democráticas* en las diferentes formas de organización social. En efecto, el carácter expansivo y universal del principio democrático implica que las exigencias que a él se adscriben no se manifiestan únicamente en las instancias de participación directamente estatales sino que,

adicionalmente, debe proyectarse en las organizaciones sociales que se crean para representar intereses de un determinado grupo.

Conforme a ello el principio democrático termina reflejándose en el ámbito privado, exigiendo configuraciones democráticas de las diversas instancias sociales, tal como se prevé en el caso de los colegios profesionales (art. 26), los sindicatos así como las organizaciones sociales y gremiales (art. 39), las instituciones educativas (art. 41), los organismos públicos y privados que tienen a cargo la protección, educación y progreso de la juventud (art. 45), las organizaciones deportivas y recreativas (art. 52), las instituciones educativas (art. 68), las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 78) y los partidos y movimientos políticos (107 inc. 3).

En esa dirección y al ocuparse del impacto de las exigencias adscritas al principio democrático en la organización sindical este Tribunal ha indicado:

"De esta manera, resulta obvio concluir que los principios democráticos a la libertad, dignidad, igualdad, pluralismo, participación, representación, primacía de la voluntad mayoritaria, respeto por la minoría, prohibición de la arbitrariedad e imparcialidad, entre otros, se proyectan de manera obligatoria en la organización sindical y constituyen un límite razonable y necesario a la autonomía estatutaria y decisoria de los sindicatos. De ahí que, únicamente resultan válidas constitucionalmente las restricciones legales del derecho a la libertad sindical cuando se dirigen a concretar los principios democráticos y, por lo tanto, a exigir la eficacia normativa de la democracia en los sindicatos, en tanto y cuanto se trata de particulares a quienes el constituyente reconoció enorme relevancia para el Estado Social de Derecho y un papel preponderante en el desarrollo de la sociedad democrática."

Por su parte, en la sentencia C-866 de 2001 destacando el alcance y proyección del principio democrático en la actividad educativa indicó esta Corte:

"La democracia como actividad pedagógica debe fomentar los mecanismos de participación directa en concurrencia con los mecanismos representativos. Cuando se trata de decisiones relacionadas directamente con el círculo interactivo de los jóvenes, los planteles deben contar con mecanismos de consulta directa, pero en la medida que las decisiones se vuelven más genéricas y complejas los mecanismos representativos y calificados permiten una definición más acorde con los propósitos generales de la comunidad estudiantil. Lo decisivo en las instancias directivas que tienen la responsabilidad de proteger y promover la educación de los jóvenes es que dispongan de mecanismos, instancias y medios a través de los cuales pueda darse una significativa y real participación de los alumnos."

En conexión con esa extensión del principio democrático a las diferentes organizaciones, la Corte se ha ocupado de advertir que ello adquiere un significado especial en las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios. Así, en la sentencia C-585 de 1995 esta Corte destacó:

"(…) la consagración constitucional de la participación política, cívica y

comunitaria de las personas está encaminada a fortalecer la legitimidad en las instituciones, la credibilidad y la confianza respecto de las autoridades públicas, y en el caso objeto de estudio, respecto de quienes, siendo también particulares, están encargados de la prestación de servicios públicos domiciliarios. La finalidad de la participación cívica y comunitaria, de conformidad con la Carta, fundamentalmente es que las personas se vinculen a la toma de decisiones públicas que las afecten, y en particular en el asunto sub examine, tal participación está orientada a la gestión y fiscalización en las empresas estatales que presten el servicio."

La jurisprudencia también ha extendido la exigencia de una ordenación democrática a ámbitos respecto de los cuales la Constitución no lo prevé expresamente. La sentencia C-522 de 2002 al establecer si eran o no compatibles con la Constitución las disposiciones de la Ley 675 de 2001 en las que se establecía la regla según la cual el voto en las asambleas de copropietarios se expresa en función del coeficiente de propiedad señaló:

"De este modo es posible concluir que el coeficiente de propiedad se convierte en la forma óptima para medir de manera objetiva, proporcional y sobre todo específica las asignaciones porcentuales tanto de derechos y obligaciones de tipo económico como las enumeradas en el Capítulo V de la Ley 675 de 2001, cuando se trata de bienes inmuebles para vivienda, pero no puede considerarse como criterio para definir la participación los integrantes de una comunidad de copropietarios cuando se deben tomar todas las otras decisiones que pretenden reglamentar la vida colectiva, allí la regla debe ser *un voto por cada unidad privada* y de esta manera, armonizar el carácter expansivo de la democracia y la primacía de los derechos de las personas con el ejercicio del derecho de propiedad privada y sus atributos de dominio y disposición."

5.1.3.5. De la Constitución también se sigue una *prohibición, que vincula a todos los órganos públicos, funcionarios y particulares, de eliminar alguna de las dimensiones de la democracia.* En esa dirección se encuentran proscritas todas aquellas regulaciones, medidas o prácticas que puedan tener como resultado la supresión de cualquiera de las expresiones de la democracia que han sido reconocidas por la Constitución. Esta prohibición protege los principios materiales y estructurales –o procedimentales- de la democracia y, en esa medida, considera inadmisibles las normas que prescindan absolutamente de los momentos de control o decisión de las dimensiones representativas o participativas de la democracia.

Tal y como se sigue de su enunciado, esta prohibición no impide que se acojan reglas que limiten, restrinjan o configuren algunas expresiones de la democracia. Impedir tal tipo de intervención desconocería no solo que el concepto constitucional de democracia admite diversas formas de realización y optimización sino que, adicionalmente, el Congreso cuenta en esta materia con un amplio margen de valoración y configuración.

Este Tribunal, en la sentencia C-251 de 2002, sostuvo que desconocía el principio democrático, en tanto implicaba una concentración excesiva de poder y un desconocimiento de las competencias de deliberación y control del Congreso y de la ciudadanía, la configuración del *poder nacional* en la Ley 684 de 2001 que

contenía normas relativas a la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacionales. Sobre el particular sostuvo:

"De otro lado, e igualmente grave, el poder nacional viola el principio democrático al menos por las siguientes dos razones: en primer término, los objetivos nacionales son definidos exclusivamente por el Gobierno, sin participación del foro por excelencia de la deliberación democrática, que es el Congreso, con lo cual se desconoce que si bien corresponde al Presidente la función de conservar y restablecer el orden público (CP art. 189 ord 4°), esa tarea debe ser ejercida no sólo dentro de los lineamientos establecidos por el Legislador, sino también sujeto al control político ejercido por el Congreso (CP arts 114 y 135).

De otro lado, como bien lo destacan varios intervinientes, conforme a la ley acusada, la definición de los principales elementos de las estrategias concretas de seguridad y defensa queda totalmente sustraída al escrutinio y control de la ciudadanía, así como de los otros órganos de elección popular. Así, los distintos documentos primarios y secundarios son elaborados por el Ministerio de Defensa, y en parte evaluados por el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, para luego ser aprobados por el Presidente, lo cual significa que ni el Congreso ni la ciudadanía pueden incidir directamente en su diseño. Y como si fuera poco, todos esos documentos y deliberaciones son secretos, pues el artículo 19 establece que los documentos primarios y secundarios, así como las deliberaciones y actas de los consejos, tienen carácter reservado, por tiempo indefinido. Nótese que esos documentos y deliberaciones no se refieren exclusivamente al orden público sino también a temas económicos, sociales y políticos, como ya se explicó, lo cual muestra la gravedad de la afectación del principio de publicidad. Además, esa reserva sería incluso oponible a las autoridades elegidas democráticamente, por lo que el Congreso, los gobernadores, los alcaldes, y en general las autoridades administrativas, no sólo no podrían discutir críticamente esos documentos sino que incluso, en ciertos eventos, tendrían que obedecer lo que se les ordena en esos documentos, cuyo contenido y proceso de creación no pueden empero conocer. Todo esto significa que un aspecto tan esencial para la vida democrática, como es la definición concreta de las políticas de seguridad y defensa, queda en el secreto, lo cual impide cualquier deliberación ciudadana al respecto. Y esto es todavía más grave si se tiene en cuenta la amplitud con la cual la ley define los propósitos del sistema, que incluyen los ámbitos políticos, económicos y sociales. Esta situación afecta profundamente el principio democrático y la soberanía popular, pues desconoce la necesaria publicidad que deben tener las discusiones y deliberaciones sobre todos estos asuntos, que son de interés colectivo."(Subrayas no son del texto original)

Esta Corporación ha señalado, por ejemplo, que asignarle a un órgano judicial la competencia para adoptar una regulación materialmente estatutaria relativa a los procesos electorales comporta una sustitución de la Constitución en tanto reemplaza transitoriamente el eje definitorio de la democracia. Así, en la sentencia C-1040 de 2005 al ocuparse de la disposición que asignaba tal competencia al Consejo de Estado indicó este Tribunal:

"Para la Corte, la norma de la reforma anteriormente citada, al establecer un poder

legislativo carente de controles, y sin origen, composición y funcionamiento democráticos, con la facultad de definir los derechos fundamentales determinantes para la distribución del poder público, le introduce a la Constitución un elemento que es integralmente diferente a los que definen la identidad de la Carta adoptada por la Asamblea Constituyente en representación del pueblo soberano en 1991. En efecto, un poder legislativo de esas características es integralmente diferente a un legislador sometido a la Constitución, elegido por el pueblo y representativo del pluralismo social y político, que se limita a legislar sin luego aplicar él mismo en controversias concretas la normas por él expedidas, y sometido a un sistema de frenos y contrapesos oportunos para evitar o invalidar la restricción arbitraria de los derechos constitucionales fundamentales de todos los colombianos. Además, para ejercer su competencia como legislador, el Consejo de Estado tendría que definir previamente si expide normas orgánicas que regulen su función de legislador, o si desplegará su actividad legislativa a su arbitrio, decisión de carácter igualmente legislativo que tampoco estará sometida a controles efectivos de ningún tipo.

Por consiguiente, esa atribución al Consejo de Estado supone una sustitución parcial y temporal de la Constitución consistente en que durante el tiempo en que dicho legislador extraordinario adopte a su arbitrio las normas obligatorias para todos los ciudadanos, la Constitución dejará de ser suprema. Las eventuales decisiones puntuales en casos concretos que quizás pueda llegar a adoptar algún juez, por vía de la acción de tutela o de la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, representan posibilidades remotas y en cualquier caso son manifiestamente inocuas frente al hecho de que las elecciones presidenciales se habrán de realizar bajo la égida de las determinaciones que adopte el legislador extraordinario y temporalmente supremo. Entonces la supremacía de la Constitución, expresión máxima de la soberanía inalienable del pueblo, es reemplazada por algo integralmente diferente, o sea, por la soberanía transitoria del legislador extraordinario sin origen, composición o funcionamiento democráticos.” (Subrayas no hacen parte del texto original)

Ahora bien, esta Corporación ha considerado compatibles con la Constitución disposiciones que habilitan al Presidente de la República, en desarrollo de las facultades propias de los estados de excepción, para disponer el aplazamiento de la votación procedente en determinados mecanismos de participación. Esta restricción a la oportunidad prevista para la manifestación del pueblo no constituye, en opinión de este Tribunal, la eliminación de ninguna de las dimensiones de la democracia. Así entonces ha dicho la Corte:

“No desconoce la Corte, que en concordancia con lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 214 de la Constitución Política, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), excluye algunos derechos políticos de la competencia suspensiva de ciertas garantías fundamentales durante las situaciones que en el orden interno colombiano configuran los denominados "estados de excepción". Empero, entre las garantías que no admiten suspensión ni aún durante los estados de excepción, no se cuenta la de tomar parte en referendos u otras formas de participación democrática, por la sencilla razón de que la alteración del orden público principalmente menoscaba las condiciones de ejercicio de la expresión democrática. De ahí que esta Corte estime

razonable la facultad que la norma concede al Gobierno, para evaluar la incidencia que en la realización de un referendo, pudieren tener circunstancias de orden público que puedan afectar la convocatoria o producir intimidación a los votantes."

La prohibición que se ha dejado enunciada se proyecta entonces en las diferentes manifestaciones de la democracia e impide que cualquier autoridad pública, e incluso órganos que cumplen funciones constituyentes, adopten determinaciones que prescindan de los elementos nucleares o cardinales del principio democrático.

5.1.3.6. Con un impacto directo en las actividades de control adelantadas por los ciudadanos, la Corte ha reconocido que existe *un mandato de no sustituir a las autoridades estatales competentes en el desarrollo de actividades de control*.

Esta exigencia tiene varias consecuencias. En primer lugar, es obligatorio que el Estado no impida que los ciudadanos adelanten actividades de control (arts. 89, 92 y 270). En segundo lugar, los particulares que desarrollan actividades de control no pueden considerarse servidores públicos ni su actividad ser asimilada al ejercicio de una función pública. En tercer lugar, las autoridades del Estado no pueden desprenderse de las obligaciones que les han sido asignadas con el propósito de que ellas sean asumidas por la ciudadanía. En cuarto lugar, el legislador se encuentra autorizado para establecer mecanismos de colaboración o coordinación entre ciudadanos bajo la condición de que, en ningún caso, se prevea una sustitución de las autoridades.

Fundándose en tales criterios la Corte ha sostenido que de ninguna forma pueden las veedurías concebirse *como un mecanismo que pueda suplir las funciones encomendadas por la Constitución a las autoridades del Estado, específicamente a los organismos de control y vigilancia*. Adicionalmente advirtió que un veedor no puede ser asimilado a un servidor público.

Esta prohibición implica que a los ciudadanos no se les puede transferir la autorización o la obligación de adelantar competencias de vigilancia o seguimiento asignadas a las autoridades estatales invocando, para ello, el carácter participativo de la democracia. Esta prohibición específica encuentra apoyo en la decisión constituyente, plenamente concordante con el principio de legalidad previsto en el inciso segundo del artículo 123, de asignar a determinados organismos funciones específicas de control a la gestión pública sin perjuicio, naturalmente, de las posibilidades de colaboración y actuación que se reconozcan a los ciudadanos en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 89 y 270 de la Carta.

5.1.4. Las formas de participación.

De acuerdo con lo que ha sido expuesto hasta el momento, es posible sintetizar las diversas formas de participación que ha reconocido la Constitución.

5.1.4.1. En primer lugar, la participación se manifiesta en la posibilidad que tienen todos los individuos así como las minorías de oponerse a las determinaciones de las mayorías cuando tales decisiones tengan la aptitud de afectar los derechos que constitucionalmente les han sido reconocidos y que les permiten expresar su

individualidad. De otra forma dicho se trata de la protección de un ámbito de libre configuración personal, inmune a cualquier injerencia injustificada y que permite a las personas tomar decisiones individualmente o en familia. Esta *protección de las decisiones privadas como forma de participación* se apoya, entre otras disposiciones, en el artículo 1º que reconoce la dignidad de las personas y el pluralismo, en el artículo 16 de la Carta al amparar el libre desarrollo de la personalidad y en el artículo 42 al establecer el derecho de la pareja a definir la conformación de su familia.

5.1.4.2. En segundo lugar, la Constitución reconoce la *participación de comunidades étnicas en los procesos de adopción de medidas* que puedan impactar o afectar directamente sus formas de vida (art. 330 y Convenio 169 de la OIT).

5.1.4.3. En tercer lugar y según se recordó en otro lugar de esta providencia, la Constitución prevé diversas *formas de participación social* mediante la habilitación para que las personas *constituyan organizaciones que gestionen sus intereses o los representen en diferentes instancias.* Allí se encuadran, entre otros, los colegios profesionales (art. 26), las organizaciones sindicales y gremiales (art. 39), las organizaciones en las que participan los jóvenes (art. 45), las organizaciones deportivas (art. 52) las instituciones de educación (art. 68), las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 78) así como los partidos y movimientos políticos (art. 107).

5.1.4.4. En cuarto lugar la Constitución establece *formas de participación en entidades públicas o en el ejercicio de funciones públicas*. Ello ocurre, por ejemplo, al admitir que los jóvenes intervengan activamente en los organismos públicos o privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud (art. 45), al señalar que los usuarios del servicio de salud o los ciudadanos impactados por una medida ambiental puedan intervenir en los procesos de decisión (arts. 49 y 79) o al permitir la participación de las comunidades en los Consejos Nacional y territoriales de Planeación (art. 340). Tal forma de participación se prevé también cuando se dispone, por ejemplo, que los particulares puedan ejercer funciones públicas (arts. 123 y 210) administrando justicia (art. 116) o que los colegios profesionales actúen en igual dirección (art. 26).

5.1.4.5. En quinto lugar, la Constitución fija como *una forma de participación el ejercicio de las acciones administrativas o judiciales* requeridas para el control de las actividades a cargo del Estado o para la efectividad de los derechos colectivos. En ese marco se establece el derecho de petición (art. 23), la acción de cumplimiento (art. 87), la acción popular (art. 88), la solicitud de aplicación de sanciones penales o disciplinarias (art. 92) y la acción pública de inconstitucionalidad (art. 241), entre otras. Igualmente, tal y como lo señala el artículo 89 de la Carta, deberán preverse los demás recursos, acciones y procedimientos para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.

5.1.4.6. En sexto lugar, el texto constitucional disciplina las *formas de participación que se instrumentan mediante la representación en los órganos*

correspondientes. En esa medida prevé el conjunto de reglas que determinan el funcionamiento democrático estableciendo, por ejemplo, las reglas para la conformación de las mayorías y para la votación en las corporaciones públicas (arts. 145, 146, 153, 157, 376 y 378, entre otros). En ese marco fija las reglas de composición de los diferentes órganos (arts. 171, 176, 190, 258, 260, 262, 263, 299, 303, 312, 314, entre otros).

5.1.4.7. La Carta adopta también, en séptimo lugar, un régimen que regula las *formas de participación directa de los ciudadanos* en desarrollo de los mecanismos que, según el artículo 103 de la Constitución, puede desplegar el pueblo en ejercicio de su soberanía (arts. 155, 170, 375, 377, 378, entre otros).

5.1.4.8. Debe advertir la Corte que las anteriores formas de participación no agotan las posibilidades existentes en esta materia. En efecto, en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2).

Por resultar imprescindible para el examen del proyecto de ley estatutaria remitido a esta Corporación, la Corte se referirá en detalle a tales mecanismos con excepción del derecho al voto en tanto no es objeto de regulación en el mencionado proyecto.

5.2. Configuración constitucional de los mecanismos de participación ciudadana.

5.2.1. Fundamentos y alcance del régimen constitucional de los mecanismos de participación ciudadana.

5.2.1.1. El artículo 3 de la Constitución radica en el pueblo la soberanía prescribiendo que de él emana el poder público. Esta fórmula política implica que el ejercicio de la soberanía, esto es, de la capacidad para tomar libremente "*las principales decisiones políticas que configuran y unifican la comunidad*" es responsabilidad del pueblo que, conforme a dicha disposición, puede ejercerla de manera directa o por medio de los representantes que elige, y en todo caso, en las condiciones que la Carta Política ha establecido.

Definida y concretada así la soberanía, el artículo 40 prevé las formas específicas en las que el pueblo, en tanto titular del poder público, participa en la conformación, ejercicio y control del poder político. Según ese artículo los ciudadanos son verdaderos titulares de derechos subjetivos que protegen diferentes modalidades para *conformar*, *ejercer* y *controlar* el poder político materializado en el Estado. A su vez, en estrecha conexión con la radicación de la soberanía en el pueblo prevista en el artículo 3 y con el derecho de las personas a participar reconocido en el artículo 40, la Constitución enuncia (art. 103) los instrumentos que concretan tal derecho: (i) el voto, (ii) el plebiscito, (iii) el referendo, (iv) la consulta popular, (v) el cabildo abierto, (vi) la iniciativa legislativa y (vii) la revocatoria del mandato. Según lo destacó este Tribunal desde sus primeras sentencias, tales mecanismos promueven "*la participación libre e igualitaria de cada miembro de la*

comunidad política."

5.2.1.2. A partir de las premisas enunciadas se edifica el concepto de democracia participativa. En él se articulan las formas de representación tradicionales con los instrumentos de democracia directa que permiten una actuación más efectiva y cercana del ciudadano que ahora no simplemente es un *espectador*, sino también un *gestor* o *ejecutor* del poder público. En esa dirección la Corte ha advertido:

"El tránsito de una democracia representativa a una participativa (CP art. 1) significa abandonar un sistema político y social restringido a la elección de los representantes del electorado y adoptar un nuevo modelo que incorpora junto a los mecanismos tradicionales, instituciones de democracia directa - plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto, etc. -, y de participación en las decisiones que afectan a todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (CP art. 2)."

De esta manera a la democracia participativa se anuda un complejo sistema de actuación de los ciudadanos que, al menos en lo relativo a sus relaciones con el poder público, admite nuevos mecanismos que "*propician la participación política fundada en el voto directo y universal, con la finalidad de involucrar a toda la ciudadanía en la adopción de decisiones sobre asuntos públicos distintos de la elección del Presidente de la República, del Congreso Nacional o de otras corporaciones de elección popular.*"

5.2.1.3. El artículo 40 reconoce las diferentes relaciones del ciudadano con el poder político y, a partir de ellas, asegura posiciones constitucionales de variada índole.

5.2.1.3.1. La primera relación posible con el poder político es la relativa a su *conformación*. En ese vínculo los titulares del derecho a participar tienen la competencia para formar o constituir, en el sentido de definir quienes lo ejercen, el poder político. Por ello son titulares del derecho a elegir y a ser elegidos (num. 1), del derecho a tomar parte en elecciones (num. 2), del derecho a revocar el mandato de los elegidos (num. 4) y del derecho de *acceder* al desempeño de funciones públicas (num. 7). Esta expresión del derecho a participar supone un relativo predominio de las manifestaciones representativas de la democracia –aunque no excluye manifestaciones de democracia directa- en tanto los ciudadanos se ocupan de determinar quienes representarán y ejercerán, históricamente, el poder del Estado.

5.2.1.3.2. La segunda relación comprende la relativa al *ejercicio* del poder político. En este caso, el derecho a participar se concreta en la posibilidad de adoptar decisiones que implican una materialización directa del poder político. En esta manifestación se inscriben, con intensidad y consecuencias diferenciadas, el derecho *a tomar parte* en plebiscitos, referendos y consultas populares (num. 2), el derecho *a tener iniciativa* en las corporaciones públicas (num. 5) y el derecho *a constituir* partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellos y *a difundir* sus ideas y programas (num. 3). En esta relación con el poder político se encuentran comprendidas las manifestaciones no intermediadas de la participación en tanto los ciudadanos promueven o adoptan decisiones que, en otros casos,

podrían o no serlo por sus representantes. Es por ello que la Corte ha advertido que uno de los grandes cambios que supone el tránsito de una democracia exclusivamente representativa a una democracia participativa consiste en que "*los ciudadanos no votan sólo para elegir, sino también para decidir.*"

5.2.1.3.3. La tercera relación que prevé el artículo 40 con el poder político es la de *control*. En ella las personas asumen una perspectiva diferente en tanto su derecho se concreta en la facultad de vigilar o inspeccionar las actividades desplegadas por las autoridades en ejercicio del poder político. A partir de este tipo de vínculo con el poder se reconoce el derecho a revocar el mandato (núm. 4), a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley (núm. 6), a presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas (art. 23) y a constituir y participar en organizaciones orientadas a vigilar la gestión pública (arts. 103. inc. 3, 270 y 369).

Adicionalmente en esta tercera relación se manifiestan formas representativas del control político, esto es, el despliegue de actividades de control a la gestión por parte de los representantes elegidos. Sobre ello este Tribunal indicó:

Esto significa que el derecho al ejercicio del control sobre el poder político adopta diversas modalidades en la estructura de nuestro sistema constitucional. En algunos casos los ciudadanos lo ejercen (i) directamente, por ejemplo, a través de la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución (…); y en otros, (ii) por intermedio de sus representantes, como ocurre con los informes, las citaciones o la moción de censura, etc. (…)

El control político que ejercen los representantes del pueblo cumple una función de singular importancia en el sistema democrático, pues permite condensar los intereses de la sociedad, mediante instrumentos a los cuales difícilmente se tendría acceso de otro. Por esta razón, por ejemplo, la Corte ha considerado que las mesas directivas del Congreso no pueden impedir o dificultar el control político que se realiza por un parlamentario, directamente o través de su bancada, pues a través de dicho mecanismo se cristalizan los intereses de sus electores, como una de las finalidades esenciales del Estado en una democracia participativa (…).

Lo anterior conduce a la siguiente conclusión: es la Constitución Política y en otros casos la ley, en desarrollo de lo previsto en los artículos 3° y 40 del Texto Superior, las que determinan la forma como se operativiza el derecho al ejercicio del control sobre el poder político (…). En algunas ocasiones dicho control será ejercido directamente por los ciudadanos y en otras a través de sus representantes en los órganos colegiados de elección popular. En todo caso, como todo derecho fundamental, el derecho de participación política tiene un carácter limitado, entre otras, para permitir el desarrollo normal y adecuado de las instituciones e impedir que su ejercicio obstruya injustificadamente el gobierno de las mayorías (…)"

5.2.1.4. Como se advirtió, en cada una de esas relaciones pueden identificarse manifestaciones representativas o no representativas según que la intervención del pueblo sea o no intermediada. Así, por ejemplo, en algunos instrumentos se combina la participación ciudadana directa mediante el voto con la intervención de instancias de representación como el Congreso (referendo constitucional

aprobatorio) al paso que en otros se prescinde de este último (referendo constitucional derogatorio). En ciertos mecanismos la activación depende de la iniciativa de las autoridades públicas mientras que en otros se habilita a la ciudadanía para promoverlos. Igualmente en algunos casos se establece la intervención de funcionarios no electos democráticamente, con el propósito de establecer la regularidad de los procesos de participación, tal y como ocurre cuando se activan controles jurisdiccionales territoriales o nacionales.

En estrecha relación con lo anterior cabe afirmar que no todos los mecanismos suponen el mismo grado de intervención del pueblo ni tampoco tienen los mismos efectos jurídicos. Algunos suscitan convocatorias extendidas (referendos) al paso que otros pueden desplegarse aisladamente (control en ejercicio del derecho de petición). Otros suponen la adopción de normas inmediatamente obligatorias (referendo) o imponen obligaciones para su examen o adopción (iniciativa popular normativa y consulta popular). Existen también los que se orientan a evidenciar problemas o logros en la gestión de la administración pública (cabildo abierto o veedurías) activando, en algunos casos, el ejercicio de controles jurídicos (interposición de acciones públicas) o haciendo posible despojar de su investidura a funcionarios electos (revocatoria del mandato). Además pueden diferenciarse los mecanismos que suponen la votación de los ciudadanos (plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato) de aquellos que no suponen el ejercicio del derecho a votar (iniciativa popular normativa o cabildo abierto).

5.2.1.5. Con un propósito exclusivamente analítico y sin perjuicio de la caracterización de los mecanismos de participación según el tipo de relación con el poder político en la que se active (mecanismos de conformación, mecanismos de ejercicio y mecanismos de control) cabría presentar algunos criterios para clasificarlos. Estos criterios que son generales y no toman en consideración cada una de las particularidades del mecanismo, si permiten identificar el grado de intensidad con el que opera la participación ciudadana.

5.2.1.5.1. Un primer criterio de clasificación se relaciona con la función o papel que cumplen los ciudadanos en el respectivo mecanismo. Así el pueblo puede (i) determinar quien tomará las decisiones –elección de representantes-, (ii) promover una deliberación para la toma de decisiones (cabildo abierto e iniciativa popular normativa) o (iii) adoptar él mismo una decisión (referendo, consulta popular, revocatoria del mandato y plebiscito).

5.2.1.5.2. Esta distinción permitiría identificar un segundo criterio relativo al papel que cumple el derecho al voto en los mecanismos que lo prevén. En algunos casos el ejercicio del voto tiene como efecto imponer inmediatamente una decisión que modifica el ordenamiento jurídico–referendo y revocatoria del mandato-, en otros impone la obligación de implementar una determinada decisión –consulta popular-, en otros permite establecer el apoyo respecto de una determinada actuación o política –plebiscito- y en los demás pretende designar a las personas que tomarán las decisiones.

5.2.1.5.3. Un tercer criterio de clasificación es el relacionado con el grado de intervención de las autoridades públicas y, en particular, de los órganos de

representación en el mecanismo de participación correspondiente. Conforme a ello existirían (i) mecanismos con extendida intervención de autoridades públicas dado que la iniciativa, la convocatoria o desarrollo y los resultados del mecanismo les ha sido asignado a ellas prioritariamente –como ocurre con el cabildo abierto-, (ii) mecanismos con mediana intervención de autoridades públicas en los cuales o bien la iniciativa le corresponde a los ciudadanos pero los resultados del mecanismo dependen del órgano representativo (iniciativa popular normativa) o bien la iniciativa y la convocatoria se encuentra en manos de las autoridades públicas aunque no sus resultados en tanto se atenderá lo que decida el pueblo (consulta popular y plebiscito) y (iii) mecanismos con leve intervención de las autoridades públicas bien porque la iniciativa, convocatoria y resultados dependa de los ciudadanos (referendo constitucional derogatorio y revocatoria del mandato) o bien porque la iniciativa y resultados se encuentren radicados en los ciudadanos, aunque no su convocatoria (referendos constitucional aprobatorio).

5.2.1.5.4. Combinando estos criterios podría señalarse que son altamente participativos aquellos mecanismos en los cuales (1) se prevé la posibilidad de ejercer el derecho a votar, (2) dicha posibilidad implica la imposición inmediata de la decisión en caso de aprobarse y (3) supone una reducida intervención de las autoridades públicas en la iniciativa, convocatoria y definición de resultados. En el otro extremo se encontrarán aquellos mecanismos (4) en los que no se prevé el ejercicio del derecho a votar o, (5) en caso de establecerse no supone la imposición inmediata de una decisión y (6) contempla una activa participación de las autoridades públicas en las diferentes fases.

Entre estos dos extremos se encuentran diversas posibilidades de regulación jurídica que dependen no solo del diseño constitucional vigente sino también de las disposiciones que adopte el legislador estatutario.

5.2.1.5. La Constitución establece competencias legislativas específicas para la regulación de los mecanismos que materializan la democracia participativa. En esa dirección, el artículo 152 prescribe que mediante una ley estatutaria el Congreso se ocupará de regular las instituciones y mecanismos de participación ciudadana. A su vez, el artículo 103 prevé que la ley reglamentará los diferentes mecanismos de participación ciudadana.

Esas dos remisiones generales a la ley para la adopción de las normas que disciplinan esta materia, se encuentran acompañadas de reenvíos específicos en el caso de algunos mecanismos. Así por ejemplo, el numeral 4 del artículo 40 señala que a la ley le corresponde fijar los casos y la forma para la revocación del mandato, al paso que el artículo 259 dispone que la ley reglamentará el ejercicio del voto programático. Igualmente, respecto de los medios de participación en las entidades territoriales los artículos 105 y 106 de la Constitución fijan una competencia legislativa para disciplinar aspectos relativos a los requisitos, formalidades y casos en que son procedentes. También prevé el artículo 319 que la ley definirá la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de un municipio a un área metropolitana.

A pesar de no ser un catálogo taxativo pudiendo ser acogidas otras estrategias que

encaucen la participación, es obligación del legislador adoptar normas que hagan posible el ejercicio de los derechos de participación previstos en los artículos 40 y 103. Este deber se funda en el hecho de que la adopción de normas en la materia -a pesar de que el derecho de participación es de aplicación inmediata según se encuentra prescrito en el artículo 85- es indispensable para concretar (i) la forma en que se ejercen las garantías que allí se reconocen, puesto que dependen de la vigencia de instituciones y procedimientos que las hagan fáctica y jurídicamente posibles así como (ii) los límites que se le imponen en tanto se trata de manifestación del derecho a la participación que, como la ha dicho esta Corporación, no es un derecho absoluto y por eso admite restricciones legislativas.

A pesar del reenvío general y específico que la Carta hace a la competencia del Legislador, es indudable que ésta contiene (1) reglas que imponen límites precisos a la potestad legislativa mediante la fijación de mandatos o prohibiciones de regulación y (2) reglas que exigen determinados comportamientos de las autoridades públicas en el desarrollo de los mecanismos de participación. Con el propósito de disponer de un marco general para el examen de constitucionalidad, a continuación la Corte presentará una descripción general de los principales mecanismos de participación ciudadana que son objeto de regulación en el proyecto de ley estatutaria que se estudia en esta oportunidad, indicando las variantes que puede tener y enunciando las principales reglas en la materia. Esto permitirá, entre otras cosas, establecer la densidad de la regulación constitucional respecto década uno de ellos y la amplitud del margen de configuración del legislador en esta materia.

5.2.2. Los mecanismos de participación ciudadana.

La Constitución ha mencionado expresamente los siguientes mecanismos de participación ciudadana, objeto de regulación estatutaria: referendo, consulta popular, iniciativa popular normativa, plebiscito, revocatoria del mandato y cabildo abierto.

5.3. El referendo.

El *referendo* se encuentra enunciado en el numeral 2 del artículo 40 y en el artículo 103 de la Constitución. El artículo 106 establece el fundamento general para la regulación de los referendos territoriales. El artículo 170, a su vez, se ocupa específicamente del referendo legal derogatorio. En el artículo 307 se alude al referendo como el mecanismo que debe seguirse para convertir una región en entidad territorial. Igualmente, el artículo 241, en sus numerales 2 y 3, alude al referendo al ocuparse de asignar competencias de control judicial a la Corte Constitucional. También los artículos 377 y 378 prevén disposiciones especiales para el caso de los referendos constitucionales derogatorio y aprobatorio respectivamente.

Al amparo de lo dispuesto por las citadas disposiciones constitucionales, el artículo 3 de la Ley 134 de 1994 definió al referendo como la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Se prevé allí también que el referendo puede ser nacional,

regional, departamental, distrital, municipal o local.

Este Tribunal ha señalado que el referendo es expresión del "*derecho político de todo ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político*" y, en esa medida, la posibilidad de participar en tal mecanismo constituye un "*derecho político fundamental de origen constitucional*". Tal y como se señaló, mediante este mecanismo el pueblo en tanto titular de la soberanía, puede modificar el ordenamiento incorporando o excluyendo del mismo un proyecto de disposición o una norma previamente aprobada. Se trata de una de las intervenciones más intensas del pueblo en tanto que, desplazando a las instancias representativas en la toma de una decisión de su competencia, proceden a definir mediante el voto la pertenencia de una norma al sistema jurídico.

Este Tribunal ha destacado que el referendo es una modalidad de participación semi-indirecta y "*hace relación tanto a un procedimiento como a un recurso de quien, en ejercicio de la soberanía nacional, consulta al legislador primario para que "refrende, autorice, corrobore, certifique o respalde" un texto normativo ya formalizado.*" En esa dirección se ha establecido que la distinción del referendo respecto del plebiscito consiste en que en el primero el pronunciamiento popular se refiere a "*un texto normativo ya elaborado que bien puede ser un proyecto de norma jurídica o una norma jurídica ya en vigor*" al paso que el plebiscito "*versa sobre una decisión que no se ha plasmado normativamente en un texto positivo o escrito.*" Es esa característica la que también permite diferenciar al referendo de la denominada consulta popular, dado que en esta no se somete a consideración del pueblo un texto normativo sino que se le hace una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional o territorial, según el caso.

El referendo, como se advirtió, puede tener diferentes modalidades algunas de las cuales prevén intervenciones de órganos representativos y otras prescinden de ellas. Incluso en algunas de las formas de referendo reguladas en la actualidad en la Ley 134 de 1994, se ha previsto el agotamiento previo de la iniciativa popular normativa como condición para su procedencia. Así las cosas, a continuación la Corte presentará las principales reglas constitucionales que disciplinan este mecanismo de participación ciudadana y, para ello, se ocupará de establecer una distinción entre las diferentes formas de referendos.

5.3.1. Clases de referendo.

5.3.1.1. El referendo derogatorio.

La Constitución no prevé una definición del referendo derogatorio. Sin embargo, el fundamento constitucional de tal mecanismo de participación se encuentra, además de su enunciación general en los artículos 40 y 103 de la Constitución, en el artículo 377 relativo al *referendo constitucional derogatorio*, en los artículos 170 y 241 num. 3 en el caso del *referendo legal derogatorio* y en el artículo 106 en lo relativo al referendo derogatorio de normas del orden territorial. Con apoyo en tales disposiciones, el artículo 4 de la Ley 134 de 1994 dispuso que esta modalidad de participación consiste en "e*l sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, en alguna de sus partes o en*

su integridad, a consideración del pueblo con el propósito de que este decida si lo deroga o no".

5.3.1.2. El referendo constitucional derogatorio.

El *referendo constitucional derogatorio* se instituye como la posibilidad de que los ciudadanos se pronuncien para definir si se deroga o no un acto legislativo aprobado por el Congreso de la República. La Constitución Política prevé en sus artículos 241 y 377 algunas reglas específicas en esta materia.

La primera de ellas se refiere al respaldo requerido para su promoción indicando (i) que el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo pueden solicitar su realización a la Registraduría. La segunda delimita temporalmente la presentación de la solicitud señalando (ii) que ella puede hacerse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación del acto legislativo. La tercera regla se refiere a la delimitación temática previendo (iii) que comprende a los actos legislativos aprobados por el Congreso que se *refieran* a los derechos reconocidos en el capítulo 1 del título II de la Constitución y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso. La cuarta regla establece (iv) que con anterioridad al pronunciamiento popular, la Corte Constitucional debe pronunciarse sobre su constitucionalidad, únicamente por vicios de procedimiento en su formación. Finalmente, en quinto lugar, (v) se prescribe que la reforma constitucional se entenderá derogada cuando en la votación correspondiente participe la cuarta parte del censo electoral y vote en contra de la reforma constitucional la mayoría de los sufragantes.

Tales reglas permiten indicar que este mecanismo constituye una expresión del derecho a participar en el *ejercicio* del control político, acentuando los rasgos más participativos del modelo democrático de la Constitución. Puede también caracterizarse como un procedimiento de exclusiva iniciativa ciudadana, temporalmente limitado, temáticamente definido y con exigencias cualificadas de intervención popular.

5.3.1.3. El referendo legal derogatorio.

Para el caso del *referendo legal derogatorio* la Constitución prevé varías reglas. En primer lugar (i) prescribe que el diez por ciento (10%) de los ciudadanos integrantes del censo electoral puede solicitar ante la organización electoral que se convoque un referendo para derogar una ley (Art. 170, primer inciso). En ese contexto el artículo 35 de la Ley 134 de 1994 dispuso que para estos efectos, son leyes las expedidas por el Congreso y los Decretos que dicte el Presidente de la República en desarrollo de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso. Establece también la Constitución (ii) que satisfecho ese requerimiento y sometida al pueblo la propuesta de derogación, la ley se entenderá derogada cuando, habiendo participado al menos la cuarta parte del censo electoral, la mayoría de los sufragantes así lo decidan (Art. 170, segundo inciso). La tercera regla constitucional dispone que este mecanismo (iii) no podrá ser empleado cuando se refiera a leyes aprobatorias de tratados internacionales, a la ley de presupuesto o a leyes fiscales o tributarias (Art. 170, tercer inciso). Finalmente, en cuarto lugar, (iv)

define que la Corte Constitucional es competente para adelantar el control constitucional posterior de los referendos sobre leyes (Art. 241 num. 3).

5.3.1.4. Referendo territorial derogatorio.

En el caso del *referendo derogatorio de las disposiciones adoptadas en el orden territorial*, la Constitución permite que por iniciativa de la autoridad o corporación territorial o de un mínimo de diez por ciento (10%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral, se someta a su decisión la adopción o no de disposiciones de interés para la comunidad (artículo 106). Conforme a lo dispuesto en esa norma es claro que los ciudadanos, al tener la facultad para tomar determinaciones respecto de normas que interesan a la comunidad, también cuentan con la posibilidad de solicitar la derogatoria de las existentes.

El artículo 35 de la Ley 134 de 1994 prevé que para efectos de este tipo de referendo, se consideran Ordenanzas las expedidas por las Asambleas Departamentales y los Decretos adoptados por el Gobernador que tengan fuerza de Ordenanza. A su vez, se consideran Acuerdos para este mismo propósito, los adoptados por los Concejos Municipales y los Decretos expedidos por el Alcalde que tengan la fuerza de aquellos. Finalmente se dispone que son Resoluciones las que dicten las Juntas Administradoras Locales o los Alcaldes Locales. Advierte esa disposición, refiriéndose a las normas adoptadas por gobernadores, alcaldes municipales y alcaldes locales que podrían ser objeto de referendo derogatorio, que ellas deben haber sido expedidas en uso de facultades extraordinarias otorgadas para tal efecto.

5.3.1.5. El referendo aprobatorio.

De la misma manera en que ello ocurre para el caso del referendo derogatorio, el aprobatorio no es objeto de definición en la Constitución. Sin embargo, existen, además de las normas generales contenidas en los artículos 40 y 103, diferentes disposiciones que se ocupan de tal figura. Así ocurre respecto del *referendo constitucional aprobatorio* en los artículos 155, 241 num. 2, 378 y 379, del *referendo legal aprobatorio* en el artículo 241 num. 3 y, en relación con el referendo derogatorio de normas del orden territorial, en el artículo 106.

El artículo 5 de la Ley 134 de 1994 indica que tal mecanismo consiste en "*el sometimiento, a consideración del pueblo, de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local de iniciativa popular que no haya sido objeto de aprobación por parte de la respectiva corporación pública, para que aquel decida si total o parcialmente, lo aprueba o lo rechaza"*.

Esta Corporación, al ocuparse de examinar el citado artículo 5 consideró lo siguiente:

"Este instrumento tiene pleno asidero constitucional en cuanto se deriva del principio de soberanía popular y de la cláusula general de la Constitución que permite al legislador regular formas de participación distintas a las desarrolladas en

la misma Carta Política. Este mecanismo busca, por tanto, darle eficacia a la iniciativa popular pues, de lo contrario, se podría convertir en un esfuerzo improductivo o inclusive frustrante, lo cual desestimularía la presentación de iniciativas populares."

5.3.1.6. Referendo legal aprobatorio.

En el caso del *referendo legal aprobatorio* la Constitución únicamente indica que este Tribunal es competente para adelantar el control constitucional posterior de los referendos sobre leyes (artículo 241 num.3). Considerando que el artículo 170 se ocupa de regular el referendo derogatorio, las restricciones temáticas allí establecidas no resultan aplicables a esta clase de referendo. Una de las características centrales de esta modalidad de referendo en el ordenamiento estatutario vigente es que la posibilidad de impulsar un referendo aprobatorio de esta naturaleza se encuentra condicionada al trámite no exitoso, en la corporación correspondiente, de una iniciativa popular normativa.

5.3.1.7. Referendo aprobatorio territorial.

Para el caso del *referendo aprobatorio de disposiciones de las entidades territoriales* la Constitución no señala nada diferente a lo establecido previamente para el caso del referendo derogatorio de disposiciones aprobadas en las instancias correspondientes de las entidades territoriales (artículo 106). Sin embargo sí prevé, en el artículo 307, la realización de un referendo en el proceso de conformación de una región, previa aprobación del Congreso.

En el caso de este tipo de referendos la Corte Constitucional ha señalado que en atención a lo dispuesto en el artículo 316 de la Carta, que prevé que para la decisión de asuntos locales solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio, es posible fijar como causal de nulidad de un respaldo, el hecho de que aquel que lo otorga no sea residente de la respectiva entidad territorial. Adicionalmente, ha advertido que en ejercicio de su libertad de configuración el Congreso puede regular el control jurisdiccional de los mecanismos de participación en el orden territorial en tanto la Constitución no estableció disposiciones constitucionales al respecto.

De la misma manera en que ello se encuentra previsto para el referendo legal aprobatorio, la posibilidad para promoverlo según lo establecido en la ley 134 de 1994, tiene como condición el trámite no exitoso de una iniciativa popular normativa.

5.3.1.8. El referendo constitucional aprobatorio.

La lectura de las disposiciones constitucionales permite identificar las principales reglas aplicables a este tipo de referendo. Así, en primer lugar (i) el artículo 378 prevé las condiciones de promoción del mecanismo prescribiendo que la iniciativa puede ser del Gobierno o de un grupo de ciudadanos que, según lo señalado en el artículo 155 de la Carta, debe ser igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral. La segunda regla, señalada en la misma disposición, (ii) demanda

la intervención del Congreso, exigiendo que mediante la aprobación de una ley por mayoría absoluta de ambas Cámaras, se decida someter a referendo la iniciativa presentada. En tercer lugar, también el artículo 378, (iii) ordena que el cuestionario planteado a los electores se presente de forma tal que puedan elegir libremente en el articulado aquello que votan positivamente y aquello que votan negativamente. En cuarto lugar, (iv) el artículo 241 num. 2 señala que antes del pronunciamiento del pueblo, esta Corporación examine la constitucionalidad de la convocatoria únicamente por vicios de procedimiento. En quinto lugar (v) la aprobación de la reforma constitucional exige la participación de más de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral y la votación afirmativa de más de la mitad de los sufragantes. En sexto lugar, (vi) las materias objeto de referendo constitucional no se encuentran limitadas y las únicas restricciones que se le imponen son las que corresponden a los vicios de procedimiento en su formación.

Es necesario destacar, que la modificación constitucional mediante referendo de iniciativa ciudadana, en realidad combina dos mecanismos de participación con rasgos propios. La primera fase se edifica a partir de una iniciativa popular normativa de los ciudadanos al paso que la segunda, cuando el Congreso ha adoptado la ley correspondiente, se apoya en la participación directa del pueblo para aceptar o rechazar la propuesta normativa. Esta característica especial del referendo, que comparte parcialmente con el referendo constitucional derogatorio, debe ser tenida en cuenta al momento de fijar su alcance así como sus límites.

Considerando que el referendo constitucional aprobatorio ha sido uno de los mecanismos que mayor atención de la jurisprudencia constitucional ha suscitado, a continuación se enunciarán ampliamente las principales reglas fijadas por esta Corporación en la materia.

5.3.2. Reglas jurisprudenciales relativas al referendo constitucional.

5.3.2.1. Obligación de acudir al referendo constitucional cuando el contenido de una consulta popular pueda implicar, al mismo tiempo, una reforma a la Constitución.

Ha sostenido la Corte que no es posible, mediante la consulta popular, modificar la Constitución. Cuando el mecanismo de participación pueda tener como efecto obtener un pronunciamiento del pueblo sobre un asunto de trascendencia nacional que, al mismo tiempo, implica una reforma constitucional, el trámite que debe seguirse es el correspondiente al del referendo constitucional. En esa medida la Corte Constitucional ha señalado que "*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 aplicación de la misma regla, la Corte indicó que la participación de los ciudadanos con el propósito de derogar o aprobar disposiciones del ordenamiento, debe ser canalizada mediante los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley. Con fundamento en ello, la Corte concluyó que no podía considerarse

modificado el ordenamiento constitucional como consecuencia de la aprobación de llamado "*Mandato por la paz, la vida y la libertad*" por un número de ciudadanos cercano a los diez millones, en tanto esa manifestación no se había expresado mediante ninguno de los mecanismos vigentes y, adicionalmente, no era posible identificar que el pronunciamiento correspondiera al constituyente primario. Sobre ello dijo este Tribunal:

"Si a la Corte se le confía la guarda de la integridad de la Constitución y, en consecuencia, se le confiere competencia para ejercer control formal sobre esos mecanismos (arts 241 y 379 C.P.), hace parte de su tarea verificar si las manifestaciones del Constituyente se han producido dentro de la formas predeterminadas por la propia Carta como adecuadas para su reforma. El Mandato por la Paz, la Vida y la Libertad, como ya se anotó, no encaja dentro de ninguna de las instituciones antes señaladas. Ninguna de las ritualidades preestablecidas se observó en su producción.

(…) Ahora bien: si se arguye que no actuó el pueblo como Constituyente delegado, sino originario, se estaría entonces frente a un hecho producido por fuera de las formas previstas en la misma Constitución para su reforma, que son solamente las que se enunciaron en párrafos anteriores.

Pero aún si, en gracia de discusión, se llegara a aceptar que esa voluntad mayoritaria del electorado hay que interpretarla como una manifestación incondicionada y soberana del Constituyente originario (no sujeto a formas predeterminadas), que escapa a todo control de cualquier poder constituido, el problema sería entonces: ¿Cómo saberlo? ¿Qué criterio objetivo de identificación podría usarse para llegar responsablemente a esa conclusión? So pretexto de verificar la existencia de nuevas normas constitucionales ¿no estaría creándolas la Corte y, en consecuencia, subrogándose al Constituyente originario?"

5.3.2.2. Prohibición de sustitución constitucional.

Esta Corporación ha señalado que la modificación de la Constitución mediante el referendo no puede desconocer los límites competenciales que se siguen de su texto y, en esa medida, no es posible que el pueblo sustituya así la Carta. Este planteamiento se ha fundado, entre otras razones, en el hecho consistente en que la manifestación popular en esas condiciones se apoya en un procedimiento reglado impuesto por el Constituyente de 1991 y en consecuencia, su decisión es expresión de un poder derivado, incluso en aquellos casos en los cuales el referendo constitucional es de iniciativa ciudadana. En prueba de ello, ha sostenido que la modificación de la Constitución a través del referendo se encuentra diseñada de manera tal que combina (i) instrumentos de democracia participativa, en tanto es el pueblo quien toma la decisión, (ii) formas de democracia representativa dado que es el Congreso quien aprueba la ley que convoca y (iii) controles judiciales puesto que se exige una decisión de la Corte Constitucional antes del pronunciamiento del pueblo.

En estrecha conexión con ese punto de partida y demandando del poder constituyente algunos rasgos para que su manifestación sea legítima –plural y

deliberante-, esta Corporación ha señalado que la competencia del pueblo para modificar la Constitución puede ser más amplia o más reducida según su facultad para precisar la agenda o la extensión de sus posibilidades de manifestación. En el caso del referendo de iniciativa ciudadana ha advertido que el pueblo tiene límites para su pronunciamiento dado que la agenda la fija un grupo de ciudadanos que no actúa como poder constituyente o el Gobierno Nacional, de una parte y el pronunciamiento del pueblo solo tiene el alcance de aceptar o rechazar la propuesta, de otra. En todo caso, al definir el alcance del control de la Corte la sentencia C-397 de 2010 señaló que en relación con la intensidad del examen por violación de límites competenciales no existía diferencia alguna entre el referendo con iniciativa gubernamental y aquel precedido de iniciativa ciudadana.

En aplicación de los límites a la reforma constitucional este Tribunal ha declarado inexequibles varias reformas constitucionales adoptadas por el Congreso de la República. También al adelantar el control de leyes que convocaban a referendos constitucionales, concluyó que algunas de ellas desconocían, total o parcialmente, las restricciones de la facultad de reforma radicada en el pueblo según el artículo 374.

Así, en la sentencia C-551 de 2003 al examinar una de las preguntas de la Ley 769 de 2003 -Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional- en la que se establecía la posibilidad de reducir o ampliar el término de ocupación del cargo por parte de funcionarios ya electos para aquel entonces, la Corte sostuvo que ello no era posible dado que (i) desconocía la prohibición de emplear el referendo como una forma de obtener un voto de confianza o de una moción de desconfianza, (ii) suponía una modificación a la Constitución mediante una forma plebiscitaria, (iii) implicaba adoptar mediante referendo una regla *ad hoc* carente de generalidad y, en ese contexto contraria al Estado de derecho, (iv) se erigía no en una reforma de la Constitución sino en su quiebre y (v) desconocía la libertad del elector al referirse a mandatarios locales, en tanto imponía a determinados votantes la decisión de elegir por la continuidad de mandatarios de otras entidades territoriales.

Asimismo consideró inexequible, por sustituir ejes definitorios de la Constitución, la Ley 1354 de 2009 que convocaba a un referendo con el propósito de que el pueblo se pronunciara acerca de la posibilidad de admitir la reelección por segunda vez de la persona que hubiere sido elegida como Presidente de la República en dos ocasiones. La Corte señaló que con ese tipo de modificación se sustituían elementos esenciales de la Carta que "*tienen que ver con la estructura institucional acogida por el Constituyente y con los derechos, principios y valores que, según la concepción plasmada en la Carta, son el soporte de esa estructura que, siendo en sí misma valiosa, adquiere la plenitud de su sentido cuando los sirve de manera efectiva.*" Adicionalmente, constató una rotura o quiebre de la Constitución dado que la reforma tenía como propósito beneficiar a una persona en particular afectando la generalidad de las leyes y, en esa medida el derecho a la igualdad.

5.3.2.3. Inaplicación del artículo 170 de la Constitución a los referendos constitucionales.

Las restricciones temáticas establecidas en el artículo 170 de la Constitución y que comprenden leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto y leyes relativas a materias fiscales o tributarias, no se aplican a los referendos constitucionales aprobatorios, dado que el supuesto que regula esa disposición es el correspondiente a los referendos legales derogatorios de origen popular.

5.3.2.4. Irrelevancia, para el juzgamiento de la validez de una ley que convoca a un referendo constitucional, de la expedición de un acto legislativo antes del pronunciamiento popular.

No afecta la validez constitucional de una ley que convoca un referendo constitucional aprobatorio, la adopción de un acto legislativo -antes del pronunciamiento popular- que comprenda las materias sometidas a decisión del pueblo. Esta regla se apoya en varias razones: (i) los textos del referendo no son normas constitucionales, (ii) los eventuales conflictos deberán ser resueltos si llegan a ser aprobadas las normas sometidas a referendo, (iii) la aprobación popular implica que las normas se encuentran respaldadas por una garantía especial de supremacía –según lo dispone el artículo 46 de la Ley 134 de 1994- y, aceptar una conclusión diferente, (iv) implicaría anular la democracia participativa en tanto se atribuiría el predominio al Congreso y no al Pueblo.

5.3.2.5. Etapas que debe satisfacer la iniciativa ciudadana antes de ser presentada ante el Congreso de la República.

Con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales actualmente vigentes la iniciativa normativa para convocar a un referendo, antes de ser radicada en el Congreso, debe cumplir al menos siete etapas. La sentencia C-397 de 2010 las enunció así:

"Del marco normativo antes descrito se desprende que las sucesivas etapas que debe surtir una iniciativa legislativa popular ante la Organización Electoral, previa la radicación del proyecto ante el Congreso de la República, son las siguientes: (i) conformación de un Comité de Promotores; (ii) inscripción, ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, del Comité y de la solicitud de referendo; (iii) verificación del cumplimiento de los requisitos legales e inscripción de la solicitud de iniciativa ciudadana; (iv)entrega al vocero del Comité del formulario de suscripción de apoyos; (v) recolección de apoyos; (vi) entrega, dentro del término legal, de los formularios debidamente diligenciados ante la Registraduría; y (vii) expedición de las certificaciones por el Registrador Nacional del Estado Civil a las que hacen alusión los artículos 24 y 27 de la LEMP. A continuación se describirá cada una de dichas etapas."

5.3.2.6. Prohibición de acumular los apoyos obtenidos para la inscripción de la iniciativa ciudadana, con los requeridos para presentar el proyecto de ley al Congreso de la República.

Con fundamento en la distinción de las diferentes etapas de la iniciativa ciudadana, este Tribunal ha indicado que resulta constitucionalmente posible, como lo hizo el legislador estatutario en la Ley 134 de 1994, distinguir los apoyos requeridos para

la inscripción del promotor, de aquellos que se requieren para presentar el proyecto de ley que convoca al pueblo.

En esa dirección, la Corte ha concluido que no resulta factible acumular el número de apoyos de cada una de tales fases en tanto obedecen a momentos estructuralmente diferentes que suponen contenidos intencionales diversos. Así, en el primer momento los ciudadanos apoyan la posibilidad de que se inscriba un Comité con el propósito de promover un referendo –y en esa medida tiene un componente plebiscitario- al paso que el segundo momento pretende buscar apoyos para la convocatoria del referendo y, en esa medida, los ciudadanos respaldan un determinado texto normativo. Sobre ello, en la sentencia SU-1122 de 2001 la Corte explicó así su posición:

"En este orden de ideas, si bien existe identidad teleológica, en cuanto ambos procedimientos o momentos buscan la realización del acto complejo, en este caso, la solicitud al Congreso de la República para que convoque a un referendo, también ha de tenerse en cuenta que el legislador quiso que cada uno de los momentos estuviera apoyada popularmente. Ello implica que en cada etapa el ciudadano brinda su apoyo para propósitos distintos: en la primera, se apoya fundamentalmente un promotor y unos lineamientos generales; en la segunda, un texto concreto. De ahí que, si se entiende que el "apoyo" es manifestación de la libertad individual (como lo es el voto) y representación de su individualidad (C.P. art. 12), al adicionarse los apoyos logrados en uno y otro momento se confunden, por decir lo menos, voluntades expresadas con objetivos distintos. Es decir, se menosprecia la intención popular (se apoya la inscripción o la solicitud de referendo), aduciendo que en "últimas conducen a lo mismo".

De paso, esta interpretación hecha por tierra la función de garante de la libertad que tiene el debido proceso, pues bien podría aducirse en infinidad de circunstancias, que de nada vale el procedimiento fijado normativamente si violarlo conduce a un fin constitucional legítimo. Extremando el argumento, para qué la democracia misma si existen mecanismos más ágiles, efectivos y menos onerosos para seleccionar mandatarios o adoptar decisiones jurídicamente vinculantes. Así, en caso de no obtenerse una mayoría suficiente en la votación en plenaria de un proyecto de ley o de acto legislativo, se podría sumar a la votación de la plenaria la obtenida en comisiones o, si fuera necesario, la obtenida en todo el proceso y, así, sacar adelante una propuesta de acto legislativo abiertamente impopular."

5.3.2.7. Prohibición de cumplir, sin serlo, funciones de Comité Promotor

Se opone a los principios de transparencia y pluralismo político que organizaciones o personas a las que no les sea reconocida la condición de Comité Promotor desarrollen funciones asignadas exclusivamente a dicho Comité. La infracción de esta regla se produce, entre otros supuestos, cuando existe una estrecha conexión o una simbiosis entre las actividades desplegadas por un Comité Promotor y una organización que no lo es.

5.3.2.8. Obligación de respetar los topes individuales y globales en cada una de las campañas vinculadas a un referendo.

Constituye un desconocimiento del principio de transparencia y del principio de pluralismo, violar las normas que fijan restricciones al monto de recursos con apoyo en los cuales se financian las campañas asociadas a un referendo. La Corte ha indicado que en el trámite de referendos de iniciativa ciudadana existen dos campañas sujetas a los topes individuales y globales de financiación: (a) la que se lleva a efecto para la obtención del apoyo que se requiere para inscribir la iniciativa y (b) la orientada a promover el voto por el si o por el no. Esta última campaña inicia después de la ejecutoria de la sentencia de la Corte Constitucional (C-141 de 2010) o de que el Presidente de la República fije la fecha para la realización del referendo (C-551 de 2003).

El cumplimiento de tales límites cuenta con un fundamento constitucional directo dado que tiene como objetivo "*preservar la voluntad popular y la libertad en el proceso de formación de la iniciativa popular, para evitar que este mecanismo sea cooptado por intereses particulares de distinta índole y utilizado en procura de intereses particulares o sectoriales.*".

Reconoce la Corte que el deber de respeto de los límites establecidos para la financiación de las campañas, se extiende a la totalidad de mecanismos de participación en la que ella sea procedente. En esa medida, las autoridades tienen la responsabilidad de verificar su estricta observancia.

5.3.2.9. Trámite de presentación, ante el Congreso de la República, de la iniciativa popular normativa para la convocatoria de un referendo constitucional.

En atención a la aplicación de lo previsto para los demás proyectos de ley en el artículo 139 de la Ley 5 de 1992, la iniciativa de la convocatoria al referendo que ha cumplido las exigencias de su primera fase debe ser presentada ante el Presidente del Congreso o ante el Presidente de cualquiera de sus Cámaras. El proyecto presentado debe acompañarse, de acuerdo a la Ley Estatutaria vigente, de dos certificaciones expedidas por el Registrador Nacional del Estado Civil relativas, entre otras cosas, al cumplimiento de los apoyos mínimos y al respeto de los topes electorales.

Sobre el particular la Corte ha señalado que "[*e*]*ste es un requisito sustancial para dar trámite a la iniciativa ciudadana que convoca al referendo, que salvaguarda el principio de democracia participativa y que tiene como finalidad preservar la voluntad popular y la libertad en el proceso de formación de la iniciativa popular para evitar que este mecanismo sea instrumentalizado por intereses particulares de distinta índole como los plutocráticos o los ilegales.*"

5.3.2.10. Posibilidad de solicitar trámite de urgencia y de adelantar debates en sesiones extraordinarias.

Las reglas sobre mensaje de urgencia, previstas en el artículo 163 de la Constitución, no se oponen al trámite de aprobación de una ley que convoca a un referendo. Tampoco desconoce la Carta el trámite legislativo de una ley

convocatoria a referendo surtido en sesiones extraordinarias, en tanto la limitación que existe al respecto se refiere únicamente al trámite de aprobación de actos legislativos.

5.3.2.11. Posibilidad de que el Gobierno proponga modificaciones a la iniciativa gubernamental de referendo constitucional.

El Gobierno se encuentra constitucionalmente habilitado, en el caso de una iniciativa de referendo constitucional presentada por él, para proponer modificaciones y adiciones siempre y cuando (i) no desconozcan el principio de unidad de materia definida por la *reforma a la Constitución* y (ii) se formulen antes de cerrada la discusión en la Comisión respectiva. Las modificaciones propuestas por el Gobierno no pueden, en ningún caso, introducir temas nuevos y, en caso de pretender hacerlo, deberá presentar una nueva iniciativa dado que, de no ser ello así, se vulneraría la obligación -prevista en el numeral 1 del artículo 157- de publicar el proyecto antes de cursar el primer debate.

5.3.2.12. Posibilidad de introducir enmiendas al proyecto de referendo constitucional.

El Congreso es competente para introducir modificaciones al proyecto de ley presentado por el Gobierno bajo la condición de que las modificaciones no impliquen la introducción de un tema nuevo. Según la Corte para "*el caso del referendo, esto implica que el Congreso puede modificar las preguntas planteadas por el Gobierno y alterar el cuestionario sobre temas específicos, pero carece de competencia para introducir temas distintos a los planteados por el Gobierno*". Esta restricción es comprensible si se tiene en cuenta *que la competencia del Congreso para iniciar el trámite de aprobación de una ley está sujeta a una voluntad externa*.

La posibilidad de introducir enmiendas al proyecto presentado por los ciudadanos está limitada por la prohibición de incorporar modificaciones que lo conviertan en otro sustancialmente diferente. Una interpretación más amplia del poder de enmienda implicaría desconocer el acuerdo alcanzado por los ciudadanos que han apoyado la iniciativa y vulnerar la legitimación estrecha que para este tipo de iniciativas prevé el artículo 378 de la Constitución. Sobre este específico punto la Corte sintetizó así la regla:

"(…) La iniciativa legislativa ciudadana debe entenderse manifestación de los principios de soberanía popular –artículo 3º de la Constitución- y democracia participativa –artículo 1º de la Constitución-, además de concreción del ejercicio del derecho de participación en política por parte de los ciudadanos –artículo 40 de la Constitución-.

(…) La participación del Congreso de la República en el proceso de aprobación del proyecto que convoca a referendo reformatorio de la Constitución debe analizarse en armonía con todos los principios fundamentales y derechos fundamentales que tienen relevancia en este proceso.

(…) El resultado de esta valoración guía a la conclusión que existen límites a la labor del Congreso, los cuales tienen fundamento en la protección debida a la voluntad ciudadana manifestada en el texto del proyecto que recibió el apoyo de, por lo menos, el 5% del censo electoral.

(…) La manifestación práctica de dichos límites será la imposibilidad de sustituir, suplantar o tergiversar la voluntad ciudadana manifestada en el proyecto presentado y, por consiguiente, la imposibilidad de presentar y aprobar enmiendas que cambien por completo el sentido de lo apoyado por los ciudadanos."

El margen del que dispone el Congreso para introducir variaciones al proyecto de referendo presentado por los ciudadanos no es igual al que corresponde a dicho órgano cuando la iniciativa ha sido gubernamental. La distinción se apoya en varias razones: (i) la iniciativa popular es expresión de la democracia participativa y es el ejercicio de un derecho fundamental, (ii) identificar la voluntad del Gobierno y por esa vía evitar grandes cambios es más simple que identificar la verdadera voluntad de los ciudadanos que apoyan la iniciativa y (iii) las posibilidades de intervención del Gobierno durante el trámite legislativo son más amplias que las conferidas a los ciudadanos o al Comité promotor.

En la sentencia C-397 de 2010 este Tribunal indicó sobre ello lo siguiente:

"A la luz de lo que establece el artículo 378 de la Carta, puede considerarse que la introducción de un texto sustancialmente distinto o contrario al contenido en el proyecto de reforma constitucional presentado por iniciativa ciudadana, genera la violación del mencionado precepto constitucional, pues en este evento se estaría desconociendo el querer de quienes impulsan el proceso, considerados por la misma Carta como titulares legítimos de la atribución de reformar la Constitución a través de un referendo, y para activar la competencia del Congreso para debatir su propuesta."

Un cambio introducido por el Congreso es un cambio sustancial y en consecuencia se opone a la Constitución cuando "(…) *introduce un tema nuevo, no relacionado con la propuesta original y sin relación teleológica con el tema original* (…) *los efectos generados por el cambio introducido son totalmente diferentes o incluso opuestos a los que surgen del texto original* (…) *el sentido de la norma propuesta después de la modificación sustancial es totalmente distinto u opuesto a la original* (…) y (…) *los cambios introducidos transforman la propuesta en otra totalmente diferente, de tal manera que no es posible identificarla materialmente con la original.*"

En aplicación de esta regla, la sentencia C-141 de 2010 señaló que se oponía al ordenamiento constitucional la modificación -aprobada por el Congreso- de la pregunta contenida en la iniciativa ciudadana. En la pregunta original se consultaba al pueblo acerca de si estaba o no de acuerdo con modificar el artículo 197 de la Constitución para autorizar al Presidente, que hubiere ocupado la presidencia por dos periodos, para ser elegido por uno más. En la pregunta finalmente aprobada durante el trámite legislativo, se indagaba si el pueblo estaba de acuerdo con modificar dicho artículo constitucional, permitiendo una segunda reelección

presidencial cuando el Presidente hubiere sido elegido para dos períodos.

En una dirección semejante, la sentencia C-397 de 2010 indicó que desconocían la prohibición de variación sustancial, las modificaciones introducidas por el Congreso de la República a un proyecto de referendo de iniciativa ciudadana cuyo propósito consistía en admitir la prisión perpetua. Ellas consistieron (i) en el cambio de la expresión *"maltrato severo"* por *"lesiones personales agravadas",* (ii) en una variación que tenía como efecto la sustitución de un mandato de aplicar la prisión perpetua para determinados delitos por una permisión para que el legislador la estableciera y (iii) en la asignación al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de una competencia para la implementación de una política orientada a prevenir la violencia contra los menores.

5.3.2.13. Incompetencia del Vocero o Comité Promotor para adicionar o modificar la iniciativa.

Debido a que la iniciativa ciudadana concluye con la activación del trámite en el Congreso una vez el proyecto de referendo correspondiente es presentado a la Comisión respectiva, ni el Comité Promotor ni el Vocero tienen autorización para adicionar o modificar su contenido. Así, en la sentencia C-397 de 2010 se indicó:

"Como se analizaba en el numeral anterior la iniciativa legislativa constituye el primer acto en el proceso de formación de una ley y de su observancia dependerá su futura validez. No obstante, en el caso de las iniciativas de origen ciudadano, la reserva de iniciativa de los ciudadanos se agota con la facultad de presentar el proyecto para activar el debate democrático, como quiera que ni el vocero ni el Comité Promotor están autorizados para introducir modificaciones al proyecto de ley inscrito ante la organización electoral y avalado por el 5% o más de apoyos ciudadanos. Ni durante la etapa de formación de la iniciativa, ni durante el trámite legislativo, pueden el vocero o el comité introducir modificaciones o asuntos nuevos al proyecto de ley."

En una orientación semejante y precisando las autorizaciones y restricciones del Vocero y del Comité Promotor, la Corte ha dispuesto que los voceros no tienen la competencia para avalar o rechazar las modificaciones que, en desarrollo de las facultades que tiene el Congreso, le sean introducidas al proyecto. Destacó este Tribunal:

"Lo anterior no implica que el vocero no pueda participar a lo largo del debate parlamentario, porque tal como lo autoriza el artículo 155 de la Carta el vocero debe ser oído por las cámara en todas las etapas del trámite e incluso apelar la decisión de no aprobar el proyecto de ley sometido a consideración del Congreso. Sin embargo, tal participación no implica la introducción de modificaciones al texto que será incorporado en la ley de referendo, ni que el vocero o los promotores tengan un poder para avalar las posibles modificaciones que sufra el texto a lo largo del trámite legislativo."

5.3.2.14. Respeto del principio de unidad de materia y de identidad flexible en un referendo constitucional aprobatorio.

En el caso de un referendo constitucional aprobatorio los límites impuestos por el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 y, en consecuencia, el mandato de que todo proyecto de ley se refiera a una misma materia, esta definido por el propósito de reformar la Constitución y no por la diversidad específica de temas que plantee. Así, la sentencia C-397 de 2010, siguiendo lo señalado en la sentencia C-551 de 2003, destacó lo siguiente:

"En síntesis, como toda ley, la ley de referendo debe respetar la regla de unidad de materia. Ella implica que una ley que convoca un referendo no puede tratar asuntos diversos a la convocatoria del referendo pues es una ley convocante; la unidad de materia está entonces dada por el hecho de que es una ley que pone en marcha un referendo destinado a reformar la Constitución. Esa ley sólo puede incluir los contenidos destinados a convocar al pueblo para aprobar una reforma constitucional, y por ello no puede incorporar reformas legales, ni contenidos extraños a la convocación a la ciudadanía para aprobar o rechazar una reforma constitucional. La unidad de materia de la ley convocante no excluye sin embargo que el referendo pueda versar sobre distintos asuntos constitucionales, por cuanto toda Constitución contiene regulaciones sobre temas diversos, y el referendo pretende reformar la Constitución."

El principio de identidad flexible, que impide cambios sustanciales en el proyecto durante su trámite en el Congreso, resulta más exigente en el caso de las iniciativas populares. El rigor de su aplicación dependerá de la extensión y complejidad de la iniciativa. En ese sentido la Corte ha señalado que "*será distinto el significado de lo sustancial en un proyecto de convocatoria a referendo reformatorio presentado por el Gobierno que conste de* ***diecinueve*** *(19) preguntas –donde cambiar por completo una de ellas tal vez no altere la esencia del proyecto-, a lo sustancial en un proyecto sobre el mismo tema presentado por los ciudadanos de* ***una*** *(1) pregunta, confirmando esto que lo estudiado en la sentencia C-551 de 2003 tampoco sirve como precedente para este caso respecto del principio de identidad relativa.*"

Las restricciones que se activan respecto de la posibilidad de modificar el proyecto de iniciativa ciudadana por parte del Congreso de la República, también se aplican al momento de la conciliación en caso de desacuerdos entre las Cámaras. Es por ello que la Corte ha señalado que a pesar de ser conciliables los asuntos o materias debatidos y aprobados en cada Cámara, en el caso de iniciativas ciudadanas "*sólo es posible conciliar cambios que además respeten la orientación y sentido de aquellas*".

5.3.2.15. Obligación de incluir en la ley un enunciado expreso que ordene la convocación del pueblo.

La ley que tiene como propósito convocar a un referendo constitucional debe contener en uno de sus artículos, un enunciado normativo en el que expresamente se señale la orden de convocar al pueblo para pronunciarse en referendo. Este elemento normativo es esencial en la ley y, en consecuencia, (i) no puede suplirse con su título o con el decreto en el que se establece la fecha del referendo ni (ii)

corregirse mediante una sentencia integradora adoptada por la Corte Constitucional.

5.3.2.16. Permisión de no fijar en la ley la fecha específica en que se llevará a efecto el pronunciamiento popular.

No constituye una omisión, que determine la inconstitucionalidad de la ley mediante la cual se convoca al referendo, que en ella no se señale la fecha específica en que el pronunciamiento popular se llevará a efecto. Esto es así dado que una interpretación sistemática de las normas estatutarias, indica que dentro de los ocho (8) días siguientes a la comunicación de la decisión de la Corte Constitucional, el Presidente de la República mediante decreto fijará la fecha para la realización del referendo que no podrá llevarse a cabo antes de treinta (30) días de expedido –tiempo durante el cual podrán desarrollarse las campañas correspondientes- ni después de seis (6) meses.

5.3.2.17. Protección a la libertad del elector.

Existe una obligación constitucional específica de garantizar la libertad del elector en el referendo constitucional. Así lo establece el artículo 378 al señalar *que el referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y que votan negativamente*. El deber de proteger la libertad del elector se desdobla, según las sentencias C-551 de 2003, C-141 de 2010 y C-397 de 2010, en las exigencias de lealtad y claridad.

5.3.2.18. Parámetro de constitucionalidad para establecer el respeto a la libertad del elector.

El parámetro para determinar el respeto de la libertad del elector está constituido no solo por el artículo 378 de la Carta sino también por las disposiciones legislativas relacionadas con ella y contempladas en la ley estatutaria que regula los mecanismos de participación ciudadana. Ella es, en la actualidad, la Ley 134 de 1994.

5.3.2.19. Supuestos generales que desconocen la libertad del elector.
Una pregunta desconoce la libertad del elector y, en esa medida, constituye una infracción del primer inciso del artículo 378 si "*manipula o dirige la voluntad del ciudadano, induce la respuesta final, es tendenciosa o equívoca y, como consecuencia de ello, podría conducir a la desinformación, al error, o a una falsa percepción del fenómeno político"*.

Así por ejemplo, la sentencia C-397 de 2010 luego de destacar que la iniciativa ciudadana tenía como propósito introducir la prisión perpetua en el caso de los delitos contra menores (Ley 1327 de 2009), señaló que la propuesta normativa de otorgarle competencias al Instituto Colombiano de Bienestar familiar, podría afectar la libertad del elector "*ya que induce al votante a aprobar la propuesta referendaria de la prisión perpetua, pensando que a su vez está aprobando una política de prevención para evitar la comisión de delitos contra menores de edad, circunstancia que no fue consultada a la ciudadanía que respaldó la propuesta*".

5.3.2.20. Prohibición *prima facie* y *definitiva* de las notas introductorias.

Se encuentran prohibidas, *prima facie*, las notas introductorias de las preguntas sometidas a un referendo constitucional aprobatorio dado que (i) "*no es posible una formulación totalmente imparcial u objetiva de preguntas relacionadas con textos normativos,* (ii) *es inocua una nota introductoria que realmente refleje el contenido normativo integral del texto a ser aprobado,* (iii) *existe un riesgo de desnaturalizar el mecanismo de participación en tanto el elector puede suponer que no esta votando por un texto normativo sino, en su lugar, por determinados fines o propósitos y* (iv) *se suscitarían problemas normativos ulteriores en caso de que se produzca la aceptación de los encabezados de las preguntas"*.

Se encuentran definitivamente prohibidas aquellas notas introductorias acompañadas de lenguaje con carga emotiva o que utilizan expresiones que no sean valorativamente neutras o que no presentan de manera completa el contenido de los artículos que introducen. Para fundamentar esta prohibición definitiva la Corte ha señalado que "*las notas introductorias deben satisfacer ciertos requisitos como, (i) estar redactadas en un lenguaje sencillo y comprensible, (ii) que sea valorativamente neutro, (iii) ser breves en la medida de lo posible, (iv) no ser superfluas o inocuas y (v) ser comprensivas del objeto que el artículo expresa* (…)"

Además de ello, este Tribunal ha señalado que las notas introductorias que contengan finalidades deben respetar dos condiciones. Una de ellas de relación lingüística y la otra de relación causal. De acuerdo con la primera se requiere "*correspondencia entre los contenidos lingüísticos de la nota introductoria y del texto normativo, pues de lo contrario, se señalaría un fin incompleto o un fin diverso en relación con el contenido normativo a aprobar.*" De conformidad con la segunda es necesario que el vínculo causal entre los propósitos enunciados y el medio empleado –el texto normativo- no sea hipotético sino, por el contrario, altamente probable.

Según la Corte "*la inclusión de notas introductorias que no satisfagan estos requisitos, al indicar finalidades que no corresponden con el contenido normativo a que se refieren o que no son susceptibles de alcanzarse de mediar su aprobación, crean falsas expectativas en el elector y dirigen equívocamente su voluntad política, lo cual desconoce abiertamente la garantía de libertad del elector.*"

5.3.2.21. Admisibilidad de preguntas complejas.

No se encuentran constitucionalmente excluidas del referendo constitucional materias que resulten técnicamente complejas, siempre y cuando las preguntas formuladas no sean ambiguas.

Las preguntas compuestas son constitucionalmente admisibles y no desconocen la libertad del elector "*si el Congreso desea someter a consideración del pueblo un sistema normativo que regule una materia constitucional de determinada forma"*. En consecuencia, sí constituye una infracción de la libertad del elector el sometimiento de preguntas complejas cuando no se pretende la aprobación de un

sistema normativo o cuando uno de los elementos de la pregunta le es extraño.

5.3.2.22. Prohibición de la votación en bloque de un referendo multitemático y de sus efectos plebiscitarios.

Se encuentra constitucionalmente prohibida, por desconocer la libertad del elector y el carácter no plebiscitario de un referendo constitucional, prever la votación en bloque en el caso de un referendo con pluralidad temática. Según lo ha sostenido este Tribunal "*el voto en bloque de un referendo multitemático de origen presidencial, tiende a convertir la consulta a la ciudadanía en un mecanismo plebiscitario, que no es idóneo para la reforma a la Carta.*"

5.3.2.23. Prohibición de incluir contenidos plebiscitarios en una ley que convoca a referendo.

Desconoce la naturaleza jurídica del referendo, el sometimiento de preguntas que puedan tener como propósito el apoyo a determinadas políticas o el respaldo de específicas actuaciones del gobernante. Sobre ello, la sentencia C-551 de 2003 indicó lo siguiente:

"Un referendo constitucional debe entonces estar desprovisto de todo contenido que sea de naturaleza plebiscitaria, esto es, contenidos que impliquen el apoyo de políticas o hechos de un gobernante específico. Esta Corporación analizó entonces el texto de las reformas constitucionales propuestas por la Ley 796 de 2003 con el fin de evaluar si algunas de ellas tenían o no contenido plebiscitario. Ese examen lleva a la Corte a concluir que el numeral 14, al establecer excepciones a la congelación de los gastos de funcionamiento, introduce expresiones de contenido plebiscitario, cuando señala que quedan excluidos de dicho congelamiento "*los gastos destinados a la expansión de la seguridad democrática*". En efecto, la expansión de la llamada "*seguridad democrática*" es un programa específico del actual gobierno, por lo que exceptuar de dicho congelamiento esa estrategia tiene un sentido plebiscitario. Por el contrario, es perfectamente válido que un referendo proponga dar un tratamiento particular a los gastos de seguridad, pues la noción de seguridad es una categoría que no es específica de ningún gobierno, y que incluso tiene fundamento constitucional, como un componente del orden público, que es responsabilidad del Gobierno y que tiene además implicaciones presupuestales, (CP arts 189 y 350). En tales circunstancias, y con el fin de eliminar el sentido plebiscitario de la excepción a los gastos de funcionamiento, la Corte procederá a declarar la inexequibilidad de las expresiones del parágrafo transitorio del numeral 14, del artículo 1 de la ley 796 de 2003 "*expansión de la*" y *"democrática*"."

5.3.2.24. Prohibición de votar más de tres referendos en un solo día.

Se viola la prohibición de votar más de tres referendos en un solo día, prevista en el artículo 38 de la Ley 134 de 1994 y cuyo propósito consiste en proteger la libertad del elector, cuando en una misma convocatoria se abordan más de tres temas distintos. Se considerarán temas distintos "*aquellos numerales que no tengan entre sí ninguna conexidad razonable, en términos temáticos, instrumentales, sistémicos o teleológicos.*"

5.3.2.25. Prohibición de disponer la votación de un referendo cuando el mismo día se encuentre dispuesto otro acto electoral.

Es compatible con la Constitución que el legislador establezca la prohibición de que concurra en un mismo día la realización de un referendo constitucional y cualquier otro acto electoral, tal y como en la actualidad se prescribe en el artículo 38 de la Ley 134 de 1994. En la sentencia C-180 de 1994 indicó la Corte:

"Lo anterior pretende, como así lo quiso el Constituyente de 1991, que no se desvíe la atención del debate en torno a la aprobación o derogación de una ley o de un acto legislativo, con la realización de otro acto de carácter electoral.

Esta norma reproduce en parte, el contenido del artículo 377 de la Constitución Política, que dispone que el referendo constitucional deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del acto legislativo. De otra parte, no obstante que la Constitución no consagra en forma expresa respecto de la convocatoria a referendo, la prohibición de que coincida con otra elección, como sí lo hace en su artículo 104 en relación con la consulta del orden nacional, juzga la Corte que ella encuadra en la competencia que el Constituyente confirió al legislador en el artículo 258 de la Carta Política, para implantar mediante ley, mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho en cabeza de todo ciudadano."

No obstante lo anterior, la Corte ha reconocido la posibilidad de que en algunos casos se autorice la concurrencia del referendo constitucional con otros actos electorales. En esa dirección, el artículo 2º de la Ley 1745 de 2014 -declarado exequible en la sentencia C-784 de 2014- permite que los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado puedan realizarse el mismo día previsto para otros actos electorales. Ello naturalmente sin perjuicio de prohibición de coincidencia con la elección de Presidente y Vicepresidente de la República prevista en el artículo 262 de la Constitución, tal y como fue expresamente advertido en la referida sentencia.

5.3.2.26. (i) Prohibición del voto en blanco en el referendo constitucional aprobatorio y (ii) a la prohibición de otorgar estímulos a la participación.

Está prohibido incluir en un referendo constitucional aprobatorio la posibilidad del voto en blanco dado que en el artículo 378 de la Constitución no se prevén alternativas diferentes al voto de aprobación o de rechazo. Esta regla tiene como efecto la prohibición de adoptar medidas discriminatorias entre las personas que votan en blanco y las personas que, legítimamente, deciden abstenerse de participar.

Esta pauta fue definida en la sentencia C-551 de 2003 y luego reiterada en las sentencias C-141 de 2010 y C-397 de 2010. En ambas se concluyó que se oponía a la Constitución una disposición que autorizara el voto en blanco en un referendo constitucional. En la primera de ellas se hizo una declaración de inexequibilidad específica respecto de este punto dado que la ley no fue declarada inconstitucional

en su totalidad. Ello no fue así en el caso de las sentencias C-141 de 2010 y C-397 de 2010 si se tiene en cuenta que allí fueron declaradas inexequibles las leyes.

En aplicación de esta prohibición la Corte consideró que el inciso 5 del artículo 28 del proyecto de ley estatutaria "*Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*" y en el que se establecía la posibilidad de promover el voto en blanco, no era aplicable a los mecanismos de participación ciudadana caracterizados por admitir únicamente una manifestación de aprobación o rechazo. Así entonces, en la sentencia C-490 de 2011, luego de aludir al precedente fijado en la sentencia C-141 de 2010 en relación con la improcedencia del voto en blanco para el caso de los referendos constitucionales, precisó este Tribunal:

"En la adopción de este criterio jurisprudencial tuvo particular incidencia la configuración que los artículos 378 de la Constitución y 3º de la LEMPC contemplan sobre el referendo constitucional; mediante este mecanismo se provoca *el apoyo o el rechazo* de la reforma propuesta, con exclusión de una alternativa distinta. En este sentido el artículo 378 Superior prevé que *"El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente"*. Por su parte la norma estatutaria establece que a través del referendo se convoca al pueblo *"para que apruebe o rechace"* un proyecto o norma jurídica o *derogue o no* una norma ya vigente. Similar reflexión resulta pertinente en relación con la naturaleza y propósito de otros mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, mediante el cual el Presidente de la República convoca al pueblo para que manifieste si "*apoya o rechaza"* una determinada decisión del ejecutivo (Art. 7º LEMPC). De modo que la decisión legislativa de introducir la posibilidad de promover el voto en blanco en campañas de referendo, de plebiscito o de otros mecanismos de participación ciudadana caracterizados por admitir únicamente una manifestación de apoyo o de rechazo, una respuesta positiva o negativa, vulnera la libertad del elector y contraviene la esencia y naturaleza misma de estas instituciones democráticas. Por ende, a partir de una interpretación sistemática, debe entenderse que la posibilidad que otorga la norma estatutaria analizada, dirigida a permitir el voto en blanco en los mecanismos de participación democrática, no cobija a las modalidades anotadas, según los argumentos antes explicados."

Así pues, en tanto la abstención es una opción participativa legítima, no pueden preverse medidas legislativas que otorguen incentivos a los ciudadanos que participan en los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, el referendo constitucional. En estrecha relación con esta regla, la Corte consideró que vulneraban la Constitución las disposiciones que prescriben no contabilizar en el censo electoral de los ciudadanos que no hubieren participado en el último mecanismo de participación ciudadana. Tales normas niegan el reconocimiento constitucional de la abstención. Dijo entonces:

"Es innegable para la Corte que la norma que se examina impone una consecuencia jurídica negativa expresa a la conducta de abstenerse de votar, que consiste en la exclusión de la conformación del censo electoral, a la que se añade la carga

adicional consistente en la inscripción voluntaria para ser reincorporado al censo. Así se deriva de una lectura sistemática del Proyecto de Ley que señala, en el artículo 49, que *"la inscripción para votar se llevará a cabo automáticamente al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía"* y, de la misma norma bajo examen que en el numeral segundo señala que el censo se conformará con *"las cédulas de ciudadanía que hayan sido expedidas por primera vez con posterioridad al certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana previsto en el numeral anterior"*. De acuerdo con las dos disposiciones, todos los ciudadanos habilitados para votar son inscritos automáticamente en el censo electoral. Sin embargo, quienes no ejercen efectivamente este derecho, son excluidos de la conformación del censo electoral que servirá como base para los siguientes comicios, y deben incurrir en los costos de acudir de nuevo ante la organización electoral para solicitar su inclusión. Además, esto ocurrirá cada vez que se lleven a cabo elecciones, o cualquier mecanismo de participación popular de carácter nacional, departamental o municipal. De esta suerte, a quienes no sufraguen en una oportunidad determinada se les niega la permanencia automática en el censo electoral, pese a que esta es la regla general del mecanismo planteado por el propio legislador estatutario.

Las consecuencias descritas son a todas luces inconstitucionales, como quiera que ni la Constitución ni las leyes que integran actualmente el bloque de constitucionalidad prevén consecuencias negativas para quienes se abstienen de votar. Por el contrario, la Corte ha sido enfática en señalar que la abstención en los mecanismos de participación ciudadana es una manifestación política que genera consecuencias jurídicas y, por tanto, está amparada por la Constitución (….)"

Y más adelante señaló:

"Queda claro entonces que la abstención en los mecanismos de participación ciudadana expresados a través del voto está protegida por la Constitución en tanto que les concede una eficacia jurídica específica. Esto trae como consecuencia que los ciudadanos pueden decidir abstenerse de votar en un mecanismo de participación con el fin de manifestarse políticamente en contra de la iniciativa que se debate. Pero, además de ello, implica que le esté vedado al legislador promover medidas que atribuyan a la abstención una carga semántica negativa, o que generen efectos sancionatorios o discriminatorios. En otros términos, la abstención es un fenómeno jurídico al cual la Constitución le confiere unos efectos particulares y específicos, como se ha explicado en esta sección. Por ende, es incompatible con la Carta Política una medida legislativa como la estudiada, la cual impide materialmente que se perfeccionen esos efectos, a través de fórmulas artificiales de conformación del censo que, según se ha señalado, desconocen abiertamente el carácter universal del derecho político al sufragio."

5.3.2.27. Respeto a los efectos de la abstención.

La abstención, en el caso de los referendos constitucionales, es una opción legítima de participación dado que cuando no se satisface el umbral establecido se priva de efectos la decisión positiva o negativa de los participantes. En consecuencia, la determinación del cumplimiento o incumplimiento del umbral requerido para la

validez del referendo constitucional, debe hacerse en relación con cada una de las preguntas. De no ser ello así, se aceptaría una discriminación entre aquellos que deciden abstenerse respecto de la totalidad de las preguntas y aquellos que únicamente lo hacen en relación con algunas.

5.3.2.28. Efectos de la decisión del pueblo de no aprobar, en referendo, una reforma a la Constitución.

La no aprobación de una pregunta sometida a referendo constitucional, no se erige en parámetro para evaluar la constitucionalidad de una disposición legislativa expedida por el Congreso. En consecuencia, ese hecho no implica la inconstitucionalidad de una norma equivalente a la no aprobada en referendo. En la sentencia C-931 de 2004 la Corte indicó:

"Como se dijo en el Acápite de antecedentes, al parecer de la demandante la Carta Política reconoce eficacia jurídica a la abstención cuando se trata de reformas constitucionales por la vía referendaria, por lo cual resulta incuestionable que la Ley 848 de 2003 viola los artículos 3° (…), 103 (…) y 378 (...) de la Constitución, al desconocer la decisión soberana del pueblo adoptada al no votar el Referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003, concretamente las preguntas concernientes a la congelación y limitación de los salarios y pensiones del sector público y al recorte de las transferencias a las universidades.

3.2.10.2. A juicio de la Corte, el anterior cargo no está llamado a prosperar, pues constata que, en virtud del resultado de la jornada electoral convocada mediante la Ley 796 de 2003, la única modificación a la Carta adoptada fue la que resultó recogida en el Acto Legislativo N° 01 de 2004, que refleja exclusivamente la decisión del pueblo de producir una reforma constitucional en materia de pérdida de derechos políticos, acogiendo la propuesta planteada en la primera pregunta sometida a consideración del electorado.

En tal virtud, la Corte estima que el cargo que formula la actora carece de un fundamento normativo de carácter constitucional que lo sustente."

En la sentencia C-180 de 2007 la Corte reiteró su posición al respecto. De una parte, señaló que la no consecución del umbral requerido para la aprobación no implica "*que haya habido expresión de la voluntad popular en uno o en otro sentido*". Así las cosas "*nada permite asumir que, en los eventos en los que no se obtenga la participación mínima requerida por la Constitución, el reducido número de sufragantes que hayan concurrido a votar deba considerarse suficiente para que se tenga como expresada una voluntad constituyente, con el ingrediente de que deba entenderse, además, que ha habido la expresión de un veto en relación con el asunto que se sometió a la consideración del electorado, de modo que el mismo no sea en el futuro susceptible de tramitarse a través de una modalidad diferente de procedimiento de reforma constitucional.*"

Destacó la Corte que no existe ninguna disposición que restrinja la posibilidad de tramitar ante el Congreso una iniciativa de reforma constitucional no aprobada por el pueblo en el referendo. Los límites en esa materia se encuentran compuestos: (1)

por una prohibición de someter a decisión durante un plazo específico, normas aprobadas o derogadas en un referendo, salvo la existencia de una mayoría especial en el Congreso y (2) por una prohibición de convocar un referendo respecto de materias tramitadas en un referendo previo, cuando no ha transcurrido un determinado período de tiempo. Sobre ello sostuvo la Corte:

"La Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994, avaló la constitucionalidad de la norma de la Ley 134 de 1994 conforme a la cual (i) las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo, no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación y (ii) cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años. En el primer evento se está ante la situación de una norma ha sido *aprobada* o *derogada* mediante referendo, caso en el cual, señaló la Corte, lo que se busca es evitar que las corporaciones públicas hagan nugatoria la decisión adoptada mediante el referendo, no obstante que la previsión normativa guarda el equilibrio requerido en cuanto mantiene en cabeza de la respectiva corporación pública, la facultad de pronunciarse en relación con las normas materia de un referendo, con una mayoría especial. En el segundo caso se busca evitar que se desgaste la institución del referendo con convocatorias muy seguidas.

Pero tales consideraciones no se aplican de la misma manera cuando se trata de insistir a través de un mecanismo distinto, en una reforma que no fue aprobada en referendo. Y ello porque, se repite, el proceso de formación de la voluntad constituyente es complejo, es susceptible de prolongarse en el tiempo, y puede conducir a la conclusión de que, en ocasiones, resulte más adecuado, por la naturaleza técnica o especializada de los asuntos objeto de la propuesta de reforma, o por el grado de complejidad de la misma, o por la mayor flexibilidad del procedimiento de reforma, entre otras razones, acudir a la vía del Congreso, la cual tiene, precisamente, entre sus características la de que el poder de reforma se confía a un órgano del Estado con presencia permanente y con capacidad de acometer en cualquier momento la reforma. A diferencia de la Asamblea Constituyente y del referendo, que comportan la puesta en marcha de una instancia extraordinaria, por la vía del Congreso es posible promover reformas ante una instancia ordinaria y en cualquier tiempo.

La Constitución no ha previsto una limitación en esa materia, la cual entra, por consiguiente, al ámbito de las opciones políticas para sopesar el grado de legitimación popular que se considere adecuado para la reforma de una determinada materia y el escenario más adecuado para tramitarla."

5.3.2.29. Características del control judicial de la convocatoria a un referendo constitucional.

La Corte ha enunciado las características del control constitucional que se ejerce en estos casos. Dicho control se lleva a cabo con anterioridad al pronunciamiento popular (previo), es ejercido únicamente por este Tribunal (concentrado), opera sin necesidad de acción pública (automático), se ocupa de los denominados vicios de

procedimiento y, en esa medida el control no es material (especifico), los ciudadanos pueden intervenir para exponer argumentos a favor o en contra de la iniciativa (participativo) y la sentencia que se adopta pone fin a cualquier debate (definitivo).

En aplicación del carácter definitivo del control desplegado por la Corte, la sentencia C-541 de 2010 estableció que habría lugar a "*estarse a lo resuelto"* en aquellos casos en los cuales se demandaba una norma materialmente igual a la derivada de un texto aprobado en un referendo constitucional y previamente examinado por la Corte Constitucional en desarrollo de sus competencias de control automático.

En ese marco también ha sostenido que el control de constitucionalidad al que alude el numeral 2 del artículo 241 de la Carta recae sobre la ley que convoca al referendo constitucional, no sobre un proyecto de ley y, en esa medida, aunque se trata de un control automático no es un control previo a la sanción por parte del Presidente de la República. Así lo señaló esta Corporación en el Auto 001 de 2003, en el que dispuso devolver al Congreso de la República el proyecto de ley No. 47 de 2002 Senado - 57 de 2002 Cámara, por el cual se convocaba a un referendo y se sometía a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional, ordenando que una vez sancionada y promulgada la ley ella fuera enviada a la Corte para ejercer el control correspondiente.

5.3.2.30. Parámetro de control de la ley que aprueba la convocatoria a un referendo constitucional.

El parámetro de control de la ley aprobatoria de la convocatoria a un referendo se encuentra conformado no solo por las normas comprendidas en el capítulo XIII de la Constitución. Además de tales disposiciones, la jurisprudencia ha señalado que constituyen referentes para el juzgamiento, las normas constitucionales y legales que rigen el trámite de aprobación de las leyes así como las normas incorporadas en la Ley 134 de 1994 y que guarden un vínculo estrecho y directo con la Carta Política. Precisando las disposiciones que constituyen el parámetro de control indicó esta Corporación en la sentencia C-397 de 2010:

"Teniendo en cuenta este presupuesto, el parámetro de constitucionalidad que tiene la Corte para revisar éste acto, se extiende no solo a las normas constitucionales que regulan el procedimiento de reforma constitucional por iniciativa ciudadana o popular (artículos 241.2, 378 y 379 de la C.P.), sino también a los preceptos constitucionales que rigen el proceso de formación de las leyes (artículos 155, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169 y 170 de la C.P.) y a las normas que garantizan la igualdad, el pluralismo y la transparencia políticos (arts. 13 y 109 CP, y el Acto Legislativo 01 de 2003). Del mismo modo se debe tener en cuenta la Ley 134 de 1994 o Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación (LEMP) y la Ley 130 de 1994, o Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos en lo que se refiere a la revisión de la etapa previa al trámite legislativo. Por último, se debe tener en cuenta la Ley Orgánica 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso, en lo que se refiere a la etapa de aprobación de la iniciativa ciudadana por parte del Congreso."

5.3.2.31. Alcance de la competencia de la Corte Constitucional para examinar el trámite de aprobación de un referendo constitucional.

El concepto constitucional de democracia incluye normas que regulan las diferentes etapas de los procesos decisorios con el propósito de asegurar la adopción transparente y pública de las decisiones que interesan a todos. La estrecha relación entre la dimensión procedimental y la dimensión decisional de la democracia, que justifica un control extendido de esta Corporación respecto de ambas, fue destacada por este Tribunal en la sentencia C-141 de 2010:

"Se concluye entonces que la regla de la mayoría y la voluntad popular no tiene un valor superior a los procedimientos diseñados para permitir que éstas se manifiesten. Esta idea se sustenta en que un sistema democrático supone en esencia la combinación de distintos elementos que permiten la válida adopción de decisiones. En efecto, el sistema está conformado por (i) un conjunto de reglas que permiten garantizar tanto (ii) la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones, como (iii) la adopción de una decisión por mayoría al final del proceso. La democracia es tanto el componente teleológico (la participación popular y decisión adoptada por la mayoría) como el medio empleado para alcanzarlo (el procedimiento y las reglas procesales previamente diseñadas y conocidas por los participantes) (…).

Desde el punto de vista conceptual y práctico, no resulta posible entender la democracia exclusivamente con base en uno de los elementos antes descritos, es decir, a partir de las reglas procesales, la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones o la regla de la mayoría, porque no puede calificarse a un Estado como democrático si carece de cualquiera de los componentes referidos. Por ejemplo, no tendría sentido alguno de los siguientes escenarios: un conjunto de reglas que no describa la forma exacta en que los ciudadanos pueden participar en las decisiones o, conteniendo este elemento, tampoco se entendería que el procedimiento democrático no tuviera que culminar con una decisión mayoritaria. En igual sentido, la mera noción o intuición de que los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones que les afectan, sin un conjunto de reglas que establezcan cómo hacerlo y bajo qué condiciones se llega al momento de la decisión mayoritaria final, tampoco presta utilidad a los fines perseguidos."

En la sentencia C-397 de 2010, la Corte se ocupó de reiterar la importancia de los procedimientos durante el trámite de aprobación del referendo así como su competencia para verificar la regularidad de los mismos:

"Debido a lo anterior, el examen constitucional de la iniciativa ciudadana y de la ley de referendo debe estar orientado a proteger la supremacía de la Constitución (CP art. 4) y la libertad del elector (CP art. 378), pero igualmente a favorecer y potenciar el principio democrático y la soberanía popular (CP arts 1 y 3), que se expresan por este mecanismo de democracia participativa. Esto significa que la Corte no puede permitir que la iniciativa ciudadana se realice sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales fijados para el ejercicio de este mecanismo de participación ciudadana, ni que la ley de referendo sea

irregularmente aprobada o contenga preguntas que estén presentadas en forma tal que no garanticen la libertad del elector.

Por ello, si la Corte constata que en la formación de la iniciativa o en la aprobación de la ley que convoca al referendo hubo un vicio en el procedimiento de formación, o que se desconocieron los límites competenciales que tienen tanto los ciudadanos como el Congreso para reformar la Constitución, o comprueba que la formulación de la pregunta no asegura la libertad del elector, no puede permitir que ésta sea sometida al pueblo. Pero también debe el juez constitucional favorecer la expresión de la ciudadanía, pues Colombia es una democracia participativa, fundada en la soberanía popular (CP arts 1º y 3º).”

En el caso de los referendos constitucionales aprobatorios, la Corte Constitucional se ha declarado competente para adelantar el examen de todas las etapas relativas a su materialización. Ello comprende la iniciativa popular –en aquellos que la tienen-, el trámite de aprobación de la ley y las etapas que se surten con posterioridad al pronunciamiento de la Corte Constitucional. Sobre el particular, en la sentencia C-141 de 2010 se sostuvo:

“Esto significa que la verificación de la conformidad constitucional de las etapas iniciales del procedimiento de reforma constitucional, al momento en el cual se realiza el control oficioso de la ley convocatoria comprende no sólo el estudio del procedimiento de formación de la ley que convoca, sino también el riguroso escrutinio del procedimiento mediante el cual se adelantó el mecanismo de participación que dio origen al trámite legislativo, en este caso la iniciativa ciudadana, tal como se explicó en el acápite anterior. Las actuaciones posteriores –es decir el referendo constitucional en sentido estricto- podrán ser objeto de control vía acción pública (…).”

La competencia de la Corte Constitucional para juzgar la validez de los actos desarrollados durante el trámite de la iniciativa ciudadana se ha fundamentado (1) en el texto del numeral 2 del artículo 241 de la Carta, (2) en la práctica jurisprudencial que ha aceptado el examen de etapas previas de las leyes –aprobatorias de tratados internacionales, leyes que demandan la realización de la consulta previa, leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo-, (3) en el hecho de que la competencia del Consejo de Estado en esta etapa previa es residual, según se sigue de lo señalado en el artículo 25 de la Ley 134 de 1994 y (4) en lo dispuesto en el artículo 378, incluido en el título XIII de la Constitución que, al prever algunos de los referentes más importantes para el control del referendo constitucional, alude al trámite de la iniciativa ciudadana.

5.3.2.32. Competencia de la Corte Constitucional para examinar los actos reformatorios adoptados en virtud de un referendo constitucional.

En relación con el control constitucional de los actos reformatorios de la Constitución concluidos en virtud de un referendo, la Corte ha sostenido que es titular de una competencia, conforme a lo previsto en el numeral 1 del artículo 241, para llevar a cabo el control “*sobre el acto reformatorio de la Constitución, acto complejo integrado por los diversos actos jurídicos emitidos entre la sentencia que*

declara exequible la ley de convocatoria y la promulgación del decreto que adopta el pronunciamiento popular que contiene la reforma de la Constitución Política."

Ahora bien, el carácter complejo de este control, que solo puede activarse mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, impide que la Corte examine de manera independiente el decreto en el que se dispone la fecha para la celebración del referendo. Advirtió la Corte en el Auto 192 de 2003:

"El decreto por el cual se establece la fecha de celebración del referendo constituye un acto jurídico integrante de la reforma constitucional convocada por referendo mediante la Ley 796 de 2003 y no es enjuiciable de manera independiente ni antes de haberse configurado el acto reformatorio de la Constitución que es, en los términos de las normas constitucionales, el acto susceptible de ser demandado ante la Corte Constitucional. Por ello, la demanda dirigida contra el Decreto 2000 de 2003 resulta prematura y por ello la Sala dispondrá su rechazo."

Luego de ello, en la sentencia C-973 de 2004, la Corte declaró constitucional el Acto Legislativo 1 de 2004, resultado del referendo constitucional convocado por el Congreso de la República en la Ley 796 de 2003. El demandante advertía que el Decreto 2000 de 2003 que fijaba fecha para la realización del referendo, había sido expedido antes de la notificación de la sentencia. A juicio de la Corte, no podía abrirse paso el cargo formulado dado que el citado decreto había sido adoptado por el Presidente de la República luego de comunicada la sentencia C-551 2003, que juzgo la constitucionalidad de dicha Ley.

También con apoyo en la regla sobre la competencia de control posterior, en la sentencia C-1000 de 2004 la Corte examinó la constitucionalidad del artículo segundo incorporado al Acto Legislativo 1 de 2004 en el que se establecía la vigencia de la reforma constitucional aprobada mediante el referendo convocado en la Ley 796 de 2003. Debía determinarse si la indicación de la vigencia en el acto legislativo, formalizado finalmente por el Presidente de la República, se oponía a la Constitución en tanto el pronunciamiento del pueblo no había comprendido dicha regla de vigencia. La Corte consideró que tal artículo no desconocía la Carta puesto que ante la inexistencia de dicha regla en el texto sometido a referendo, procedía la aplicación de la Ley 134 de 1994, en cuyas disposiciones se señala que la vigencia iniciaba a partir de la publicación del correspondiente acto legislativo.

Así mismo, en la sentencia C-1121 de 2004 señaló que no procedía la solicitud de declarar inexequible el Acto Legislativo 1 de 2004, dado que no habían sido desconocidas las reglas en materia de definición y verificación del censo electoral a partir de las cuales se determinaba el umbral y el número de votos requeridos para la aprobación de los textos normativos propuestos en el referendo convocado por la Ley 796 de 2003.

Finalmente, en la sentencia C-113 de 2006 la Corte se inhibió para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de la Resolución 001 de 2004 del Consejo Nacional Electoral en la que se declaró aprobada la reforma constitucional del artículo 122 de la Constitución. La Corte señaló que esa decisión se justificaba, de una parte, en el hecho de que la demanda debía también comprender el Acto

Legislativo 01 de 2004 y, de otra, que la Corte ya se había ocupado del asunto propuesto en la sentencia C-1121 de 2004. Sostuvo también que la caducidad de la acción pública "*tendrá inicio a partir de la fecha de publicación del referendo constitucional*".

5.3.2.33. Prohibición de suspender el control de constitucionalidad de leyes aprobatorias de una convocatoria a referendo constitucional.

En el Auto 278 de 2009 la Corte estableció que cuando se adelanta el control constitucional de una ley convocatoria a un referendo constitucional no es pertinente declarar la prejudicialidad, aun en el caso de que se estén adelantando procedimientos para determinar la regularidad de la votación de la ley. En estrecha conexión con ello, en el Auto 348 de 2009 precisó que la determinación adoptada por el Consejo Nacional Electoral respecto de la validez de una actuación, en el curso de la iniciativa ciudadana, no suspendía al ejercicio de las competencias a cargo de la Corte Constitucional.

También ha declarado que no procede la declaración de prejudicialidad, encontrándose pendiente un pronunciamiento del Consejo de Estado respecto de la validez del decreto que convoca a sesiones extraordinarias durante el curso de aprobación de una ley de referendo constitucional, dado que a la Corte le corresponde examinar integralmente dicho trámite. En esa dirección se encuentran los Autos 296 y 303 de 2009.

5.4. La consulta popular.

5.4.1. Marco regulatorio.

5.4.1.1. La Constitución contiene varias disposiciones relativas a la consulta popular. Además de las mención general en los artículos 40 y 103 (i) el artículo 104 regula la consulta popular facultativa del orden nacional, (ii) el artículo 105 las consultas populares facultativas del nivel territorial, (iii) el artículo 297 prevé las consultas territoriales obligatorias como condición para decretar la creación de nuevos departamentos, (iv) el artículo 319 se ocupa de las consultas territoriales obligatorias para la conformación de un área metropolitana o para la anexión de un municipio a una de ellas y (v) el artículo 321 contempla las consultas territoriales obligatorias para la participación de un municipio en una provincia.

La consulta popular del orden nacional y del orden territorial tiene una dimensión representativa en la que interviene en el orden nacional y por expresa disposición constitucional el Presidente y el Senado de la República (art. 104) y, en el orden territorial el Gobernador o el Alcalde –también en virtud de la exigencia constitucional precisa fijada en el artículo 105- y las asambleas, concejos o juntas administradoras locales –por disposición legal-. En esta fase representativa, es el Gobierno el titular de la iniciativa y quien determina, en el caso de no tratarse de una consulta obligatoria, la oportunidad para su realización. Una vez agotada esta fase se activa la dimensión participativa permitiendo que los ciudadanos tomen una decisión, con efectos obligatorios, respecto del asunto consultado.

5.4.1.2. El artículo 8 de la ley 134 de 1994 prevé una definición de la consulta popular que coincide con la comprensión que de tal figura ha tenido la jurisprudencia constitucional. Dicha disposición establece que *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.* Prescribe además, que en todos los casos la decisión adoptada por el pueblo resulta obligatoria.

La Corte se ha ocupado de definir la Consulta Popular. Así, en la sentencia C-180 de 1994, señaló su condición de mecanismo de participación ciudadana consistente "*en la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión*." Esta definición implica que el pueblo no adopta directamente la decisión respecto del asunto consultado sino que, en otra dirección, impone un mandato de actuación al ejecutivo.

Conforme a ello destacó este Tribunal que la Consulta consiste en "*la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que posteriormente, la obliga a traducirla en acciones concretas*." Su instrumentación, ha destacado la Corte, tiene como finalidad "*definir la realización o buscar el apoyo generalmente de actuaciones administrativas de carácter trascendental en el ámbito nacional, regional o local.*"

La consulta popular, además de concretar el derecho a la participación ciudadana, constituye también una forma de canalizar disputas entre dos órganos del poder público legitimados democráticamente. Es por ello que la jurisprudencia ha dicho que "*permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya enfrentamiento ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones*." Además de la caracterización referida, este Tribunal ha concluido que en tanto la consulta popular es un mecanismo de participación y la participación es un derecho fundamental, es procedente acudir a la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de las reglas que regulan tal mecanismo y, en particular, para exigir el cumplimiento de la decisión adoptada por el pueblo.

5.4.2. Reglas jurisprudenciales en la consulta popular.

5.4.2.1. Inexistencia de una reserva estatutaria estricta para la regulación de las consultas populares territoriales

Para la regulación de la consulta popular territorial pueden concurrir disposiciones estatutarias o las integradas al Estatuto General de la Organización Territorial, según ello se encuentra establecido en el artículo 105 de la Constitución. De esta manera, la reserva de ley estatutaria no se activa en lo relativo a estas consultas territoriales con la misma fuerza en que ocurre respecto de los otros mecanismos de participación, dado que para esas consultas existe una competencia *legalmente repartida*.

5.4.2.2. Carácter generalmente facultativo y excepcionalmente obligatorio de las consultas populares.

No obstante que en principio la realización de la consulta popular es una facultad del Presidente, de los Gobernadores y de los Alcaldes, este Tribunal ha considerado que ella resultan obligatoria para la formación de nuevos departamentos (art. 297), para la conformación de un área metropolitana o para la vinculación de un Municipio a una de ellas (art. 319 inc. 2 y 3) y para la vinculación de un municipio a una provincia ya constituida (art. 321. Inc. 4).

Este Tribunal, también ha precisado que la determinación de la procedencia de una consulta popular cuando ella se ha establecido como obligatoria, no impide que la administración valore discrecionalmente si se cumplen los supuestos que determinan el deber de realizarla. En la sentencia T-814 de 1999 este Tribunal consideró contrarias a la Constitución dos decisiones judiciales que pusieron fin al trámite de una acción de cumplimiento, interpuesta con el propósito de que se declarará que la administración había incumplido la obligación prevista en el artículo 33 de la ley 136 de 1994 de realizar una consulta popular 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. Al ocuparse de la competencia de la administración para valorar su procedencia señaló:

"Del texto del artículo 33 de la ley 136/94 la Sala deduce la obligatoriedad de la realización de una consulta popular, cuando se trate de cualquier proyecto que amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio.

Corresponde al alcalde, en los términos del art. 53 de la Ley 134/94, Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana, impulsar el procedimiento administrativo tendiente a hacer operativa la consulta, cuando se den las circunstancias antes mencionadas.

Si bien la referida autoridad goza de cierta discrecionalidad para promover la consulta, solicitando al Concejo Municipal su concepto previo, sobre la conveniencia de ésta, ello no puede interpretarse como sinónimo de la autorización de un proceder que quede al mero arbitrio administrativo y ajeno a todo tipo de consideración seria y objetiva de la respectiva situación.

La doctrina administrativa enseña que no existen competencias discrecionales por oposición o contradicción con las competencias regladas, pues cuando el legislador otorga una atribución siempre predetermina el margen de la libertad o de la acción de que dispone la administración para ejercerla. En tales circunstancias, aun en los casos en que se asigna una competencia discrecional existen ciertos límites que condicionan el obrar de la administración, v.gr, la competencia, el acatamiento de formas mínimas, la necesidad de proceder por razones objetivas, la razonabilidad, la proporcionalidad y la finalidad de la medida, acorde con la satisfacción de los intereses públicos y sociales. Es decir, que en estos eventos la administración debe actuar, dentro de parámetros serios, objetivos y razonables, que busquen asegurar la

satisfacción de los intereses colectivos, sobre todo cuando se trata de hacer operantes los mecanismos de participación ciudadana, en relación con la adopción de decisiones que puedan afectar los intereses vitales de la comunidad, como sería el caso de la construcción de un metro para la ciudad.

Realmente, cuando la norma en referencia impone la necesidad de la consulta para proyectos que amenazan intereses comunitarios vitales, el espacio de actuación de la administración conlleva cierta discrecionalidad razonable, en la medida en que la amenaza, en la situación descrita, supone la eventualidad inminente o probable de que ocurra un daño o perjuicio cierto a los referidos intereses comunitarios.

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, entre otros."

5.4.2.3. Competencia del legislador para establecer un umbral de participación para la eficacia del pronunciamiento del pueblo en la consulta popular.

Se encuentra constitucionalmente permitido que el legislador establezca para el caso de la consulta popular y como condición de validez del pronunciamiento popular, una participación mínima del pueblo. En esa dirección la Ley 134 de 1994, al regular cuándo una decisión adoptada en desarrollo de este mecanismo resulta obligatoria, dispuso la necesidad de una participación mínima de la tercera parte del censo electoral y una votación a favor de la mitad más uno de los sufragios. Dicha disposición fue declara exequible en la sentencia C-180 de 1994.

La libertad de configuración del Congreso para fijar tal umbral no se extiende, como se indicará más adelante, al caso de la consulta popular emplazada por el Congreso para que el pueblo decida si convoca o no una asamblea constituyente. En este caso la Constitución fija directamente una regla de participación ciudadana mínima.

5.4.2.4. Prohibición de estimular la participación en la consulta popular.

Debido a que el establecimiento de un nivel mínimo de participación en la consulta popular –la tercera parte del censo electoral-, implica que la abstención es un medio legítimo de oposición a la iniciativa (abstención activa), no resulta admisible otorgar estímulos a la participación. La sentencia C-041 de 2004 fijó con claridad esta regla de decisión:

"En virtud de lo anterior, se puede concluir que la abstención activa, en el referendo derogatorio y aprobatorio, en el plebiscito, en la consulta popular, así como aquélla que convoca a asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, produce efectos jurídicos, por cuanto los ciudadanos pueden no votar con el fin de que no se cumpla el umbral requerido por la Constitución y la ley para efectos de su validez. La eficacia jurídica de estos mecanismos de participación está condicionada al cumplimiento del porcentaje del censo electoral exigido. Así, para que cualquiera de ellos surta efectos jurídicos es necesario un número determinado de votos

válidos. En esta medida, no basta que el texto reformatorio o que se pretende derogar, para el caso del referendo, sea aprobado por la mayoría de los sufragantes, antes debe cumplirse el umbral requerido para efectos de determinar si la mayoría aprobó o improbó la reforma. Lo mismo ocurre para el caso del plebiscito, pues es necesario que concurran a las urnas por lo menos la mayoría del censo electoral, después, si se determinará si fue aprobado o no."

Esta regla resulta también aplicable a la consulta popular promovida por el Congreso para decidir la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

5.4.2.5. Vigencia temporal limitada de las exigencias de consulta popular en los procedimientos de conformación de áreas metropolitanas.

En aquellos casos en lo que la Constitución ha establecido la consulta popular como condición para la vinculación de los municipios a un área metropolitana, dicha exigencia no puede establecerse como parámetro para examinar la validez de aquellas constituidas antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Ello es así debido a que no se encontraba establecido dicho requisito. Destacando la importancia de esa nueva regla constitucional y refiriéndose a su ámbito temporal de aplicación, señaló la Corte:

"La consulta popular como requisito para la creación de Áreas Metropolitanas o para la vinculación de nuevos municipios a las áreas ya existentes, es una condición constitucional de la mayor importancia, puesto que realiza los principios de democracia participativa ínsitos en el nuevo orden constitucional. Quiere ello decir que el constituyente ha estimado que para la conformación de uno de tales entes es necesario tener en cuenta la opinión de la ciudadanía, cuyo beneplácito es indispensable para que un municipio entre a formar parte de un Área Metropolitana. No obstante su relevancia en la nueva estructura democrática del Estado colombiano, la consulta popular, como condición para la creación de un área metropolitana, es un requisito de procedimiento que resulta aplicable como presupuesto para la creación del respectivo ente. En esa medida, la previsión constitucional sólo tiene efecto hacia el futuro, porque no está en capacidad de regular hechos que, como la constitución de un Área Metropolitana con anterioridad a la vigencia de la Constitución, ya acontecieron. Por consiguiente la consulta popular no resulta exigible a entes que existían antes de la expedición de la nueva Constitución, en la medida en que la creación de tales entidades se regía por otras disposiciones, entre las cuales no estaba la exigencia de la consulta popular."

5.4.2.6. (i) Prohibición de ejercer respecto de la consulta popular nacional un control judicial previo al pronunciamiento del pueblo y (ii) autorización para regular el control judicial de las consultas territoriales.

Se encuentra constitucionalmente prohibido que la ley le asigne a la Corte Constitucional un control judicial previo de la consulta popular del orden nacional dado que ello no encuadra en lo dispuesto el numeral 3 del artículo 241 de la Carta. Existe entonces una solución constitucional definida que no puede ser modificada ni ampliada por el legislador.

Ahora bien, es posible por no ser un asunto regulado en la Constitución, que la Ley Estatutaria fije reglas relativas al control judicial de consultas populares del orden territorial. Al amparo de esa facultad, puede asignar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo competencias de control previo de la consulta popular. Sobre ello señaló la sentencia C-180 de 1994:

"Así las cosas, la creación de un control previo y de contenido sobre el texto mismo de la consulta popular de carácter nacional que se someterá a la decisión del pueblo, por la norma en estudio, contradice abiertamente el artículo 241 de la Constitución Política, cuyo numeral 3o. dispone un control posterior para las consultas populares del orden nacional, por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

Cosa diferente ocurre con la asignación de competencia que la norma en comento hace en cabeza del Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa competente respecto de la consulta de carácter departamental, municipal o local, pues es claro que ella constituye cabal desarrollo de las que corresponden al legislador en virtud de la cláusula general de competencia."

5.4.2.7. Restricciones competenciales del pueblo en consulta popular.

No resulta posible que se sometan al trámite de la consulta popular disposiciones normativas o una decisión respecto de la convocatoria a la asamblea constituyente, salvo que, en este último caso, se proceda de conformidad con lo establecido en el artículo 376 de la Constitución.

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. Ha dicho la Corte:

"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, "<u>para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio</u>". 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."

En aplicación de esta regla, la Corte ha considerado que no es posible someter a una consulta popular territorial, materias que son competencia de determinadas autoridades ambientales tal y como ocurre con las Corporaciones Autónomas Regionales. Sobre ello, la sentencia T-123 de 2009 enunció así la regla:

"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."

Con fundamento en esta indicación, la Corte concluyó que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca no se encontraba vinculada por los resultados de una consulta popular llevada a cabo en Nemocón y cuyo resultado daba cuenta del desacuerdo de los habitantes del municipio con el otorgamiento de una autorización para la construcción de un relleno sanitario regional. En esa medida, la decisión de dicha entidad consistente en otorgar la licencia ambiental para la ejecución de ese proyecto, no desconoció el derecho de participación "*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.*"

En estrecha relación con la regla enunciada, no es posible que mediante una consulta popular territorial se sometan al pueblo decisiones relativas a la permanencia de un alcalde en su cargo en tanto se trata de una de las materias excluidas. Así lo destacó la Corte Constitucional en la sentencia T-470 de 1992 al

examinar el reclamo formulado por un alcalde que advertía que en una consulta informal se había incluido una pregunta relativa a su revocatoria. La Corte declaró, además, que el procedimiento era irregular dado que no cumplía las condiciones establecidas en las normas vigentes contenidas en la Ley 42 de 1989.

5.4.2.8. Prohibición de modificar la Constitución o de desconocer derechos constitucionales mediante el empleo de la consulta popular.

La convocatoria al pueblo para pronunciarse en consulta popular no puede tener como propósito ni como efecto la modificación de la Constitución o la infracción de normas de derechos constitucionales reconocidos por la Carta. Respecto de la primera restricción ha indicado la Corte:

No obstante que no siempre es clara la distinción entre una consulta sobre una materia de trascendencia nacional y el sometimiento a decisión del pueblo, mediante referendo, de una reforma constitucional, en aquellos eventos en los que el resultado pueda constituir una reforma constitucional, no resulta posible emplear la consulta popular. Sobre ello ha indicado este Tribunal:

Es obvio que la confusión que genera mayor gravedad es la tentativa de usar la consulta nacional para reformar la Constitución, pues la consulta es un mecanismo que implica menores exigencias que la modificación de la Carta. En efecto, mientras que la presentación de la consulta sólo requiere la firma de todos los ministros y el concepto previo favorable del Senado (CP art. 104 y arts 51 y ss de la LEMP) , el referendo debe estar contenido en una ley aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras (CP art. 378). Por ello, permitir que la Constitución sea reformada por medio de una consulta popular es inadmisible, ya que erosiona la supremacía de la Carta, que no ha previsto ese procedimiento de reforma. Es pues perfectamente coherente que el artículo 50 de la LEMP haya estipulado que "*no se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución*".

A su vez, respecto de la segunda de las referidas restricciones señaló este Tribunal:

"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 inadmisible, pues atentaría contra el artículo 58 Superior, que exige en forma expresa el reconocimiento de la indemnización previa."

5.4.2.9. Prohibición *prima facie* de invalidar, mediante la interposición de una acción de tutela, la ejecución de una consulta popular.

No resulta posible acudir a la acción de tutela con el propósito de invalidar la ejecución de una consulta popular distrital cuando se han surtido todos los procedimientos previstos para ello y, adicionalmente, la votación ya se ha cumplido.

Esta regla fue establecida por la Corte Constitucional al examinar si era posible que mediante tal instrumento se cuestionara la decisión del Alcalde Mayor de Bogotá, debidamente autorizada por el Concejo Distrital y el Tribunal Administrativo correspondiente, de consultar a los ciudadanos si se encontraban de acuerdo con establecer la celebración de un día sin carro y con prohibir a partir del primero de enero del año 2015 la circulación de los vehículos automotores en días hábiles, en los horarios comprendidos entre las 6:00 y 9:00 am y entre las 4:30 y las 7:30 pm. El accionante advertía que ese procedimiento desconocía no solo las disposiciones constitucionales relativas a la libertad de circulación sino también la prohibición -establecida en el artículo 104- de realizar la consulta en concurrencia con otra elección puesto que en esa misma fecha se desarrollaría la jornada para la designación del alcalde de la ciudad. A juicio del demandante esa prohibición se aplicaba también a las consultas populares territoriales.

Aunque la Corte no se ocupó de fijar una posición particular respecto del artículo 104 de la Constitución, si estableció que no era posible cuestionar el procedimiento adoptado más aún si se tenía en cuenta que una de las preguntas cuestionadas había sido aprobada por el pueblo. Dijo la Corte:

"No sucedió lo mismo, con respecto a la primera pregunta sobre un día sin carro establecido para el primer jueves del mes de febrero de todos los años, pues al respecto, la voluntad de la población que acudió a las mesas de votación, fue la de aprobar dicha decisión, teniendo en cuenta tal vez, la contaminación ambiental existente en el Distrito Capital.

Así las cosas, no podría el juez constitucional, alterar la democracia y la participación ciudadana, señalando mediante esta acción de tutela que dicha consulta no debía haberse realizado, pues efectivamente, como se sabe ya se realizó y el pueblo voto a su favor aprobando la medida."

Adicionalmente y destacando la validez constitucional del contenido material de la medida, la Corte consideró:

"En consecuencia, esta Sala habrá de confirmar la decisión proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, pues no sólo los demandados no han vulnerado derecho fundamental alguno, sino que por el contrario la medida que fue objeto de consulta tiene como fin mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad. Es decir, por encima del interés personal que pueda tener la señora Muñoz, se tiene en cuenta el interés general y este interés se dio a conocer, a través de una decisión mayoritaria que acudió a las mesas de votación."

5.4.2.10. La Consulta Popular para convocar una Asamblea Constituyente.

Los artículos 376 y 379 de la Constitución regularon este mecanismo de participación ciudadana. La modificación de la Carta mediante una asamblea constituyente se encuentra sometida a varias reglas que comprenden, entre otras cosas, el procedimiento de consulta al pueblo para que decida si se convoca dicha

asamblea.

Tales reglas pueden enunciarse de la siguiente forma. En primer lugar, (i) el Congreso tiene la competencia para disponer si consulta al pueblo la convocatoria de una asamblea constituyente o, de otra forma dicho, "*quien efectúa la consulta es el Congreso de la República*". En segundo lugar, (ii) la ley mediante la cual se prevé la consulta al pueblo debe ser aprobada por la mayoría absoluta de una y otra cámara. En tercer lugar, (iii) la ley que dispone la realización de la consulta debe indicar la competencia, el período y la composición de la asamblea constituyente. En cuarto lugar, (iv) la Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad de la ley que somete a decisión del pueblo la Convocatoria a una Asamblea Constituyente, únicamente por vicios de procedimiento en su formación. Finalmente, en quinto lugar, (v) la convocatoria de la asamblea constituyente se producirá si vota a favor la tercera parte de los integrantes del censo electoral lo que implica, en consecuencia, que es el pueblo quien convoca a la Asamblea.

En la segunda fase del procedimiento de reforma, esto es, una vez el pueblo ha decidido convocar a la asamblea constituyente (vi) debe procederse a su elección por el voto directo de los ciudadanos en un acto electoral que no puede coincidir con otro. Una vez elegida (vii) la facultad de reforma constitucional por parte del Congreso de la República quedará suspendida durante el término asignado a la asamblea para el cumplimiento de sus atribuciones. Finalmente (viii) la asamblea tendrá la competencia para fijar su propio reglamento.

La Ley 134 de 1994 se refiere a este mecanismo de participación en la misma disposición que se ocupa de regular la consulta popular. De esta manera, el artículo 8 señala que cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración del pueblo mediante una ley aprobada por el Congreso. Adicionalmente, el artículo 63 precisa que la consulta para la convocación de una asamblea y la elección de los delegatarios serán dos actos separados.

Asignándole un efecto obligatorio a las decisiones adoptadas por el pueblo en la consulta popular, el artículo 62 de la ley 134 de 1994 prevé la absoluta inmodificabilidad de las reglas que fueron objeto de votación en la consulta. De esta manera la Asamblea Constituyente, además de los límites que más adelante se mencionan, se encuentra sujeta a las determinaciones adoptadas por el pueblo con anterioridad a su convocatoria y que demarcan, entre otras cosas, el alcance de su competencia. La Corte señaló, al examinar dicha regla, que "*se acompasa con la naturaleza misma del derecho que tienen quienes han aprobado la decisión de convocar la Asamblea*"

La Corte Constitucional se ha ocupado, en diferentes oportunidades, de establecer el alcance de las competencias existentes en materia de reforma constitucional. Aunque nunca le ha correspondido adelantar el examen de una ley que somete a votación popular la convocatoria a una asamblea constituyente, si ha advertido que únicamente mediante este mecanismo resultaría posible la sustitución de la Constitución. En esa dirección sostuvo:

“De este modo, en la presente oportunidad la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido de que el reformador de la Constitución no es soberano y ejerce una competencia limitada por las normas adoptadas por la Asamblea Constituyente en 1991. Se subraya que, de conformidad con el artículo 374 de la Carta, la Constitución puede ser *“reformada”* por el Congreso, no derogada, subvertida o sustituida. A su vez, el artículo 380 de la Carta permite distinguir entre la derogación de una Constitución, de un lado, y las reformas introducidas a una Constitución, de otro, reformas que si bien pueden cambiar el contenido de las normas constitucionales no sustituyen la Constitución por otra Carta opuesta o integralmente diferente, como sucedió cuando se promulgó la nueva Constitución en 1991. En el artículo 379 de la Carta se establece que la Corte debe controlar que el reformador respete todos “los requisitos” establecidos en el Título XIII de la Constitución, el primero de los cuales es precisamente la competencia del órgano que expide la reforma regulada en el primer artículo de dicho Título. Esta competencia es un presupuesto para que dicho órgano, en este caso el Congreso de la República, pueda luego seguir el trámite para modificar válidamente la Constitución. El requisito que debe verificar la Corte es que el Acto Legislativo sea una reforma, no una derogación o sustitución de la Constitución, como lo ordena el artículo 374 en concordancia con el artículo 380 de la Constitución Política. La Corte enfatiza que el único titular de un poder constituyente ilimitado es el pueblo soberano, en virtud del artículo 3º de la Carta. En 1991 el poder constituyente originario estableció un poder de reforma de la Constitución, del cual es titular, entre otros, el Congreso de la República que es un órgano constituido y limitado por la propia Constitución y, por lo tanto, solo puede ejercer sus competencias “en los términos que esta Constitución establece”, no de manera ilimitada. El Congreso, aun cuando reforma la Constitución, no es el detentador de la soberanía que “reside exclusivamente en el pueblo”, el único que puede crear una nueva Constitución. Adicionalmente, la Corte constató que el pueblo puede investir a una Asamblea Constituyente de la competencia para expedir una nueva Constitución, posibilidad expresamente permitida en el artículo 376 de la Carta. Solo por medio de este mecanismo puede ser sustituida la Constitución vigente por una opuesta o integralmente diferente.” (Subrayas no hacen parte del texto original).

A pesar del reconocimiento de la amplia competencia de la asamblea constituyente para modificar el texto constitucional, este Tribunal ha mencionado la existencia de algunos límites que incluso en estos casos deben respetarse. Sobre el particular ha dicho:

“Teniendo en cuenta esta diferenciación, la única posibilidad para hacer una transformación total de la Carta Política es a través de la Convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente del artículo 376 de la C.P., *“...siempre que sea convocada expresamente para proferir una nueva Carta...*” (…). Sin embargo, sobre esta posibilidad también se ha establecido por parte de la doctrina que el poder constituyente no es absoluto, ilimitado y soberano en su labor, ya que tiene que cumplir con una serie de limitaciones propias de su labor que ya habían sido anunciadas por Siéyes en el Capítulo V. de *Qué es el tercer Estado* y que se refieren a que (i) tiene que hacer una Constitución y no otra cosa, (ii) tiene que actuar por un tiempo limitado, (iii) y no puede defraudar la voluntad de los representados. Así

mismo tendría que tener en cuenta los precompromisos en materia de tratados internacionales sobre derechos humanos y las normas del *Ius Cogens*, si quiere seguir estableciendo una Constitución democrática liberal y no otra cosa, circunstancias que la Corte Constitucional tendrá que evaluar en su momento (…).”

5.5. El plebiscito.

5.5.1. Marco regulatorio.

5.5.1.1. Este mecanismo de participación, que la jurisprudencia de esta Corte ha considerado como una modalidad *semi-indirecta* de participación del pueblo, apenas es mencionado en la Constitución. La Corte ha encontrado el fundamento constitucional del plebiscito (i) en el artículo 103 que lo enuncia, (ii) en el artículo 104 que le confiere al Presidente de la Republica, previo concepto favorable del Senado de la República, la posibilidad de consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional y (iii) en el artículo 241 núm. 3 que le atribuye a la Corte Constitucional la competencia para decidir sobre su constitucionalidad únicamente por vicios de procedimiento en su formación.

Así las cosas, el plebiscito y la consulta popular cuentan con un fundamento constitucional común contenido en el artículo 104 de la Carta y, por ello, como lo ha dejado dicho la Corte, el plebiscito puede ser considerado como una forma de consulta popular.

5.5.1.2. El artículo 7 de la ley 134 de 1994 definió el plebiscito indicando que el mismo consiste en un pronunciamiento del pueblo mediante el cual se apoya o se rechaza una determinada decisión del ejecutivo. Al adelantar el examen de constitucionalidad correspondiente, la sentencia C-180 de 1994 estableció los rasgos característicos del plebiscito indicando que podía ser definido “*como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino*” o como “*el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad*”.

En esa misma oportunidad, este Tribunal intentó precisar las diferencias que existían entre dicho mecanismo, de una parte, y la consulta popular y el referendo, de otra. Al contrastarlo con el referendo la Corte cifró la diferencia en el hecho consistente en que el plebiscito no pretende un pronunciamiento del pueblo respecto de una norma, tal y como lo señala el artículo 3 de la Ley 134 de 1994 al establecer que ese instrumento –el referendo- consiste en el pronunciamiento del pueblo *para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente*. El plebiscito tiene como propósito someter al escrutinio del pueblo una decisión del poder ejecutivo nacional y, en esa medida, el pronunciamiento popular no se desprende totalmente de la persona misma del Presidente de la República.

Lo dicho anteriormente permite establecer también la distinción entre la consulta popular nacional y el plebiscito. La primera, a diferencia del segundo, tiene por objeto el pronunciamiento del pueblo respecto de una pregunta de carácter general y, en esa medida, puede comprender materias que no son del resorte exclusivo del

Presidente y que, por ello, podrían demandar la intervención de otros órganos del poder público.

Que el plebiscito tenga como propósito fundamental conocer la opinión de las personas respecto de una determinada actuación del ejecutivo y no adoptar una norma o exigir su adopción en caso de requerirse, se sigue del hecho consistente en que el control constitucional posterior a cargo de la Corte Constitucional, establecido en el numeral 3 del artículo 241 de la Carta, se ocupa únicamente de vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. De admitirse que el plebiscito tuviera el mismo objeto o los mismos efectos que el referendo o la consulta popular, implicaría aceptar que el pronunciamiento popular podría desconocer la Constitución sin que pudiera, de forma alguna, controlarse judicialmente.

En síntesis, el plebiscito tiene como finalidad avalar o rechazar una decisión del ejecutivo con propósitos fundamentalmente políticos y no normativos y, por ello, el control de constitucionalidad únicamente se adelanta para examinar posibles vicios en su convocatoria o realización. La consulta popular del orden nacional se segrega de la gestión o actuación misma del Presidente en tanto el llamado que se hace al pueblo busca trazar un marco de actuación que puede o no concluir en la adopción de decisiones de carácter normativo. En el referendo, el pueblo directamente toma una decisión sobre una norma o un proyecto de norma sin requerirse la intervención posterior de órgano alguno –salvo lo relativo a su formalización de acuerdo a lo que establece el artículo 48 de la ley 134 de 1994- para considerar inmediatamente aplicable la decisión normativa del pueblo (aprobatoria o derogatoria).

Estos tres mecanismos de participación se inscriben en una línea continua caracterizada por la intervención del pueblo en la toma de una decisión. Se diferencian, sin embargo, en los propósitos, en su mayor o menor vinculación con un específico gobernante y en el tipo de efectos que tienen en el ordenamiento jurídico.

5.5.2. Reglas jurisprudenciales sobre el Plebiscito.

5.5.2.1. (i) Permisión de establecer restricciones a las materias objeto de plebiscito y (ii) mandato de aplicar las restricciones previstas para el referendo.

En virtud de dicha regla, si bien el legislador puede delimitar los asuntos o materias objeto de la consulta plebiscitaria, es obligatorio que tales restricciones comprendan, al menos, asuntos relativos a leyes aprobatorias de tratados internacionales, a las leyes de presupuesto y a materias fiscales o tributarias. En efecto, la Corte señaló, al pronunciarse sobre la posibilidad de someter a plebiscito las materias comprendidas por el numeral 16 del artículo 150, que ello era inexequible "*como quiera que conforme al artículo 170 de la Carta, no procede el referendo respecto de los tratados internacionales*".

Adicionalmente y considerando que la modificación de la Constitución solo es posible a través de los mecanismos establecidos en el artículo 374, la Corte

consideró que se ajustaba a la Carta la prohibición de someter al plebiscito decisiones relativas a la duración del periodo presidencial o que impliquen modificación de la Constitución. En esa dirección este Tribunal sostuvo que la Corte no encontraba objeción a dicha regulación "*máxime cuando la propia Carta Política prevé que la reforma a sus preceptos se solicite mediante otros mecanismos, instrumentos y procedimientos distintos del plebiscito*".

5.5.2.2. Permisión del legislador para establecer, en relación con el plebiscito, requisitos adicionales a los previstos en el artículo 104 de la Carta.

A pesar de que la Corte señaló que uno de los fundamentos constitucionales del plebiscito era el establecido en el artículo 104 de la Carta en el que se establecía únicamente la aprobación del Senado de la República, declaró la exequibilidad de la disposición en la que se señalaba que la oposición de cualquiera de las Cámaras impedía la convocatoria del pronunciamiento plebiscitario (art. 78 de la ley 134 de 1994). Admitir esa conclusión supone la existencia de una regla que habilita al legislador para fijar condiciones adicionales a las determinadas en la Constitución para la realización de un plebiscito.

5.5.2.3. Prohibición de promover la participación en el plebiscito mediante la creación de estímulos.

En tanto el existo del plebiscito depende de que se verifique una participación mínima, no resulta posible que la ley otorgue estímulos o conceda beneficios a quienes participen. Así lo estableció la sentencia C-041 de 2004 citada al enunciar la aplicación de esta regla al referendo, a la consulta popular y a la revocatoria del mandato.

Es importante advertir que la Corte enunció como obiter dicta en la sentencia C-180 de 1994 que la mayoría exigida para entender aprobado el plebiscito consistente en la mayoría del censo electoral era "*francamente desmesurada*" a pesar de lo cual no declaró su inexequibilidad.

5.6. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas.

5.6.1. Marco regulatorio.

5.6.1.1. Los artículos 40, 103 y 106 contienen reglas generales relativas a este mecanismo de participación. Así (i) el numeral 5 del artículo 40 señala que los ciudadanos, en general, *tienen iniciativa en las corporaciones públicas*, (ii) el artículo 103 enuncia como mecanismo la iniciativa legislativa, esto es, la iniciativa que puede promoverse ante el Congreso de la República y (iii) el artículo 106 regula este mecanismo en el nivel territorial indicando que *los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública quien tiene la obligación de tramitarlos*.

5.6.1.2. El artículo 2 de la ley 134 definió, con fundamento en las anteriores

disposiciones generales, que la iniciativa es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales con el objetivo de que tales proyectos sean debatidos y posteriormente, sean aprobados, modificados o negados por la corporación pública respectiva.

Con apoyo en las normas antes mencionadas, este Tribunal ha indicado que la iniciativa reconocida a una parte de los ciudadanos "*tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control político*".

5.6.1.3. El artículo 155 consagra las condiciones específicas para presentar ante el Congreso iniciativas relativas a proyectos de ley o de reforma constitucional. Allí se indica (i) que tienen la iniciativa un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país, (ii) que la iniciativa debe ser tramitada de acuerdo con lo que establece el artículo 163 de la Constitución en lo relativo a los proyectos con manifestación de urgencia y (iii) que en el caso de la iniciativa formulada por ciudadanos, estos son titulares de un derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en las diferentes etapas que se surtan ante el Congreso y que es objeto de regulación en el artículo 230 de la ley 5 de 1992.

A su vez, al regular la iniciativa popular normativa para actos legislativos, el artículo 375 de la Constitución dispuso que además del Gobierno y diez (10) Congresistas, también puedan ejercerla los ciudadanos en un número igual -al menos- al cinco por ciento (5%) del censo electoral así como el veinte por ciento (20%) de los concejales o de los diputados.

Dado que tales normas regulan simultáneamente y de manera diferente el porcentaje de concejales o diputados requeridos para la presentación de la iniciativa, estableciendo el primero el treinta por ciento (30%) y el segundo el veinte por ciento (20%), la Corte consideró que el conflicto normativo que se suscitaba debía resolverse a favor del primero de tales porcentajes dado que "*pese a preverse en norma anterior, sin lugar a dudas, es el congruente con la jerarquía superior que ostentan los actos legislativos o reformatorios de la Constitución Política que, en razón al carácter estricto y rígido de la Constitución Colombiana, están sometidos a requisitos indudablemente más rigurosos y exigentes para su adopción que los requeridos por el ordenamiento constitucional para las leyes*".

No obstante lo dicho en la sentencia C-180 de 1994, en oportunidad posterior la Corte estableció que el conflicto entre las dos disposiciones debía solucionarse de manera diferente. Indicó entonces que al paso que el artículo 155 se ocupaba, de manera general, de la iniciativa de cualquier proyecto de ley o de reforma constitucional, el artículo 375 aludía a los proyectos de acto legislativo. En esa medida la relación era una relación de regla general excepción que fue así explicada en la sentencia C-222/97:

"También respecto de la iniciativa cabe distinguir entre lo que contempla el citado artículo 375 y lo establecido por el 155 de la Constitución en torno al porcentaje de concejales o diputados del país que pueden proponer reforma constitucional, pues, pese a la aparente contradicción entre los dos preceptos, se refieren en realidad a modalidades distintas de procesos modificatorios de la Carta: mientras el primero de ellos, que exige el treinta por ciento de los concejales o diputados, toca genéricamente con proyectos de reforma constitucional, el 375 alude de manera específica a proyectos de acto legislativo, es decir a los que tramita el Congreso, de lo cual se desprende que la segunda disposición es especial para ese procedimiento de enmienda, quedando reservada la otra para los casos contemplados en los artículos 376 y 378.":

5.6.2. Reglas jurisprudenciales sobre la iniciativa normativa.

5.6.2.1. Prohibición de que el legislador estatutario otorgue iniciativa popular legislativa o normativa respecto de materias que tienen iniciativa de un órgano precisado en la Constitución o que no pueden ser objeto de pronunciamiento popular en referendo.

En virtud de esta regla es compatible con la Constitución que la ley señale que ciertas materias no pueden ser objeto de iniciativa tal y como ocurre, por ejemplo, con aquellas que únicamente pueden ser impulsadas por el Gobierno. Sobre ello, la sentencia C-180 de 1994 indicó:

"Efectivamente, el proyecto excluye ciertas materias de la iniciativa popular, las cuales, por lo general, corresponden a decisiones políticas de inusitada importancia o gravedad para la conducción o seguridad del Estado, de sus entidades territoriales o para el manejo del orden público en los ordenes nacional y local, en consideración a lo cual se confían exclusivamente a los órganos constitucionalmente responsables de la respectiva función, como así lo dispone la norma en revisión, en concordancia con los artículos 154, 170 inciso final, 300, 313, 315, 322 y 336 de la CP.

Se trata, pues, de asuntos de exclusiva iniciativa gubernamental, de carácter presupuestal, fiscal y tributario; del manejo de las relaciones internacionales; de la concesión de amnistías o indultos; o de la preservación y restablecimiento del orden público. Además, como la iniciativa popular puede llevar a la convocatoria de un referendo aprobatorio, se deben armonizar las materias excluídas de referendo y de iniciativa popular, para cumplir el mandato constitucional del inciso 3o. del artículo 170, como en efecto lo hace el proyecto."

Conforme a lo dicho por la Corte, existe una regla según la cual es constitucionalmente posible limitar la iniciativa normativa respecto de aquellas materias que no pueden ser sometidas a referendo según el artículo 170 de la Constitución.

5.6.2.2. Prohibición de desconocer la reserva de ley estatutaria, autorizando que una ley ordinaria excluya determinadas materias de la iniciativa popular.

Esta regla determina que la ley estatutaria que se expida para la regulación de los mecanismos de participación ciudadana debe contener los límites a las posibilidades de ejercer la iniciativa normativa, sin que resulte posible autorizar que mediante una ley ordinaria se fijen o remitir para ello a un ordenamiento no estatutario vigente. Sobre el particular la Corte señaló lo siguiente en la sentencia C-180 de 1994:

"En cambio, la Corte declarará inexequible la delegación que en favor de la ley ordinaria hizo el legislador, al autorizar que por esta vía puedan excluirse de la iniciativa popular normativa las materias que sean de competencia privativa de los gobernadores o alcaldes, según lo establecido *"en el artículo 106 del Código de Régimen Municipal o en las normas que lo modifiquen"*. El señalamiento de restricciones a la iniciativa popular sólo puede efectuarse mediante Ley estatutaria."

5.6.2.3. Prohibición de establecer un control judicial previo al trámite de una iniciativa popular legislativa y normativa.

Esta regla se sigue de la decisión de esta Corporación de declarar inexequible la norma que atribuía a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo -según se tratara de una iniciativa nacional o territorial- competencias para examinar previamente la iniciativa a fin de determinar si cumplía las condiciones previstas en la ley y en la Constitución. Para la Corte ese tipo de regulación desconoce la Carta dado que (i) otorga a tales corporaciones judiciales un poder muy amplio para incidir en la iniciativa, (ii) desconoce las competencias asignadas al Consejo de Estado y (iii) impide un pronunciamiento posterior de los Tribunales respecto de las normas que fruto de la iniciativa fueran aprobadas. Dijo entonces:

"En primer lugar, así concebida la revisión de la iniciativa popular por la jurisdicción contencioso administrativa, menoscaba el alcance de este mecanismo de participación popular, toda vez que da al órgano respectivo una inusitada capacidad de incidir de manera favorable o desfavorable sobre el contenido, alcance y apoyo de la iniciativa. Sin lugar a dudas, tal cortapisa comporta transgresión a los artículos 40 y 103 de la Carta.

En segundo término, puede ocurrir que el concepto del Consejo de Estado respecto de la constitucionalidad de la iniciativa no coincida con el fallo que al tenor del artículo 241, le compete emitir a la Corte Constitucional, dando lugar a dos visiones institucionales de dos jurisdicciones distintas sobre el mismo asunto, con la consiguiente inseguridad jurídica.

Más importante aún: la creación de la jurisdicción constitucional y la asignación de competencias de control constitucional a la Corte Constitucional y al Consejo de Estado es materia desarrollada por el Constituyente, por lo cual sus reglas emanan directamente de la Carta Política. Por tanto, en este campo el legislador no tiene competencia de regulación, ni siquiera residual. De ahí que lo dispuesto en la norma sub-examine acarree una contundente invasión del señalamiento de

competencias a los Altos Tribunales mencionados, efectuado por el Constituyente en los artículos 237, numeral 2o. y 241 de la Constitución Política.

En tercer lugar, si el tribunal competente de la jurisdicción contencioso administrativa pudiese desempeñarse en este campo en una primera instancia, con carácter consultivo, después no podría actuar para definir la acción contencioso administrativa."

5.7. El cabildo abierto.

5.7.1. Marco regulatorio.

5.7.1.1. La Constitución únicamente se refiere al denominado cabildo abierto en el artículo 103 de la Carta al mencionar los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. El artículo 9 de la ley 134, declarada exequible en su oportunidad, definió el cabildo como *la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad*.

5.7.1.2. La Corte ha indicado que ese mecanismo consiste en "*la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten*." También ha señalado que el instrumento referido "*se constituye en la forma más efectiva para que los ciudadanos residentes en los respectivos entes territoriales, puedan discutir y estudiar los asuntos que son de interés para la comunidad*". Igualmente precisó que mediante el mismo se pretende "*ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y, en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población*. (…)". Asimismo advirtió que en el cabildo "*los habitantes tienen el derecho de participar directamente en la discusión que tenga ahí lugar con el fin de expresar su opinión, sin intermediarios, sobre los asuntos de interés para la comunidad*"

5.7.1.3. Mecanismos de participación como el cabildo abierto tienen como objetivo, al igual que los demás "foros cívicos", promover el diálogo horizontal de los ciudadanos complementando, en esa medida, el diálogo vertical que se materializa mediante los mecanismos propios de la democracia representativa. Por ello resulta posible establecer que las autoridades disciplinen su realización con el propósito de asegurar que los procesos de deliberación que allí se surten se lleven a cabo sin interferencias. Fue por ello que la Corte Constitucional encontró admisible –aunque no se trataba propiamente de un cabildo abierto- que en un foro cívico convocado por el alcalde de un Municipio para discutir asuntos presupuestales, no se admitiera el ingreso de aquellos que en ese entonces eran candidatos a la alcaldía.

Sobre el particular la Corte explicó:

"En la democracia representativa la comunicación siempre es vertical: el representante habla y los ciudadanos escuchan, eligen y juzgan. En la democracia participativa la comunicación puede también ser horizontal: los ciudadanos

deliberan entre sí, pues es a través de este diálogo entre iguales que se construye conciencia cívica, se edifican consensos o se reconocen diferencias legítimas, se fijan prioridades que responden a necesidades y expectativas compartidas, y se adoptan decisiones."

5.7.2. Reglas jurisprudenciales sobre el cabildo abierto.

5.7.2.1. Posibilidad de que el legislador le atribuya al cabildo abierto capacidad de decisión.

El cabildo es un mecanismo de democracia participativa que activa la relación de control del poder político en tanto hace posible el diálogo directo de la administración con la ciudadanía. En todo caso también puede manifestarse como una forma de ejercicio de dicho poder político cuando en las normas que lo regulan se contempla que los resultados de la discusión sean obligatorios. La posibilidad de asignarle tales efectos fue expresamente reconocido por este Tribunal en la sentencia C-180 de 1994 que sostuvo:

"En este punto la Corte pone de presente que la connotación eminentemente deliberante del cabildo que figura en la definición, en modo alguno significa que el legislador haya circunscrito sus efectos. Por el contrario, puede en todo tiempo conferirle capacidad decisoria. Queda, pues, abierta la puerta para que en el futuro, el Congreso por la vía estatutaria le reconozca fuerza vinculante a las deliberaciones populares en cabildo, en forma congruente con la potestad soberana del pueblo quien, como titular originario la ejerce por esta vía de manera directa (artículo 3o. CP)."

5.7.2.2. Regla relativa a la posibilidad de que el legislador defina, en general, los sujetos habilitados para participar en el cabildo.

Las características de este mecanismo hacen posible que el legislador establezca que los participantes en el cabildo sean aquellos que tengan un interés específico en la materia. Esto implica la posibilidad de que el legislador estatutario establezca que en el cabildo participen únicamente los residentes en determinado nivel territorial. Dijo la Corte que la premisa según la cual el cabildo abierto tiene como propósito discutir asuntos de interés para la comunidad "*enfatiza la especial relación que entre el sujeto y el asunto debe existir y que concita su pertenencia, por razón de la residencia, a la respectiva localidad o municipio.*"

5.7.2.3. Prohibición de que el legislador le asigne a las autoridades territoriales competencias para la regulación de la convocatoria y funcionamiento del cabildo abierto.

Considerando que la Constitución no se ocupa de regular las condiciones de realización del cabildo abierto, el margen de configuración del que dispone el Congreso para regular esta institución de participación democrática es particularmente amplio. Es por ello que la Corte ha sostenido que "*el constituyente deja en manos del legislador su reglamentación*". En tanto titular exclusivo de esa

competencia no es posible que le asigne a los concejos municipales, distritales o a las juntas administradoras locales, la expedición de las normas necesarias para la convocatoria y funcionamiento de los cabildos cuando no se encuentren contenidas en la ley. Sobre este último punto señaló:

"En cambio, se impone declarar inexequible el artículo 90 pues, habiendo el Constituyente reservado a la órbita de la ley estatutaria la regulación normativa de los mecanismos de participación ciudadana, mal podía el Congreso delegar tal competencia en los concejos municipales, distritales o en las juntas administradoras locales, en punto a la convocatoria y el funcionamiento de los cabildos abiertos, ni aun cuando se la concibiera con un carácter subsidiario o supletivo de sus mandatos. La regulación de los mecanismos de participación ciudadana sólo puede hacerla el legislador ordinario, mediante Ley estatutaria."

5.8. La revocatoria del mandato.

5.8.1. Marco regulatorio.

5.8.1.1. La Carta Política hace referencia específica a la revocatoria del mandato en dos disposiciones. La primera de ellas, el artículo 40, señala que el derecho a la participación de los ciudadanos se concreta, entre otros, en el derecho a revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establezca la ley. A su vez, el artículo 103 lo enuncia como uno de los mecanismos de participación ciudadana. Adicionalmente el artículo 259, aunque no contiene una mención específica de dicha figura, alude al denominado voto programático indicando que quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato.

5.8.1.2. El artículo 6 de la Ley 134 de 1994 definió la revocatoria como el derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde. Según esta Corporación la revocatoria del mandato consiste en "*la posibilidad con la que cuenta el pueblo de responsabilizar políticamente el incumplimiento de aquello que haya prometido determinado candidato y por lo cual fue elegido* (…)". Igualmente ha advertido que se trata de un instrumento que permite "*el control político directo sobre el poder público*".

La Corte ha tenido oportunidad de explicar el fundamento de la revocatoria señalando que "*la estrategia constitucional determina tanto para los gobernantes como para los gobernados, una relación recíproca y de compromiso entre el voto y el cumplimiento del programa electoral*." Como consecuencia de ello "*las promesas electorales bajo el nuevo esquema constitucional deben cumplirse, lo cual explica que los electores puedan adelantar la revocatoria del mandato.*"

Y refiriéndose a la aptitud de este mecanismo para materializar el control de la administración, la sentencia T-1037 de 2010 señaló:

"De lo reiterado, es evidente que la Constitución propugna por la existencia de espacios democráticos en distintos ámbitos; de todos, quizá el más problemático es

el político ya que en éste confluyen las diversas fuerzas que buscan controlar el poder y todo lo que ello implica. En este aspecto, por definición no solo en el tema electoral sino en el desarrollo diario de la gestión de los gobernantes, siempre habrá conformes e inconformes, circunstancia ante la cual la Constitución contempla, entre otros, el mecanismo de la revocatoria del mandato, herramienta por medio de la cual se puede materializar el ejercicio de su control."

5.8.1.3. Este instituto, que asegura el derecho a conformar y controlar el poder político, tiene entonces un vínculo estrecho con el voto programático. Sobre este último, la sentencia C-011 de 2004 explicó:

"La Corte comparte estos criterios en el sentido de que ellos encierran el espíritu democrático y participativo de este instrumento. El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991."

Y allí mismo indicó:

"Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa-, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-. El ciudadano no se desentiende de su elección."

Destacando la importancia del voto programático en tanto permite asegurar el control del poder político, la jurisprudencia ha reconocido el interés constitucional de todos los ciudadanos de exigir, en aquellos eventos en los que un Gobernador deba elegir el reemplazo de un alcalde que ha faltado absolutamente, que sea nombrada una persona con la disposición a cumplir con el programa presentado y en esa dirección "*existe la obligación de seleccionar una persona que siga el programa de gobierno, la cual deberá pertenecer al grupo, partido o movimiento y, además, guardar identidad (afinidad ideológica) con el programa*". Sobre ello indicó:

"Según lo señalado por la Corte Constitucional en sentencias C-011 de 1994, C-538 de 1995, C-1258 de 2001 y C-179 de 2002, el voto programático es realización de la democracia representativa. Como tal, es desarrollo del derecho fundamental contenido en el artículo 40 de la Constitución.

Controlar que el nuevo mandatario siga vinculado al programa de gobierno aprobado por el pueblo constituye una de las formas en que se logra "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político", que es el eje en torno al

cual gira la disposición constitucional.

La posibilidad de dicha participación no es un asunto que esté limitado a los integrantes del movimiento, grupo o partido político o coalición que apoyó al candidato. Todos los ciudadanos locales son titulares de dicho derecho y, en esa medida, tienen un interés legítimo en el resultado del proceso de designación del nuevo alcalde."

5.8.1.4. En atención a esta inescindible relación, la Corte ha considerado exequible una disposición de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo conforme a la cual cualquier modificación del Plan de Desarrollo propuesto por el gobernador o alcalde y que pretenda introducir la Asamblea o el Concejo, debe contar con la aprobación de aquel. Sobre el particular dijo:

"El incumplimiento del programa que inscribe el candidato elegido, el cual como alcalde debe sistematizar a través de la formulación del respectivo plan de desarrollo, implica que los ciudadanos que lo eligieron, quienes al hacerlo le impusieron como mandato su cumplimiento, están en capacidad y disponen de los mecanismos para revocar su mandato, según lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o. de la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamentó el artículo 259 de la Carta que consagró el voto programático. Una razón más que justifica, primero que corresponda al alcalde el diseño y elaboración del respectivo plan, y segundo que cualquier modificación que se pretenda introducir al mismo deba contar con su aprobación."

5.8.1.5. En una dirección semejante, la Corte Constitucional estimó que se oponía al voto programático la regla establecida en el artículo 49 de la ley 617 de 2000 según la cual los Gobernadores o Alcaldes no podrían nombrar a los representantes de los departamentos, distritos y municipios en juntas o consejos directivos de las entidades del sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio. Concluyó este Tribunal:

"Así mismo, esta atribución de los mandatarios seccionales y locales constituye una manifestación del régimen democrático y participativo en la medida en que los gobernadores y alcaldes, encargados por la Constitución para dirigir la acción administrativa de las entidades territoriales, de las cuales hacen parte las entidades descentralizadas, deberán cumplir el mandato popular otorgado por los ciudadanos a través del voto programático. De ahí que el constituyente haya previsto que los representantes de la entidad territorial en las juntas o consejos directivos y los gerentes, directores o presidentes de las aludidas entidades descentralizadas, sean agentes del gobernador o del alcalde, como mecanismo de articulación, coordinación y dirección administrativa del departamento, distrito o municipio. Y, el carácter de agentes del mandatario seccional o local, lleva consigo la facultad para designarlos."

5.8.2. Reglas jurisprudenciales sobre revocatoria del mandato.

5.8.2.1. Imposibilidad de confundir la revocatoria del mandato y la perdida de investidura.

Al adelantar el control de constitucionalidad del proyecto de ley relativo a esta materia, la Corte consideró que se oponía a la Constitución asimilar la revocatoria del mandato con la pérdida de investidura. En esa dirección señaló este Tribunal:

"También estima la Corte contraria a la Constitución la expresión "que causa la pérdida de la investidura de los gobernadores y alcaldes elegidos popularmente", por cuanto el proyecto está confundiendo dos fenómenos diversos: la revocatoria de mandato, que es una decisión política de control de los electores sobre los elegidos, y la pérdida de investidura (art 183 y 184 CP) que es una sanción jurídica impuesta a los Congresistas por el incumplimiento de los deberes de su cargo y por las causales previstas en el artículo 183 de la Constitución."

Según sostuvo, la revocatoria es, en realidad, "*un juicio de naturaleza política que llevan a cabo los electores que pretenden la revocatoria, mas no de uno de carácter judicial, como sucede en el caso de la pérdida de la investidura.*"

5.8.2.2. Prohibición de que el legislador establezca, al adoptar la regulación en materia de voto programático, un determinado contenido a los programas que deben inscribir los candidatos.

Resulta contrario a las exigencias propias del pluralismo político imponer a los candidatos a la alcaldía o a la Gobernación, un determinado modelo para la presentación del programa que se obligan a cumplir en el evento de ser elegidos. En aplicación de esta regla, la Corte consideró inexequible una disposición que indicaba que los programas serían entendidos *como propuestas integrales, coherentes con las necesidades básicas insatisfechas y que propendan por el desarrollo armónico de la respectiva entidad territorial en lo social, económico, político, laboral, cultural y ecológico.*

5.8.2.3. Posibilidad de establecer que haya transcurrido un período mínimo después de la elección del alcalde antes de activar la revocatoria del mandato.

La jurisprudencia de esta Corporación ha encontrado compatible con la Constitución las disposiciones que establecen un límite temporal a la iniciativa de la revocatoria. De esta manera es factible que el legislador prevea que antes de determinado tiempo se impida cualquier propósito revocatorio.

En esa dirección, al examinar una disposición que establecía que la revocatoria solo procedería si había transcurrido un año desde el momento de la posesión del respectivo mandatario, la Corte concluyó que era exequible "*puesto que es un término razonable establecido por el Legislador para que el nuevo alcalde o gobernador pueda comenzar a dar cumplimiento a su programa.*"

5.8.2.4. Posibilidad de que el legislador establezca la obligación de presentar, en la solicitud de la revocatoria, las razones que la motivan.

Este Tribunal ha considerado que establecer la obligación de presentar las razones que motivan una solicitud de revocatoria es plenamente compatible con la Carta

Política. Según la sentencia C-011 de 1994 "*establecer las razones por las cuales se convoca a una revocatoria es perfectamente razonable, por cuanto traza un contenido a las personas para ejercer el control político*" y, en esa medida resulta "(…) *necesario explicarle al resto de los miembros del cuerpo electoral el por qué de la convocatoria*".

Al examinar una exigencia similar, la sentencia C-180 de 1994 expresó:

"La Corte considera constitucional esta disposición, en cuanto dicha exigencia es parte esencial del mecanismo de la revocatoria, pues no podría entenderse que se pretendiera conseguir el apoyo popular para llevar a cabo una convocatoria a votación para revocar un mandato, sin conocer los motivos que fundamentan dicha solicitud."

5.8.2.5. (i) Posibilidad de que el legislador establezca un apoyo mínimo de la solicitud de revocatoria para promover la convocatoria a la votación y (ii) Prohibición de excluir del proceso revocatorio a los ciudadanos que no participaron en las elecciones.

En desarrollo de la libertad de configuración de la que dispone el legislador estatutario, es posible que establezca condiciones mínimas de apoyo a la solicitud de la revocatoria. Eso permite conferirle seriedad suficiente a la iniciativa e impide, adicionalmente, que solicitudes aisladas puedan dar lugar a la activación de funciones electorales. Así, en la sentencia C-011 de 1994 al estudiar una disposición que señalaba que la solicitud de revocatoria debía venir acompañada de un memorial suscrito por personas que hubieren participado en la jornada de elección del mandatario en un número equivalente al cuarenta por ciento (40%) de los votos válidos emitidos en esa oportunidad, sostuvo este Tribunal:

"Igualmente considera razonable la Corte que se exija un número no inferior al 40% del total de votos emitidos para la elección del mandatario seccional para que la solicitud de revocatoria conlleve la realización de la elección. La revocatoria es un procedimiento que puede afectar el desempeño de la administración pública y cuesta dinero al erario público. Es entonces razonable que el Legislador exija que un número mínimo de ciudadanos suscriba el memorial a fin de garantizar la seriedad de la petición de revocatoria. Igualmente, el artículo excluye de la posibilidad de suscribir el memorial a aquellos electores que no hayan participado en las elecciones, lo cual es legítimo por la naturaleza de la relación de mandato, tal como se señaló anteriormente en esta sentencia."

Posteriormente, al examinar una nueva regla legislativa que establecía que el porcentaje del cuarenta por ciento (40%) se aplicaría no al número de votos válidos emitidos en la elección sino al número de votos que hubiera obtenido el elegido, este Tribunal consideró que ella se ajustaba a la Constitución. Al ocuparse del asunto indicó:

"La modificación que en este punto se propone a la legislación vigente, sin duda representa una facilitación del procedimiento legal establecido para convocar a pronunciamiento para revocatoria del mandato. Empero, podría pensarse que la

reducción del número de ciudadanos al 40% del total de votos que obtuvo el elegido, permite a la minoría política proponer la convocatoria, lo cual resulta contrario al principio de las mayorías que fundamenta el régimen democrático. No obstante, teniendo en cuenta que este porcentaje se refiere solamente al número de ciudadanos que deben apoyar la convocatoria para pronunciamiento sobre revocatoria, y no al número que debe aprobar la revocatoria misma, queda a salvo dicho principio de mayorías. Si existiere una mayoría que respalda la gestión del mandatario, ella tendrá después la ocasión de demostrarlo en las urnas, de manera tal que la oposición no resultará imponiendo una voluntad minoritaria."

A diferencia de lo establecido en la sentencia C-011 de 1994 respecto de la constitucionalidad de la exigencia según la cual los suscriptores de la solicitud solo podían ser los participantes de la jornada electoral previa, la Corte estableció en la sentencia C-179 de 2002 que esa condición vulneraba el derecho de los ciudadanos a participar en el control del poder público. La Corte precisó:

"Ahora bien, dado que se gobierna para todos los habitantes del departamento o municipio y que la gestión del burgomaestre o del gobernador alcanza a todos, el control sobre esta actividad gubernamental compete igualmente a todos los ciudadanos. Ciertamente, si la soberanía radica en el pueblo de manera tal que cada ciudadano es el titular de una porción de ella, como lo expusiera originalmente Rousseau, el hecho de no participar en una elección no puede hacer perder al ciudadano su condición a efectos de excluirlo de los mecanismos de participación. En cuanto ciudadano, que sigue siéndolo, y por tal depositario de la soberanía, continua como titular de todos los derechos políticos, entre ellos el de participar en el ejercicio del control político a través del mecanismo de la revocatoria. Limitar el alcance del derecho a esta forma de control político acudiendo al argumento según el cual sólo los que sufragaron en la elección del mandatario le confirieron mandato, es traer al derecho público, sin fundamento alguno, la figura del mandato del derecho privado en la cual los intereses en juego son únicamente los de los contratantes – mandante y mandatario -. El derecho público que regula relaciones jurídicas en las cuales siempre subyace el interés general, no puede transmutar la figura sin variaciones, pues por encima de la relación estrictamente personal entre el elector y el elegido, se superponen los intereses de todos."

5.8.2.6. Posibilidad de establecer exigencias mínimas de participación y votación para que la revocatoria resulte posible.

Con fundamento en esta regla, la jurisprudencia advierte que no se oponen a la Constitución aquellas disposiciones legales que prevén un umbral mínimo de participación para decidir la revocatoria. En esa medida, ha considerado exequible (i) la regla que establece un umbral mínimo de participación del sesenta por ciento (60%) de los participantes en la jornada electoral en la que se eligió el mandatario y una mayoría a favor de la revocatoria del sesenta por ciento (60%) de los participantes o (ii) la regla que, modificando la anterior, fijó un umbral mínimo de participación del cincuenta y cinco por ciento (55%) de los votos válidos en la elección anterior y una mayoría respaldando la revocatoria de la mitad más uno de los votantes.

Cabe advertir que atendiendo el cambio de postura respecto de los ciudadanos legitimados para intervenir en el proceso de revocatoria, la Corte consideró que permitir la concurrencia a la votación de ciudadanos que no habían intervenido en la elección previa, se ajustaba a la Carta Política.

5.8.2.7. Posibilidad de establecer una prohibición de iniciar un nuevo trámite de revocatoria cuando en virtud de la votación ella no ha prosperado.

La Corte consideró que era constitucionalmente que el legislador estableciera la improcedencia de un nuevo trámite de revocatoria cuando, en virtud de la votación del pueblo, ella hubiere resultado fallida. Así, en la sentencia C-180 de 1994 indicó la Corte:

"En relación con el **artículo 70,** dispone que si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse dicha solicitud en lo que resta de su periodo.

En cuanto a esta norma, estima la Corte que es constitucional, pues de una parte, se trata del desarrollo de la facultad que el Constituyente otorgó en el artículo 103 al legislador para regular este mecanismo, y de otra, lo que se pretende es evitar que mediante continuas solicitudes de revocatoria, los enemigos políticos le impidan al respectivo mandatario, cumplir a cabalidad con su mandato o programa político."

5.8.2.8. Designación del reemplazo definitivo del alcalde revocado.

La regla relacionada con la designación del reemplazo del gobernador o alcalde, que ha sido objeto de revocatoria, fue inicialmente precisada por la Corte al señalar que se oponía a la Constitución disponer que el Presidente de la República o los Gobernadores designaran definitivamente el reemplazo del alcalde revocado. Sin embargo, la Corte juzgó que si era posible la designación interina de un alcalde o gobernador hasta tanto se desarrollaran las nuevas elecciones. Sobre ello la sentencia C-011 de 1994 presentó las siguientes consideraciones, luego reiteradas en la sentencia C-180 del mismo año:

"Siendo ello así, facultar al presidente de la República, o a los gobernadores, según el caso, para nombrar en *propiedad,* hasta el final del período correspondiente -es decir, hasta por un año-, a quienes hayan de suceder a los gobernadores o alcaldes cuyo mandato haya sido revocado, cuando hubieren transcurrido dos años desde la fecha de su posesión, implica ni más ni menos, retornar al sistema de nombramiento de los alcaldes por parte del Ejecutivo departamental, que rigió hasta 1986, y al de los gobernadores por parte del Ejecutivo nacional, que rigió hasta 1991, sistemas éstos que fueron expresamente abolidos: el primero a través del Acto Legislativo No. 1 de 1986, y el segundo por la Constitución de 1991.

Cosa distinta es que estos funcionarios puedan ser nombrados *interinamente* por el presidente de la República, o por el respectivo gobernador, según el caso, en los términos del artículo 14 del proyecto. Es claro que se trata con ello de evitar el vacío de poder que pudiera presentarse en el respectivo departamento o municipio, una vez producida la falta del mandatario, y mientras se procede a la elección de

quien haya de reemplazarlo, con los traumatismos que de tal situación lógicamente se derivarían. Pero de ahí a facultar al Presidente de la República, o a los gobernadores, para designar en propiedad, hasta el término del período, a gobernadores o alcaldes, hay una gran distancia. Con el cambio de régimen que en esta materia se produjo primero en la Reforma constitucional de 1986, y luego en la nueva Constitución, lo que se ha querido es que la provisión de los cargos de alcalde o de gobernador por nombramiento por parte de una autoridad ejecutiva de mayor jerarquía, sea tan solo un hecho excepcional. La disposición contenida en el artículo 15 *sub examine,* va en contravía de tan manifiesta intención, y, por ende, resulta violatoria de la Constitución."

Ahora bien esa regla debe entenderse en la actualidad modificada en virtud de lo dispuesto por el acto legislativo No. 2 de 2002 que modificó los artículos 303 y 314. Conforme a lo allí dispuesto (i) cuando al momento de acaecer la falta absoluta, faltaren más de 18 meses para cumplir el período, se procederá a la elección de alcalde o gobernador por el tiempo que reste. Cuando no se cumpla tal condición, esto es, (ii) cuando faltaren menos de 18 meses para concluir el período deberá el Presidente de la República o el Gobernador, según el caso, proceder a la designación por el tiempo que faltare respetando el grupo político, el movimiento o la coalición por la cual hubiere sido elegido el alcalde. Así las cosas y siendo la revocatoria del mandato una falta absoluta, deberán seguirse las reglas ahora establecidas directamente por la Constitución.

5.8.2.9. Prohibición de promover la participación en los procesos de revocatoria del mandato mediante la creación de estímulos.

Dado que el éxito de la revocatoria del mandato depende de la satisfacción de un umbral mínimo de participación, no resulta posible que la ley otorgue estímulos o conceda beneficios a quienes participen. Así lo estableció la sentencia C-041 de 2004 citada al enunciar la aplicación de esta regla al referendo, a la consulta popular y al plebiscito.

5.8.2.10. Prohibición de extender la revocatoria del mandato a los miembros del Congreso.

La Corte ha considerado que la revocatoria del mandato se aplica, en atención a lo establecido en materia de voto programático en el artículo 259 de la Carta, únicamente a los alcaldes y gobernadores. Refiriéndose a la posibilidad de aplicar tal institución a los congresistas sostuvo esta Corte:

"El funcionamiento en bancadas tiene como objetivo racionalizar las labores del Congreso y de las Corporaciones de elección popular. En tal sentido, la prohibición de la doble militancia tiene como razón de ser la de servir de instrumento disciplinante para la existencia misma de las bancadas. Así, en principio, bancadas y doble militancia no dependen de la clase de mandato que se les conceda a los parlamentarios.

Sobre el particular, cabe señalar que si bien puede ser independiente la existencia de disciplina interna de los partidos mediante el funcionamiento de bancadas de la

clase de mandato que se maneje, es necesario tener presente las relaciones existentes entre mandato parlamentario y funcionamiento de partidos, pues esta relación determina en buena parte la forma de ser de nuestro sistema democrático. De tal suerte que, para las Corporaciones de elección popular no puede hablarse de mandato imperativo, pues no está en los representantes de un partido concretar todo el programa, la razón de ser, la naturaleza de los órganos colegiados es la negociación, el consenso y la conclusión en la ley de las decisiones más próximas a un ideario. No puede exigírseles mandato imperativo, ni revocatoria del mandato."

Así las cosas, en el sistema actual, resultante de la reforma política y de la ley de bancadas, si bien no existen responsabilidades directas entre elector y representante por incumplimientos del mandato (no pueden existir), si existe un mecanismo para que los elegidos actúen de manera armónica y cohesionada en torno a los intereses del partido, cual es, la prohibición de la doble militancia y el régimen disciplinario interno que hasta donde la dinámica política parlamentaria lo permite, debe orientar a los representantes a actuar de manera coherente con tal ideario político en que consiste el programa del partido."

5.8.2.11. Obligación de las autoridades territoriales de proteger las expresiones orientadas a promover la revocatoria del mandato.

La Corte ha señalado que la actuación de las autoridades locales, en el marco de una iniciativa ciudadana de revocatoria del mandato, debe ser respetuosa de los derechos que se garantizan a quienes lideran la iniciativa. En esa medida ha dispuesto (i) que la restricción a las manifestaciones públicas de los interesados así como (ii) las intervenciones en medios de comunicación por parte de los mandatarios locales, deben ser especialmente cuidadosas a efectos de no desconocer la libertad de expresión e información, de no vulnerar el derecho al buen nombre y a la honra y de no inhibir o afectar el derecho a la participación de los ciudadanos.

5.9. Conclusión

5.9.1. El parámetro de constitucionalidad requerido para el análisis de la presente ley estatutaria evidencia la amplitud y complejidad con la que se expresa el concepto de democracia en la Constitución de 1991. Ese concepto tiene como punto de partida el reconocimiento de una muy amplia gama de formas de representación, dirección y control que en ocasiones entran en conflicto

Esas tensiones adquieren una importancia significativa al constatar que se manifiestan y proyectan sobre un extendido conjunto de derechos y obligaciones del más diverso tipo. A ello se suma que la participación de los ciudadanos adquiere formas diferentes y se expresa en diferentes ámbitos de la vida individual, social y política.

En este último ámbito tienen un capítulo especial los mecanismos de participación a que se refiere el artículo 103 de la Carta. De lo dicho hasta ahora puede concluirse que el grado de institucionalización constitucional de tales mecanismos no es uniforme. En efecto, al paso que para varios de ellos la Constitución dispuso

normas relativas a la iniciativa, a la votación, a los límites y a los controles, en otros apenas se ocupó de mencionarlos haciendo referencia, en ocasiones, a su sujeción a la ley.

5.9.2. La Constitución indica, además de la presencia de un extendido marco de derechos y obligaciones, la existencia de al menos quince mecanismos de participación. Ello pone de presente una notable y decidida apertura de la Carta Política para afianzar la posibilidad de que las personas participen en la adopción de las decisiones que pueden afectarlas. Igualmente, las palabras de la Carta Política, permiten identificar que con intensidad variable, el Constituyente de 1991 quiso hacer sucesivos llamados al legislador estatutario para regular la materia en aquello que quedó inconcluso.

Esta constatación debe orientar el desarrollo del control de constitucionalidad del proyecto de ley en esta oportunidad remitido a la Corte. En efecto, la Corte debe ser consciente que la Carta Política ha pretendido avanzar en el fortalecimiento de la participación pero que, al mismo tiempo, ha conferido al legislador, bien por su silencio o bien por llamados expresos a su actuación, una amplia libertad de configuración.

En todo caso esa libertad de configuración, derivada del hecho de que la Constitución no definió *todo* respecto de la forma en que las expresiones más profundas de la democracia participativa pueden manifestarse, se encuentra sometida a límites que la Corte debe precisar y aplicar a fin de concluir si con sus decisiones el Congreso ha desconocido la Constitución.

6. Control de validez material: examen de las disposiciones del proyecto de ley estatutaria.

El articulado del proyecto de ley estatutaria, objeto de examen de validez frente a la Constitución, se organiza en títulos y capítulos, así:

Título I: objeto.

Título II: de los mecanismos de participación ciudadana.

Capítulo I: reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana.
Capítulo II: del trámite en corporaciones públicas y revisión de constitucionalidad.

Título III: de los mecanismos de participación ciudadana en corporaciones públicas.

Capítulo I: del cabildo abierto.
Capítulo II: convocatoria y campaña de mecanismos de participación ciudadana.
Capítulo III: votación sobre los mecanismos de participación ciudadana.
Capítulo IV: adopción de la decisión.
Capítulo V: de la revocatoria del mandato.
Capítulo VI: reglas especiales a los referendos.

Título IV: de la rendición de cuentas.

Capítulo I: rendición de cuentas de la rama ejecutiva
Capítulo II: rendición de cuentas de las juntas administradoras locales, los concejos municipales y las asambleas departamentales

Título V: del control social a lo público.

Capítulo I: del control social a lo público
Capítulo II: de las veedurías ciudadanas

Título VI: de la participación social ante las corporaciones públicas de elección popular y el congreso de la república.

Título VII: de la coordinación y promoción de la participación ciudadana.

Capítulo I: del consejo nacional de participación ciudadana.
Capítulo II: de la promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales.
Capítulo III: de los acuerdos participativos.
Capítulo IV: de la financiación de la participación ciudadana.
Capítulo V: incentivos.
Capítulo VI: de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos en la participación ciudadana.
Capítulo VII: de los deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana.

Título VIII: alianzas para la prosperidad.

Título IX: disposiciones varias.

6.1. Artículo 1 (Título I: Objeto).

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.

La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.

6.1.1. El **artículo 1º** define el objeto del proyecto de ley estatutaria: la realización del derecho fundamental de participación -protección, garantía y promoción- (CP,

art 40). (i) Comienza por enunciar los mecanismos de participación ciudadana descritos en la Constitución Política (CP, art 103), a través de la intervención directa del ciudadano o a través de organizaciones civiles, ya para incidir en la conformación y ejercicio del poder político, y en lo administrativo, lo económico, social o cultural, como, puntualmente, en el control del poder político, advirtiendo que no se trata de una regulación exhaustiva, ni de otras formas de PD ni del ejercicio de otros derechos políticos. (ii) Específicamente, el segundo inciso del artículo 1º precisa las modalidades que constituyen el objeto específico de regulación de la ley: tanto de la participación de las personas en ejercicio ciudadano como de la participación a través de organizaciones civiles. En esa dirección, la fijación de reglas y principios aplicables a los diferentes mecanismos de participación previstos en el artículo 103, así como la instrumentación de formas particulares para el desarrollo de actividades de control por parte de organizaciones civiles, tiene como propósito optimizar la realización de los principios democráticos en los que se fundamenta la Carta; su regulación, adicionalmente, hace parte del cumplimiento de una competencia legislativa expresa que se consagra en los artículos 103 y 152, literal d) de la Constitución. (iii) El tercer inciso del artículo 1º, prevé la existencia de otras formas de participación no contenidas en la ley y que, en consecuencia, podrán ser desplegadas por los ciudadanos a pesar de no encontrarse reguladas en el proyecto. Se trata entonces de una norma constitucional que asegura la búsqueda de nuevas formas de participación, tal y como se deriva del principio según el cual bajo la Constitución de 1991 debe promoverse la materialización de la democracia participativa en cuanto ello sea posible, en estrecha conexión con el carácter no exhaustivo de la regulación y con el carácter expansivo del principio democrático

6.1.2. Este artículo es expresión del principio democrático en que se funda la organización política de Colombia, que el Constituyente de 1991 definió como un Estado social de derecho, constituido bajo la forma de república *"democrática, participativa y pluralista"* (CP, preámbulo y art 1).

6.1.3. Tal carácter democrático y participativo, consiste en que: (i) el Pueblo, poder supremo o soberano, es el origen del poder público, del poder de constituir, legislar, juzgar y administrar; (ii) el mismo Pueblo crea el derecho que sujeta las ramas y órganos poder público y a los habitantes, a través de sus representantes o directamente; (iii) es el Pueblo quien decide la integración de los órganos unipersonales o colegiados mediante los cuales actúa el poder público, a través de actos electorales; (iv) el propio Pueblo interviene en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente. Justamente, la propuesta de ley estatutaria que se examina, busca desarrollar modalidades de participación democrática que permiten la intervención del titular del poder soberano en los ámbitos públicos donde se toman las decisiones que los afectan (CP, art 2).

6.1.4. La expresión *'participativo'* que utiliza el Constituyente de 1991 va más allá del atributo de participación que ostenta toda democracia fundada en la soberanía popular y generalmente expresada en modalidades de representación: alude a la presencia inmediata -no mediada- del Pueblo, en el ejercicio del poder público, ya como constituyente, legislador, administrador o veedor. Con ello, la clásica participación democrática de representación se complementa con formas de

participación democrática de decisión, ya no solo en función de la legitimación del origen del poder público sino en procura de la legitimidad de su ejercicio. Así, la democracia se vitaliza y completa por cuanto el Pueblo ejerce la soberanía, tanto *"por medio de sus representantes"* como *"en forma directa"*, siempre en los términos establecidos en la Constitución (CP, art 3).

6.1.5. Según la Constitución de 1886 y sus reformas, el Pueblo soberano sólo podía ejercer función constituyente a través de sus representantes. Hoy, según la Constitución de 1991, puede hacerlo mediante representación -congresistas o delegatarios constituyentes- o directamente -referendo constitucional-. Posibilitado constitucionalmente el ejercicio directo del poder soberano en su manifestación excelsa -la función constituyente-, procede que el Pueblo, además de actos electorales, profiera actos decisorios: trátese de expedición de leyes, actos administrativos u otro tipo de decisiones de política, gobierno o administración.

6.1.6. Desde otra perspectiva, el artículo 1º se ocupa del objeto de la ley, a saber, la realización efectiva del derecho de participación democrática, en correspondencia con el artículo 2º constitucional, que establece como uno de los fines esenciales del Estado la garantía de efectividad de los derechos consagrados en la Constitución. Igualmente propone una regulación de: (i) los mecanismos de participación democrática previstos en la Constitución (CP, art 103.1), con excepción del *"voto"* como instrumento de la participación representativa y no directa, ajeno al contenido de la presente iniciativa estatutaria; y (ii) de formas de participación de las organizaciones civiles como "instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública" (CP, art 103.3), en cumplimiento del mandato constitucional de expedición, por el Congreso de la República, de una ley estatutaria regulatoria de *"las instituciones y mecanismos de participación ciudadana"* (CP, art 152.d).

6.1.7. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé, en su artículo 25, que todos los ciudadanos tendrán derecho, sin discriminación ni restricciones indebidas, *"a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos"*. Esta garantía reconocida por el derecho internacional de los derechos humanos que compromete al Estado colombiano (CP, art 9) y prevalece en el orden jurídico interno (CP, art 93), es también parámetro de constitucionalidad de las normas estatutarias. Así, a la luz de la normatividad internacional imperativa para Colombia, los objetivos que se plantean en el primer inciso de la disposición son compatibles con el reconocimiento del derecho a la participación previsto en instrumentos internacionales.

6.1.8. Para la Corte, no puede abrirse paso el cargo formulado por un grupo de intervinientes, según el cual se habría configurado una omisión legislativa relativa, dado que el proyecto no se ocupó de establecer una regulación diferencial o especial para grupos que así lo requieren, tal y como ocurre (i) con los pueblos indígenas y afrocolombianos en materia, por ejemplo, de consulta previa, (ii) con las personas afectadas por alguna discapacidad y (iii) con los niños y niñas. En efecto, la adopción de una ley que se ocupe de disciplinar parcialmente un sector de la materia comprendida por la reserva de ley estatutaria no conduce a su

inconstitucionalidad, en tanto no existe el deber superior de expedir una regulación que comprenda todas las aristas o facetas de una determinada materia.

La pretensión del proyecto de ley, según se sigue de su texto, consiste en establecer una regulación de los mecanismos de participación ciudadana que se enuncian en el artículo 103 de la Carta y de algunas de las formas en que se despliega el control de la ciudadanía a la gestión pública. Así las cosas, la Corte considera que no puede objetarse su constitucionalidad por la ausencia de las normas que echan de menos los intervinientes, en tanto no existe imperativo constitucional que imponga una carga de regulación exhaustiva. La Corte reconoce que es de enorme importancia constitucional la adopción de estatutos que protejan la participación de tal tipo de grupos y que regulen eventos complejos en que ella se concreta, tal y como ocurre con la consulta previa de las comunidades étnicas. De esa consideración no se sigue, sin embargo, que un proyecto que se limite a regular una particular dimensión o faceta de la democracia devenga inconstitucional.

6.1.9. En síntesis, mediante el artículo 1º, el Legislador busca el desarrollo de mandatos constitucionales esenciales al concepto de estado social de derecho, como los principios de soberanía popular, democracia representativa y directa y pluralismo político y social. Y, del mismo modo, garantiza el cumplimiento de obligaciones internacionales del Estado en materia de participación en los asuntos públicos. La decisión de exequibilidad se ajusta, adicionalmente, al precedente que se deriva del pronunciamiento que hizo la sentencia C-180 de 1994 respecto del artículo 1º de la Ley 134 de 1994.

6.1.10. Sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se hacen al respecto, debe la Corte destacar desde ahora que la efectividad de las normas previstas en el proyecto de ley depende, en buena medida, de la realización de esfuerzos institucionales encaminados asegurar la existencia de recursos públicos para financiar las actividades participativas. En esa dirección las entidades que integran la organización electoral y en lo que sea de su competencia, deberán adoptar las decisiones que se requieran para asegurar la efectividad de los diferentes mecanismos de participación en los que se prevea su intervención. Adicionalmente el proyecto contempla normas que definen la financiación de la participación ciudadana y fijan las fuentes de los recursos destinados a los programas para su apoyo y promoción. La puesta en marcha de esa financiación demandará, naturalmente, la actuación coordinada de las autoridades competentes en la materia y, en particular, la intervención del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, según lo establece el parágrafo del artículo 94 del proyecto de ley. También los organismos de control y las superintendencias según lo exige el proyecto deberán prever las partidas presupuestales, en lo de su competencia, para promover la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos de control.

6.2. Artículo 2º (Título I: Objeto).

Artículo 2°. De la política pública de participación democrática. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las

instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

6.2.1. El **artículo 2º** contiene unas disposiciones instrumentales que se juzgan centrales en la realización efectiva del derecho de participación ciudadana: (i) medidas especiales de promoción de la participación en todo plan de desarrollo y en planes de gestión institucionales; (ii) escenarios presenciales o virtuales, con apoyo tecnológico, en las discusiones para la formulación de tales políticas (CP, art 1).

6.2.2. El primer inciso impone un deber de incorporar en los instrumentos que orientan y determinan la actividad de las diferentes entidades del Estado, mecanismos de diferente naturaleza para la garantía de la democracia. Respecto de los planes de desarrollo -artículo 339 de la Constitución-, la disposición prevé la adopción de medidas que se desdoblan en dos niveles en los que se manifiesta la democracia: (i) la participación de los *ciudadanos* en las decisiones que pueden afectarlos; (ii) las formas de organización de la sociedad, cuyas estructuras, propósitos y medios de acción pueden ser del más diverso tipo. Así, el proyecto prevé que en el nivel más alto de la organización de la gestión pública -planes de desarrollo- se dispongan medidas que propicien, favorezcan o realicen formas de participación, o bien permitiendo la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que les interesan, o apoyando organizaciones sociales cuya actividad se encuentre reconocida en la Constitución tal y como ocurre, por ejemplo, con las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales a las que alude el artículo 103 de la Carta. En relación con los planes de gestión de las entidades públicas y por ello en un nivel particular, se demanda de éstas la previsión de formas para que las personas puedan participar en aquellos asuntos que sean de su competencia.

6.2.3. El deber fijado en el segundo inciso tiene como propósito ampliar los canales de participación de manera tal que se asegure la máxima participación posible. Se trata de una forma de optimización del principio democrático, en tanto fortalece la vinculación de los ciudadanos a las etapas en las cuales se diseñan y materializan las políticas de participación.

6.2.4. Así, estos dos contenidos normativos, que incluso en otras disposiciones habían sido objeto de regulación -la Ley 489 de 1998 y la Ley 1474 de 2011-, se ajustan a lo dispuesto en la Constitución y no plantean problema constitucional alguno.

6.3. Artículo 3º (Título I: Objeto).

Artículo 3°. Mecanismos de participación. Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o

presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley.

Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular.

La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.

6.3.1. El **artículo 3º** establece (i) una clasificación de mecanismos de participación por su origen -de iniciativa popular o de origen en autoridad pública-, y (ii) ubica los mecanismos específicos regulados en esta ley estatutaria en una u otra categoría.

6.3.2. Respecto de la clasificación y los criterios clasificatorios, el inciso primero define que los mecanismos de participación ciudadana de origen popular son aquellos que se promueven por iniciativa ciudadana mediante solicitud avalada por firmas de ciudadanos; y los mecanismos de origen en autoridad pública son los que responden a la iniciativa u oferta de autoridades e instituciones. El inciso segundo ubica las modalidades de mecanismos participativos en las categorías prefijadas. A tal efecto, el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para asociar determinado mecanismo participativo a un origen o iniciativa determinados, siempre que no contravenga reglas constitucionales que fijan la competencia para impulsarlo.

6.3.3. En relación con la *iniciativa popular normativa* -para presentar proyectos de reforma constitucional, de ley, de acuerdos u ordenanzas-, es de suyo que este mecanismo se clasifique como de origen ciudadano; no obstante, cabe precisar que cuando concejales y diputados, en el porcentaje que fija la Constitución -artículos 155 y 375-, promueven proyectos de reforma constitucional o legal como harían los particulares, lo hacen en condición de voceros de grupos ciudadanos y no de autoridades públicas ni en representación de la corporación a la que pertenecen, razón por la cual es constitucionalmente válido clasificar dicha modalidad de iniciativa legislativa o constituyente como de origen popular. Respecto del origen popular del procedimiento de *revocatoria del mandato* o del *cabildo abierto*, la Constitución no se ocupa específicamente de ello, resultando especialmente amplio el margen de configuración atribuido al Legislador estatutario

6.3.4. En la misma dirección, la Corte considera que la calificación del *plebiscito* como un mecanismo que solo puede tener origen en la autoridad pública, no se opone a la Constitución, en tanto el Legislador cuenta con poder legislativo para así determinarlo. De hecho, corresponde a la definición que de tal mecanismo hace la Ley 134 de 1994 y lo concluido por la Corte Constitucional, indicando que se trata del pronunciamiento del Pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo. Al

expresar las razones que fundaron la constitucionalidad de tal disposición, señaló esta Corporación lo siguiente:

"El Constituyente de 1991 consagró como uno de los mecanismos de participación democrática, el plebiscito. En el proyecto de ley se establecen una serie de controles estrictos para garantizar que éste sea utilizado como un verdadero mecanismo de participación ciudadana, libre de los vicios que históricamente lo han asociado a un instrumento utilizado en regímenes autoritarios. Los controles previstos en el proyecto (artículo 77), sólo tienen ese alcance y no impedirán que el Presidente de la República pueda utilizarlo como una herramienta democrática que le permita provocar un pronunciamiento popular."

6.3.5. El inciso 2º del articulado establece que el *referendo* puede tener un origen dual, ya en el Pueblo o en una autoridad pública.

6.3.5.1. Según la Constitución, el *referendo derogatorio*, tanto de una norma legal (CP, art 170) como de una norma constitucional aprobada por el Congreso (CP, 377), únicamente puede ser promovido por el Pueblo (CP, art 170). Por su parte, *el referendo constitucional aprobatorio* solo puede ser convocado por el Congreso de la República, ya que únicamente la autoridad legislativa cuenta con competencia para *"someter"* a la decisión del Pueblo un proyecto de reforma constitucional para su aprobación.

6.3.5.2. Fenómeno distinto es que la ley aprobatoria del *referendo constitucional aprobatorio* pueda tener origen en la *"iniciativa del gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155" [de la Constitución]*, razón por la cual tiende a confundirse esta habilitación ciudadana para el ejercicio de la iniciativa legislativa -mecanismo de participación autónomo, según el artículo 103 constitucional-, con el origen de la convocación a dicho referendo, que solo procede a voluntad del Congreso de la República mediante ley que incorpore el proyecto de reforma constitucional en cuestión, independiente de que dicha ley haya sido de iniciativa gubernamental o popular.

6.3.6. Respecto de la *consulta popular*, prevista en el mismo inciso segundo del artículo tercero como de origen público o ciudadano, no encuentra la Corte objeción constitucional que conduzca a la inexequibilidad. En efecto, pese a que los artículos 104 y 105 de la Constitución prevén que corresponde al Presidente, a los gobernadores y a los alcaldes la iniciativa de la consulta, ello no se traduce en una prohibición de que el legislador estatutario, fundándose en el carácter expansivo del principio democrático, prevea que los ciudadanos también pueden promover este mecanismo. Al autorizar la iniciativa ciudadana en materia de consulta popular, el legislador acogió una regulación que, aunque no se encuentra constitucionalmente ordenada, sí resulta constitucionalmente posible en atención a la inequívoca decisión constituyente de profundizar la participación de los ciudadanos.

6.3.7. El inciso tercero del artículo 3º establece que la participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos, resultando posible que tal participación tenga su origen en la oferta institucional o

en la iniciativa de los ciudadanos. Que tales mecanismos se activen por iniciativa del ciudadano o de las autoridades públicas en nada afecta la Constitución, dado que se limita a definir los canales a partir de los cuales pueden impulsarse formas de participación orientadas al control de la gestión pública. En esa medida optimiza el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

6.3.8. En suma, se declarará exequible el artículo 3º del proyecto de ley por ser compatible con la regulación constitucional vigente. En efecto las normas que se desprenden de la disposición examinada o bien se corresponden con previsiones específicas de la Carta o son desarrollo del amplio margen de configuración legislativa en esta materia.

6.4. Artículo 4 (Título II, capítulo I).

Artículo 4º. Reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana de origen popular. Las reglas sobre inscripción y recolección de apoyos ciudadanos desarrolladas en este Capítulo aplican para Referendos, Iniciativas Legislativas o Normativas, Consultas Populares de Origen Ciudadano y Revocatorias de Mandato, establecidos en esta ley.

Parágrafo. El cabildo abierto se regula por las normas especiales contenidas en la presente ley y no le serán aplicables las normas generales descritas para los otros mecanismos de participación.

6.4.1. **El artículo 4** forma parte del Título II -de los mecanismos de participación ciudadana- y del Capítulo I del mismo -reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana-. (i) Prevé un régimen uniforme para la inscripción y la recolección de apoyos ciudadanos aplicable a los referendos, a la iniciativa normativa, a la consulta popular de origen ciudadano y a la revocatoria del mandato. (ii) A su vez el parágrafo del artículo establece que al cabildo abierto se le aplicarán únicamente las disposiciones especiales previstas en el proyecto de ley.

6.4.2. Debe la Corte empezar por señalar que el cumplimiento de los términos perentorios que establecen las normas estatuarias es un imperativo constitucional al estar de por medio la realización efectiva del derecho a la participación ciudadana y su observancia compromete la responsabilidad de las autoridades involucradas en su trámite y aplicación. Esto es particularmente relevante frente al ejercicio de mecanismos de participación que cuentan con restricciones temporales para su ejercicio, como por ejemplo ocurre con la revocatoria del mandato.

6.4.3. Lo dispuesto en este artículo se encuentra comprendido por la libertad de configuración del Congreso de la República en esta materia. La definición de unas reglas comunes a todos los mecanismos de participación, exceptuando de tales reglas al cabildo abierto, no plantea ningún reproche constitucional. La inaplicabilidad de estas reglas en el caso de la consulta popular que tiene origen en el Presidente de la República, en los gobernadores o en los alcaldes, de una parte, y en el caso del Plebiscito, de otra, encuentra apoyo suficiente no solo en la naturaleza de cada uno de los mecanismos en tanto no demandan la intervención previa de los ciudadanos para el impulso de la iniciativa, sino también en la

posibilidad con la que cuenta el legislador estatutario de establecer diferentes modelos de reglas para los mecanismos de participación. De hecho puede considerarse que un sistema uniforme de normas para los mecanismos de participación que guardan similitud atendiendo el origen de su iniciativa, permite identificar con claridad las condiciones que deben satisfacerse para su prosperidad. Atendiendo lo señalado, la Corte considera que esta disposición es constitucional, sin perjuicio de posteriores pronunciamientos respecto de cada una de las reglas que se ocupan de disciplinar los trámites de inscripción y recolección de apoyos ciudadanos.

6.4.3. Cabe anotar que el parágrafo del artículo examinado establece una derogatoria expresa del régimen prexistente en materia de cabildo abierto y, en particular, las disposiciones comprendidas entre los artículos 80 y 88 de la citada Ley 134 de 1994.

6.4.5. En suma, se declarará exequible el artículo examinado por las razones anteriormente expuestas.

6.5. Artículo 5 (Título II, capítulo I).

Artículo 5º. El promotor y el Comité Promotor. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato.

Cuando se trate de organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos, el acta de la sesión, donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción. En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que integrarán el Comité promotor, que estará integrado por no menos de tres personas ni más de nueve.

Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero.

Parágrafo. Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite del referendo, la consulta popular de origen ciudadano o de la revocatoria del mandato.

6.5.1. El **artículo 5** del proyecto se ocupa de establecer reglas relativas a la promoción y vocería de aquellos mecanismos de participación que tienen un origen popular. Ello implica y precisamente por su naturaleza, que no se ocupe de lo relativo a mecanismos de origen en autoridad pública. La norma establece: (i) la figura del promotor de tales mecanismos, pudiendo tratarse de un ciudadano o de una organización social o agrupación política de tales procesos de origen ciudadano; (ii) del deber de inscripción del mismo ante la Registraduría del Estado

Civil; (iii) de la inscripción -el acta en que consta su designación por el órgano competente- del Comité Promotor, tratándose de organizaciones sociales o partidos o movimientos políticos; (iv) del vocero, que designe el Comité promotor; y (v) de la responsabilidad del vocero por las actividades administrativas y financieras de la campaña respectiva como de la vocería durante el trámite del referendo, la consulta o la revocatoria del mandato.

6.5.2. Las decisiones relativas a la promoción de un mecanismo de participación ciudadana por parte de una organización social, un partido o movimiento político, deben ser adoptadas de manera democrática. Quiere el Constituyente establecer exigencias vinculantes para tales organizaciones o asociaciones, que implican la obligación de operar de conformidad con los principios democráticos. Si bien la decisión de asociarse se encuentra gobernada, en general, por la autonomía de la voluntad que le confiere libertad a los miembros de la organización para establecer las reglas que rigen su existencia y funcionamiento, la Constitución señala en el segundo inciso del artículo 39 que la estructura interna y el funcionamiento de las organizaciones sociales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos; y asimismo, al referirse a los partidos y movimientos políticos en el tercer inciso del actual artículo 107, prescribe que se organizarán democráticamente. Para la Corte, tal regla de funcionamiento interno también se proyecta cuando se acoge una propuesta de impulsar o promover un mecanismo de participación, y en tal sentido, ha de interpretarse la disposición examinada.

6.5.3. De conformidad con el parágrafo del artículo del proyecto que se examina, el vocero del comité promotor es "el responsable" en los términos allí indicados, cuando actúa como tal en una iniciativa popular legislativa o normativa y también cuando ostenta la vocería durante el trámite de un referendo o una revocatoria del mandato. La fijación de estas reglas de responsabilidad tiene como propósito asegurar que las actividades de proselitismo que se anudan a la mayoría de mecanismos de participación, se encuentren gobernadas por la transparencia, la publicidad y la moralidad, y un adecuado régimen de responsabilidad para este tipo de mecanismos contribuye efectivamente a conseguir tal propósito.

6.5.4. Con todo, la vocería que ostenta un ciudadano promotor de una iniciativa popular legislativa o normativa, o un referendo o revocatoria de mandato, ha de tener el mismo régimen de responsabilidad en los aspectos administrativos, financieros o de campaña de los mecanismos aludidos que la ley asigna al vocero de un comité promotor emanado de una organización social o un partido o movimiento político, como regla de igualdad de trato legal. En esa medida, la interpretación conjunta del inciso tercero y del parágrafo del artículo 5º implica que la responsabilidad del *"vocero del comité promotor"* supone también la del vocero en los casos en que el promotor sea un ciudadano.

En síntesis, el referido parágrafo radica en el "vocero" de la correspondiente iniciativa ciudadana de participación -ya el mismo ciudadano promotor o aquel designado por el comité promotor-, la responsabilidad "para todos los efectos legales" de las actividades administrativas, financieras y de campaña de la iniciativa.

6.5.6. El artículo 10 de la Ley 134 se ocupaba de establecer algunas reglas que ahora no aparecen incorporadas en el artículo que disciplina la misma materia en el proyecto de ley objeto de examen: (i) la inscripción de una iniciativa legislativa o normativa o una solicitud de referendo debía contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el censo electoral; (ii) el Comité correspondiente de una iniciativa legislativa presentada por un grupo de concejales o de diputados, sería integrado por cinco de ellos quienes, al mismo tiempo, elegirían a su vocero.

6.5.6.1. El artículo 5 se ocupa de la vocería y promoción, por parte de ciudadanos u organizaciones sociales, movimientos o partidos políticos sin indicar el deber del promotor de contar con el cinco por mil de los ciudadanos a efectos de que el trámite pueda iniciarse y, en esa medida, la nueva redacción implica la fijación de una regla diferenciada y opuesta a la anterior en esta materia. Esta conclusión se impone, adicionalmente, si se considera: (i) que en ninguna otra de las disposiciones del proyecto se enuncia esta condición para el avance de la iniciativa; (ii) que la nueva norma no adopta una regulación semejante a la establecida en el artículo 11 de la ley 134 de 1994 en la que se establecía el formulario de inscripción de iniciativas, indicando que allí debería mencionarse el número de firmas que debían ser recogidas para que los promotores pudieran presentar e inscribir la iniciativa; (iii) que la Constitución no ordena ni prohíbe la exigencia de un número mínimo de apoyos para la inscripción; y (iv) que uno de los propósitos que orientaron la adopción de esta nueva regulación por parte del Congreso, según se deduce de la exposición de motivos, fue la eliminación de obstáculos para el desarrollo de los mecanismos de democracia participativa.

En síntesis, al establecer las reglas sobre inscripción y recolección de apoyos ciudadanos respecto de mecanismos de participación ciudadana de origen popular, el proyecto dispone que cualquier ciudadano u organización social o política, podrá solicitar su inscripción como promotor de una iniciativa legislativa o normativa, un referendo, una consulta popular o una revocatoria de mandato, prescindiendo en adelante de la exigencia del respaldo del cinco por mil -5/1000- de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral que traía la Ley 134 de 1994, artículo 10º.

6.5.6.2. No es idéntica la conclusión en el caso de la regulación relativa a las iniciativas presentadas por los concejales y diputados. En efecto, la disposición objeto de examen no prevé regla alguna sobre la organización de la vocería y la promoción cuando la iniciativa viene amparada por el apoyo de concejales y diputados. Ello implica que entre la nueva regulación y la anterior en esta materia no existe oposición alguna y, en consecuencia, la regla establecida en el inciso final del artículo 10 de la Ley 134 no debe entenderse derogada.

6.5.7. En suma y por las consideraciones expuestas se declarará la exequibilidad del artículo 5º del proyecto de ley.

6.6. Artículo 6º (Título II, capítulo I).

Artículo 6º. Requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana. En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la

Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información:
a) El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité Promotor;
b) El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;
c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta;
d) El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato.
Inscrito un Comité promotor de un referendo, la Registraduría contará con un plazo de ocho (8) días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, a partir del cual contará con un plazo de seis (6) meses para la recolección de los apoyos ciudadanos.
Parágrafo 1°. Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.
Parágrafo 2°. La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.

6.6.1. Respecto del **artículo 6º**, ninguno de estos contenidos normativos del proyecto de ley se opone a la Constitución. Todos ellos constituyen desarrollos posibles de las condiciones para la inscripción de las iniciativas.

6.6.2. Es importante señalar que en relación con la condición temporal mínima para la inscripción de una revocatoria del mandato, consistente en que hubieren transcurrido al menos doce (12) meses desde el momento de la posesión en el cargo por parte del respectivo alcalde o gobernador, existe ya un precedente fijado por esta Corporación en las sentencias C-011 de 1994 y C-180 de 1994 cuando en esa oportunidad declararon exequibles, respectivamente, los artículos 7º de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 del mismo año. En una dirección semejante se pronunció la sentencia C-179 de 2002 y, en consecuencia, encuentra la Corte que procede declarar su exequibilidad.

6.6.3. La exigencia de que hubiere transcurrido un mínimo de tiempo se complementa, en la actual regulación, con otra que impide que la inscripción ocurra cuando han transcurrido más de tres años. A juicio de la Corte, la regla que habilita a los ciudadanos para provocar la revocatoria del mandato únicamente durante el segundo y tercer año, ofrece suficientes posibilidades de acción y toma nota de los efectos, costos y dificultades institucionales que pueden asociarse a la revocatoria del mandato. Se trata de una medida que en atención a las variables señaladas, satisface la exigencia de optimizar los canales de la democracia participativa sin sacrificar otro tipo de intereses constitucionales de gran relevancia.

La Corte encuentra que dicha restricción temporal debe interpretarse en el sentido de que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria, en ningún caso proceden trámites ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente. Esta conclusión es el resultado de la ponderación efectuada entre el derecho a la participación y los principios que rigen la actuación

administrativa (art. 209), en particular, la eficiencia en las funciones de gobierno y administración. La posibilidad de iniciar el trámite de revocatoria o de que se surta la votación cuando el período para el cual fue nombrado el alcalde es menor a un año se traduce en una muy grave afectación del principio de eficiencia, dado que (i) al margen de su prosperidad, el trámite del mecanismo interfiere en la gestión del mandatario en una época en la que los esfuerzos deben dirigirse con especial atención a la concreción de los propósitos y metas que se definieron en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y (ii) en caso de que fuese aprobada la revocatoria, ello implicaría una transición de mandatarios por un muy reducido período de tiempo con graves efectos en materia de planeación y ejecución de los diferentes proyectos. Ahora bien, pese a que establecer la prohibición de iniciar o continuar el proceso revocatorio constituye una restricción de los derechos de participación, con ella no se anula su contenido básico en tanto la norma estudiada garantiza la total efectividad del mecanismo entre el segundo y tercer año, obligando a las autoridades electorales a actuar con diligencia en el trámite respectivo.

6.6.4. Con fundamento en lo anterior, se declarará la exequibilidad del artículo 6º del proyecto de ley, en el entendido de que en ningún caso proceden trámite ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente.

El inciso del artículo 6, objeto de condicionamiento es:

Artículo 6º. Requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana.

(…)

Parágrafo 1°. Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador <u>y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.</u> (Expresión subrayada, condicionada)

6.7. Artículo 7º (Título II, capítulo I).

Artículo 7º. Registro de propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular sobre mecanismos de participación ciudadana, con el cual indicará el orden en que estos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. En el registro se tendrá en cuenta si la propuesta hace referencia a la convocatoria a un referendo, a una iniciativa legislativa o normativa, a una consulta popular de origen ciudadano o a la revocatoria de un mandato, el cual será publicado en la página web de la entidad.

6.7.1. El **artículo 7º** (i) impone al registrador el deber de asignar un número consecutivo de identificación a las propuestas que tengan un origen popular. El cumplimiento de tal deber (ii) exige que indique el orden de inscripción así como la

fecha en que ello ha ocurrido. En ese registro, (iii) que será publicado en la página web de la Registraduría, debe indicarse la naturaleza del mecanismo empleado.

6.7.2. La disposición examinada no plantea problema constitucional de ninguna naturaleza. Se limita a prever reglas para ordenar el trámite de este tipo de mecanismos y define una obligación de publicidad que se ajusta a los mandatos constitucionales y, en particular, al artículo 209 de la Constitución. En adición a ello, dicha disposición se apoya en el pronunciamiento que respecto de un artículo semejante –el 14 de la Ley 134 de 1994- hizo esta Corporación en la sentencia C-180 de 1994. En consecuencia la Corte declarará la exequibilidad de esta disposición.

6.8. Artículo 8º (Título II, capítulo I).

Artículo 8º. Formulario de recolección de apoyos ciudadanos. La Registraduría del Estado Civil diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor de todo tipo de propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana. El formulario de recolección de apoyos deberá contener, como mínimo, los siguientes datos.

a) El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la propuesta;
b) El resumen del contenido de la propuesta, los motivos de su conveniencia y la invitación a los eventuales firmantes a leerla antes de apoyarla. Dicho resumen no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial, excepto en los casos de revocatoria al mandato;
c) Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar;
d) El número de apoyos ciudadanos que deberán ser recolectados por el promotor;
e) La fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos a la propuesta.

6.8.1. El **artículo 8º** tiene como punto de partida la superación del trámite de inscripción que se regula en los artículos precedentes y se ocupa de adoptar disposiciones relativas a la etapa de recolección de apoyos.

6.8.2. Para la Corte, en general, esta disposición no plantea problema constitucional alguno: el contenido del formulario de recolección de apoyos tiene como propósito asegurar el conocimiento adecuado de las finalidades perseguidas con el mecanismo empleado, de forma tal que quien preste su conocimiento lo haga de manera informada y, en esa medida, su decisión de apoyar o no la iniciativa sea fielmente autónoma; en esa dirección las exigencias allí establecidas plantean un instrumento para promover un proceso de deliberación alrededor de la iniciativa participativa. Es importante advertir que la autorización prevista para registrar el apoyo con la huella dactilar que prevé el literal c) debe entenderse también aplicable, por obedecer a la misma razón, a los casos en los cuales la persona se encuentra frente a una imposibilidad absoluta de escribir asociada, por ejemplo, a una disminución física o sensorial.

6.8.3. No obstante lo anterior, la Corte considera que La expresión "*, excepto en los casos de revocatoria del mandato*" del literal b) del artículo 8º desconoce la Constitución. En efecto, la previsión de que el resumen del contenido de las propuestas de participación ciudadana -incluido en el formulario de recolección de apoyos que la Registraduría entrega al promotor- no contenga alusiones personales o de publicidad personal y comercial, es desarrollo del deber constitucional de las autoridades públicas y en especial las electorales de actuar con imparcialidad y de promover un debate político transparente que permita la libre intervención de la ciudadanía. Así, eximir el mecanismo de revocatoria del mandato de la prohibición de contener en el citado resumen las alusiones personales o la publicidad referidas -avaladas en el formulario oficial mencionado-, desconocería la imparcialidad de las autoridades electorales y la institución del voto programático que subyace a la revocatoria del mandato (art. 259 constitucional). Ello, naturalmente, no se opone a la individualización del debate y la campaña de revocatoria de un mandatario en concreto, centradas -por ejemplo- en la debida representación de sus electores, en el juicio de responsabilidad respecto de la gestión realizada, su idoneidad y moralidad para el desarrollo del programa y el ejercicio de la función pública (arts. 3, 40 y 209).

6.8.4. Cabría objetar frente a la disposición examinada, que no contempla la obligación de presentar el texto del articulado en aquellos mecanismos en los cuales la decisión versa sobre una propuesta normativa. Sin embargo, una lectura conjunta de esta disposición con el artículo 19 del proyecto permite concluir que al formulario de recolección de apoyos deberá ser incorporado, puesto que tal texto, posteriormente, habrá de considerarse durante el trámite que se adelante ante la corporación pública respectiva. Ahora bien, estima la Corte que aunque algunos mecanismos cuyo objeto consiste en el pronunciamiento del Pueblo respecto de un articulado, no hacen tránsito por las corporaciones públicas -referendo constitucional derogatorio, por ejemplo- los principios de publicidad y de libertad del elector demandan su inclusión en el formulario correspondiente.

Debe insistir la Corte que la libertad del elector no se agota en el momento en que se produce la votación prevista: también se extiende a los momentos en los cuales empieza a materializarse una iniciativa ciudadana. En esa medida, un formulario suficientemente claro y preciso constituye una exigencia central para garantizar la referida libertad que, debe afirmarse, se integra al núcleo esencial de los derechos de participación constitucionalmente previstos.

6.8.6. En resumen, la Corte dispondrá declarar la inexequibilidad de la expresión "*, excepto en los casos de revocatoria del mandato*", del literal b) del artículo 8. En lo restante dicho artículo es exequible.

El aparte del artículo 8º, objeto de inexequibilidad se subraya a continuación:

Artículo 8º. Formulario de recolección de apoyos ciudadanos. La Registraduría del Estado Civil diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor de todo tipo de propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana. El formulario de recolección de apoyos

deberá contener, como mínimo, los siguientes datos.

a) El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la propuesta;
b) El resumen del contenido de la propuesta, los motivos de su conveniencia y la invitación a los eventuales firmantes a leerla antes de apoyarla. Dicho resumen no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial~~, excepto en los casos de revocatoria al mandato~~;
c) Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar;
d) El número de apoyos ciudadanos que deberán ser recolectados por el promotor;
e) La fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos a la propuesta. (Expresión inexequible, tachada)

6.9. Artículo 9º, (Título II, capítulo I).

Artículo 9º. Cantidad de apoyos a recolectar. Para que los mecanismos de participación ciudadana superen la etapa de recolección de apoyos deben presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y esta ley.

a) Para que una iniciativa de referendo constitucional, una iniciativa popular de acto legislativo o de ley, o consulta popular nacional de origen ciudadano sea presentada ante el Congreso de la República, o el Senado de la República respectivamente, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva;
b) Para presentar una iniciativa de referendo derogatorio de una ley, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al diez por ciento del censo electoral en la fecha respectiva;
c) Para presentar una iniciativa popular normativa de competencia de entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del Censo Electoral vigente en la entidad territorial;
d) Para solicitar una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales se requiere del apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral;
e) Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.

Parágrafo 1°. Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para un referendo, una iniciativa popular normativa, o una consulta popular de origen ciudadano sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, de la consulta popular o trámite de la iniciativa normativa según se trate, en el término de veinte (20) días.

Parágrafo 2°. Los porcentajes del censo electoral señalados en los literales a), b), c) y d) de este artículo se calcularán sobre el censo electoral vigente de la entidad territorial a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.

6.9.1. El **artículo 9** prevé el nivel de apoyo con el que deben contar las diferentes iniciativas a efectos de superar dicha etapa y, en consecuencia, continuar su curso ante las instancias correspondientes. En ese contexto, la disposición examinada establece reglas de recolección de apoyos respecto de varios de los mecanismos mencionados en el artículo 103 de la Constitución.

6.9.2. El **literal a)** establece, para los casos de algunos mecanismos de participación desarrollados en el nivel nacional y que pueden tener origen popular, un apoyo de ciudadanos de al menos el cinco por ciento (5%) del censo electoral. Esta exigencia comprende al referendo constitucional, a la iniciativa popular de acto legislativo o de ley y a la consulta popular de origen ciudadano.

En el caso del referendo constitucional que puede ser aprobatorio o derogatorio, la regla de apoyo prevista es compatible con lo dispuesto por los artículos 377 y 378. En efecto el artículo 377 al consagrar el denominado referendo derogatorio de reformas constitucionales adoptadas por el Congreso, exige un apoyo de al menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos del censo electoral al paso que el artículo 378 remite a lo dispuesto en esta materia en el artículo 155 de la Constitución que define el mismo porcentaje.

En lo referido a la iniciativa popular de acto legislativo o ley, la regla de apoyo del cinco por ciento (5%) es compatible con lo dispuesto en los artículos 155 y 375 de la Constitución. En ambos -el primero de ellos comprendiendo las iniciativas populares de acto legislativo o ley y el segundo, refiriéndose únicamente a las primeras- se prescribe idéntico porcentaje al dispuesto en el literal objeto de examen.

Finalmente y respecto de la regla de apoyo para el caso de una consulta popular de origen ciudadano, la Corte encuentra que ella constituye un desarrollo válido de la libertad de configuración del Congreso en esta materia y, en consecuencia resulta compatible con la Carta.

6.9.3. Se ocupa el **literal b)** de establecer que para el referendo legal derogatorio se exige en la etapa de apoyos que lo acompañe un número de ciudadanos igual o superior al diez por ciento (10%) del censo electoral en la fecha respectiva.

Esta norma resulta plenamente compatible con lo señalado por el primer inciso del artículo 170 de la Constitución, conforme al cual un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral se encuentra habilitado para solicitar a la organización electoral la convocación de un referendo que tenga como propósito la derogación de una ley. En adición a ello la compatibilidad con la Carta se apoya en el precedente que se desprende de la declaratoria de exequibilidad de una disposición semejante -artículo 32 de la Ley 134 de 1994- en la sentencia C-180 de 1994. Así las cosas el literal b) será declarado exequible.

6.9.4. El **literal c)** del artículo objeto de examen dispone que la presentación de una iniciativa popular y normativa que sea competencia de las entidades territoriales demanda un apoyo del diez por ciento (10%) del censo electoral de la respectiva entidad territorial. Algunos de los intervinientes advierten que esta regulación, al incrementar la exigencia establecida en la Ley 134 de 1994 que disponía un apoyo del cinco por ciento (5%) del censo electoral, constituye la disminución de la garantía de los derechos de participación. Para la Corte la modificación introducida por el literal que se examina resulta conforme a la Constitución. Esta conclusión se funda en las siguientes razones:

6.9.4.1. Dada la obligación constitucional de promover, garantizar y optimizar el derecho de los ciudadanos a conformar, ejercer y controlar el poder político, las medidas adoptadas por el Estado deben orientarse, en el marco de las posibilidades existentes, a la ampliación de los diversos canales de participación. Esta obligación de optimizar se funda en el carácter expansivo del principio democrático así como en el deber, mencionado anteriormente en esta providencia, de promover en cuanto resulte posible la manifestación de formas participativas de democracia.

6.9.4.2. Sobre el porcentaje requerido para este tipo de iniciativas, la Carta guardó silencio limitándose a señalar, en el artículo 106 que cumplidos los requisitos que señale la ley, los habitantes de las entidades territoriales pueden presentar proyectos sobre asuntos de competencia de la corporación pública respectiva. Esta competencia legislativa expresa, unida a la atribución del Congreso para regular los institutos y mecanismos de participación ciudadana según lo prevé el artículo 152 de la Carta, sugiere que la fijación de un porcentaje más alto para promover un mecanismo de participación ciudadana no implica, al menos prima facie, la afectación del goce de los derechos de los ciudadanos en tanto no inhibe su realización.

6.9.4.3. Establecer un número mayor de ciudadanos que apoyen la iniciativa, bajo la condición de que ese incremento no sea excesivo a tal punto que resulte impracticable el mecanismo o lo dificulte gravemente, constituye un comportamiento legislativo admisible, en tanto asegura que la propuesta que se presente cuente con un respaldo suficiente y haya sido en alguna medida objeto de deliberación previa. Dicho respaldo y deliberación se encuentran justificados en tanto, se insiste, la presentación de la iniciativa tiene como efecto (i) la aplicación del trámite de urgencia establecido en el artículo 163 de la Constitución (art. 20. literal b), inc. 1 del proyecto), (ii) el carácter improrrogable de los términos (art. 20. literal b), inc. 3 del proyecto), (iii) la posibilidad de apelar en caso de que la iniciativa sea negada en la comisión (art. 20. literal b), inc. 3 del proyecto) y (iv) la obligación de convocar al promotor a todas las sesiones en que se tramite el proyecto ejerciendo, salvo el del voto, los mismos derechos que la ley o el reglamento confiere a los miembros de la respectiva Corporación. Para la Corte entonces, atendiendo las consecuencias que se siguen de la presentación de una iniciativa normativa, el incremento del apoyo establecido en la nueva disposición es constitucional en tanto persigue un propósito constitucional importante -condicionar la participación activa de ciudadanos no electos en una corporación pública- y contribuye efectivamente a conseguir tal propósito. Este literal será declarado exequible.

6.9.5. El **literal d)** prevé que los apoyos necesarios para el avance de una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales deben ascender, al menos, a un número de ciudadanos no menor del diez por ciento (10%) del respectivo censo electoral. Atendiendo la constitucionalidad de este mecanismo, la Corte considera que la definición del número de ciudadanos que deben apoyar la iniciativa se encuentra comprendida por el margen de configuración que en esta materia debe reconocerse al legislador.

6.9.6. El **literal e)** del artículo objeto de examen prevé que la solicitud para instrumentar el trámite de una revocatoria de mandato, debe contar con el apoyo de un número de ciudadanos integrantes del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.

6.9.6.1. La regla de apoyo de la iniciativa de revocatoria del mandato ha sido objeto de varias modificaciones. Inicialmente, en el numeral 2 del artículo 7 del proyecto de ley examinado por la Corte en la sentencia C-011 de 1994 y que posteriormente fue aprobado como ley estatutaria 131 de 1994 se disponía que una de las condiciones para examinar la iniciativa era que *mediara por escrito, ante la Registraduría Nacional, una solicitud suscrita por los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.* Esta regla fue reproducida en el proyecto de ley examinado en la sentencia C-180 de 1994 y que dio lugar a la expedición de la Ley 134 de 1994.

En la primera de tales sentencias, al definir la constitucionalidad de la restricción impuesta a quienes no hubieran sufragado en la correspondiente elección, la Corte indicó:

"El artículo 259 señala con claridad que "quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse" (subrayado de la Corte). Esto significa que el sujeto activo de la relación de mandato son los electores activos, es decir quienes participaron en la elección del gobernante seccional puesto que son ellos -y nadie más- quienes eligieron. Son ellos -y no el conjunto del electorado-quienes impusieron entonces al elegido como mandato el programa que éste presentó al inscribirse como candidato. Por lo tanto es legítimo que en el proceso de revocatoria solamente puedan participar quienes eligieron, no así obviamente en la elección del nuevo mandatario, en la cual deben poder participar todos los ciudadanos. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana."

A su vez, en la sentencia C-180 de 1994, al examinar la constitucionalidad de una regla similar establecida en el artículo 64 de la Ley 134 de 1994, este Tribunal destacó:

“Igualmente, señala la norma que sólo podrán participar en la votación, quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente, lo cual es constitucional, teniendo en cuenta la naturaleza de la institución del mandato, en virtud de la cual, sólo quien confiere un mandato es quien está facultado para revocarlo, pues "quien nada otorga, nada puede revocar".

6.9.6.2. Al referirse al número de firmas exigidas para avalar la solicitud, en ambas sentencias la Corte precisó que atendiendo los efectos que podría tener la revocatoria del mandato, era constitucionalmente aceptable que se establecieran condiciones que garantizaran la seriedad de las propuestas. Sobre ello, en la sentencia C-011 de 1994 la Corte manifestó:

“Igualmente considera razonable la Corte que se exija un número no inferior al 40% del total de votos emitidos para la elección del mandatario seccional para que la solicitud de revocatoria conlleve la realización de la elección. La revocatoria es un procedimiento que puede afectar el desempeño de la administración pública y cuesta dinero al erario público. Es entonces razonable que el Legislador exija que un número mínimo de ciudadanos suscriba el memorial a fin de garantizar la seriedad de la petición de revocatoria.”

6.9.6.3. Posteriormente, en el proyecto de ley objeto de revisión en la sentencia C-179 de 2002 -que luego sería aprobado como Ley 741 de 2002-, se dispuso como regla de apoyo la suscripción de un memorial por parte de los ciudadanos que hubieren sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador, en número no inferior al cuarenta por ciento (40%) del total de votos que obtuvo el elegido. Esta regla que variaba el universo de votos sobre el cual se calculaba el cuarenta por ciento (40%) de apoyo -antes votos válidos de la elección y ahora votos obtenidos por el elegido- fue declarada exequible. Sin embargo, la expresión “*que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador*” fue considerada contraria a la Constitución.

Al ocuparse del ajuste en la base para el cálculo del referido porcentaje que la Corte consideró exequible, indicó:

“La modificación que en este punto se propone a la legislación vigente, sin duda representa una facilitación del procedimiento legal establecido para convocar a pronunciamiento para revocatoria del mandato. Empero, podría pensarse que la reducción del número de ciudadanos al 40% del total de votos que obtuvo el elegido, permite a la minoría política proponer la convocatoria, lo cual resulta contrario al principio de las mayorías que fundamenta el régimen democrático. No obstante, teniendo en cuenta que este porcentaje se refiere solamente al número de ciudadanos que deben apoyar la convocatoria para pronunciamiento sobre revocatoria, y no al número que debe aprobar la revocatoria misma, queda a salvo dicho principio de mayorías. Si existiere una mayoría que respalda la gestión del mandatario, ella tendrá después la ocasión de demostrarlo en las urnas, de manera tal que la oposición no resultará imponiendo una voluntad minoritaria.

De cualquier manera es razonable que se exija un número mínimo de ciudadanos

que apoyen la solicitud de convocatoria a pronunciamiento, pues, como lo ha dicho la Corte, *"la revocatoria es un procedimiento que puede afectar el desempeño de la administración pública y cuesta dinero al erario público. Es entonces razonable que el Legislador exija que un número mínimo de ciudadanos suscriba el memorial a fin de garantizar la seriedad de la petición de revocatoria."* (…)

Así, sin desconocer el referido principio mayoritario, pero exigiendo un margen de seriedad y apoyo popular, la nueva disposición profundiza el principio de participación democrática y propicia su expansión, al hacer menos exigente el requisito de procedibilidad inicial de la revocatoria del mandato. Desde este punto de vista, desarrolla eficazmente los postulados superiores, por lo cual no desconoce la Constitución."

6.9.6.4. Ahora bien, en relación con la determinación de los ciudadanos que podían suscribir el memorial de solicitud y que impedía que lo hicieran quienes no habían participado en la elección, la Corte se ocupó de presentar las razones que justificaban un cambio en el precedente definido en las decisiones anteriores:

"Ahora bien, dado que se gobierna para todos los habitantes del departamento o municipio y que la gestión del burgomaestre o del gobernador alcanza a todos, el control sobre esta actividad gubernamental compete igualmente a todos los ciudadanos. Ciertamente, si la soberanía radica en el pueblo de manera tal que cada ciudadano es el titular de una porción de ella, como lo expusiera originalmente Rousseau, el hecho de no participar en una elección no puede hacer perder al ciudadano su condición a efectos de excluirlo de los mecanismos de participación. En cuanto ciudadano, que sigue siéndolo, y por tal depositario de la soberanía, continua como titular de todos los derechos políticos, entre ellos el de participar en el ejercicio del control político a través del mecanismo de la revocatoria. Limitar el alcance del derecho a esta forma de control político acudiendo al argumento según el cual sólo los que sufragaron en la elección del mandatario le confirieron mandato, es traer al derecho público, sin fundamento alguno, la figura del mandato del derecho privado en la cual los intereses en juego son únicamente los de los contratantes – mandante y mandatario -. El derecho público que regula relaciones jurídicas en las cuales siempre subyace el interés general, no puede transmutar la figura sin variaciones, pues por encima de la relación estrictamente personal entre el elector y el elegido, se superponen los intereses de todos.

Adicionalmente, contribuye a reforzar la argumentación anterior el hecho evidente de que no todos los que no participan en unas elecciones dejan de hacerlo por voluntad propia. Piénsese en los jóvenes que adquieren la ciudadanía con posterioridad a la jornada electoral en la que resulta elegido el mandatario cuya revocatoria posteriormente se va a decidir; o en los ciudadanos que por cualquier otra circunstancia constitutiva de fuerza mayor tampoco pudieron hacerlo; o simplemente en aquellos que por no estar en el lugar en la fecha de los comicios no tuvieron la oportunidad de depositar su voto. Todos ellos quedarían también excluidos de participar en la jornada en que se decidiera la continuidad del burgomaestre o del gobernador, sacrificio este que la Corte encuentra desproporcionado e injustificado de cara al principio expansivo de la democracia participativa a que se ha aludido.

Un último argumento en pro de la tesis que aboga por el derecho universal de los ciudadanos de la respectiva circunscripción electoral a participar en la jornada de revocatoria, se encuentra en lo que dispone el artículo 65 de la Ley 134 de 1994, norma que reza así:

***"Articulo 65**. Motivación de la revocatoria. El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno".*

Esta norma de carácter estatuario, que no ha sido reformada, prescribe que las razones que fundamentan la revocatoria se refieren a la *"insatisfacción general de la ciudadanía*" y no a la de los electores del mandatario, y resulta por lo tanto armónica con la nueva posición que adopta la jurisprudencia.

Finalmente, si como lo enuncia el artículo 258 superior *"el voto es un derecho y un deber ciudadano"*, no se entiende como a partir de la interpretación de una norma aislada del texto constitucional pueda restringirse tal derecho y obstaculizarse tal deber. En tal virtud, la Corte cambia la jurisprudencia antes sentada en torno a la titularidad del derecho a participar en la jornada electoral que decide la revocatoria de alcaldes y gobernadores, pues estima que este es un derecho universal, como por regla general lo es todo tipo de sufragio en Colombia, (…) y con base en esta consideración adelantará el examen de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que le ha sido remitido para control previo."

Y más adelante concluyó:

"La anterior exigencia se formula desde la concepción antes acogida por la jurisprudencia constitucional, según la cual sólo quienes hubieran participado en las elecciones en que resultó elegido el respectivo alcalde o gobernador pueden intervenir posteriormente en la toma de la decisión relativa a la revocatoria de su mandato. Por ello se dice que el memorial de solicitud a pronunciamiento popular debe ser suscrito por ciudadanos *"que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador"*.

Por las razones antes expuestas que llevan a la Corte a cambiar su jurisprudencia en lo referente a la titularidad del derecho a participar en el ejercicio del control político a través de la revocatoria del mandato, y que no encuentra necesario repetir ahora pues se consignaron en líneas anteriores dentro de esta misma sentencia, se declarará la inconstitucionalidad de la referencia a los ciudadanos que hubieran sufragado en las elecciones del alcalde o gobernador, y que limita a ellos el derecho de convocar y de participar en la jornada para revocatoria."

6.9.6.5. Con base en lo expuesto, el literal e) objeto de examen se encuentra ajustado a la Constitución. La disminución del porcentaje de apoyo a la iniciativa estableciendo el treinta por ciento (30%) de los votos a favor del elegido, se ajusta al carácter expansivo del principio democrático y, adicionalmente, garantiza niveles de seriedad aceptables respecto de la iniciativa. Si bien ello reduce el nivel de

apoyo inicial de la propuesta de revocatoria, no se ocupa de regular la participación en la determinación final de la revocatoria y que es un asunto sobre el cual la Corte volverá después al examinar el literal e) del artículo 41 de este proyecto. Además, por considerarlo ajustado a las exigencias constitucionales, a la naturaleza de la revocatoria y a los principios que gobiernan la actuación de los mandatarios territoriales, la Corte considera del caso seguir el precedente definido en la sentencia C-179 de 2002 y, en esa medida, estima compatible con la Constitución que el literal e) no hubiere establecido una restricción de los participantes en la suscripción de la iniciativa y así lo declarará.

6.9.7. En estrecha relación con las disposiciones anteriores, el **parágrafo segundo** del artículo examinado prevé que los porcentajes de apoyo señalados para cada uno de los mecanismos, con la excepción natural de la revocatoria del mandato, serán calculados sobre la base del censo electoral vigente en la fecha en que se realice la inscripción de la iniciativa. Esta regla resulta compatible con la Constitución en tanto ofrece certidumbre suficiente para determinar el número de apoyos ciudadanos con los que debe contar la iniciativa. En consecuencia la Corte no encuentra reproche alguno frente a esta disposición.

6.9.8. El **parágrafo primero** del artículo objeto de examen establece una obligación de adelantar un trámite acelerado de algunas de las iniciativas desarrolladas en las entidades territoriales. Para ello dispone que si el número de apoyos supera el veinte por ciento (20%) del censo electoral, la autoridad territorial correspondiente se encuentra obligada a adelantar, en un término de veinte días, todas las actividades que se requieran para que se realice el referendo o la consulta popular, de una parte, o para que se adelante el trámite de una iniciativa normativa, de otra. Esta regla, que tiene como supuesto la mayor o menor extensión del apoyo a la iniciativa, resulta compatible con la Constitución en tanto promueve una mayor agilidad de aquellos mecanismos que, prima facie, cuentan con un grado de apoyo popular más amplio. Debe la Corte precisar en todo caso que lo allí dispuesto en relación con la competencia de los gobiernos Departamental, Distrital, Municipal o Local o de la respectiva Corporación Pública, se entiende sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan a las autoridades electorales respectivas. En esa medida, la Corte la considera compatible con la Constitución.

6.9.9. En síntesis y en atención a lo expuesto la Corte declarara la exequibilidad del artículo 9 del proyecto de ley.

6.10. Artículo 10º (Título II, capítulo I).

Artículo 10º. Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios. Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

6.10.1. El **artículo 10** se ocupa de regular el plazo para la preparación de los formularios a partir de los cuales serán recolectados los apoyos así como el término para la recolección de los mismos en los casos de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular y revocatoria del mandato.

6.10.2. La lectura conjunta del artículo 10 con el tercer inciso del artículo 6 del proyecto sugiere una contradicción parcial entre ambas disposiciones. En efecto, el artículo 10 prevé un plazo de quince días (15), contados desde la inscripción de la iniciativa para la elaboración de los formularios de manera tal que una vez cumplido eso empieza a contarse el término de seis meses. No obstante lo anterior, para el caso del referendo el artículo 6 prevé que el término de seis meses se contará una vez vencido un plazo de ocho (8) días que, según tal disposición, tiene por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa. La Corte considera que el término aplicable debe ser el establecido en el artículo 10 del proyecto: no solo porque se trata de una disposición posterior en la ley; además, porque el plazo de quince días tiene como propósito no solo verificar los requisitos de la iniciativa sino también el diseño y elaboración de los formularios, actividad no comprendida por la primera de tales disposiciones.

6.10.3. El artículo 10 es compatible con la Constitución en tanto establece reglas que ordenan el trámite de los diferentes mecanismos de participación cuando estos demandan recolección de apoyos y, adicionalmente, fija términos precisos para ello. La posibilidad de establecer una prórroga para la recolección de apoyos se explica por las circunstancias allí señaladas, se fija por un término máximo razonable y se condiciona a las determinaciones que adopte el Consejo Nacional Electoral al cual, según lo establece el artículo 265 de la Constitución, le corresponde ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

6.10.4. De acuerdo con lo expuesto la Corte declarará su exequibilidad.

6.11. Artículo 11º (Título II, Capítulo I).

Artículo 11º. Entrega de los formularios y estados contables a la Registraduría. Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor presentará los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada.

Quince días después de la entrega de los formularios de los que trata este artículo, o del vencimiento del plazo para la recolección de firmas, o su prórroga si la hubiere, el promotor o comité promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana. En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva.

6.11.1. Prevé el **artículo 11** del proyecto un conjunto de reglas relativas a la documentación cuya entrega debe llevar a efecto el promotor de la iniciativa.

6.11.2. Esta disposición no se opone a la Constitución, dado que pretende ordenar el trámite de entrega de la documentación requerida para la continuación de la iniciativa de participación y, adicionalmente, establece exigencias especiales respecto de los estados contables a efectos de ofrecer suficiente transparencia en relación con los recursos que contribuyen al impulso de la iniciativa. La transparencia en la financiación de las contiendas electorales y, en general, en los debates que supongan la participación directa de los ciudadanos, constituye una condición ineludible de la democracia que puede asegurarse, en una buena medida, con el debido diligenciamiento y conservación de los registros contables. Sobre ello este Tribunal ha señalado:

"La Corte Constitucional entiende que la norma bajo estudio refleja un legítimo interés -impuesto desde la misma base de la democracia- por garantizar la transparencia en el manejo de los recursos de las campañas políticas, en un esfuerzo que busca impedir la repetición de episodios que marcaron negativamente la historia nacional. Así se lo autoriza, además, el artículo 109 constitucional, al prever que los *"partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos"*, norma que no sería posible si las campañas no llevaran la contabilidad de los mismos."

6.11.2. La relevancia de la claridad en los registros contables en los restantes mecanismos de participación ciudadana ha sido especialmente destacada por la Corte Constitucional al indicar:

"Ahora bien, el principio de transparencia se aplica no solamente en el caso de las elecciones encaminadas a seleccionar a los integrantes de una Corporación Pública o al responsable de un determinado cargo, sino igualmente en materia de mecanismos de participación ciudadana, en tanto que manifestaciones de la democracia directa, tal como lo prevén los artículos 97 y 98 de la LEMP. En efecto, no se entendería que las campañas que apuntan a que el pueblo se manifieste por una determinada opción política, fuesen ajenas a los postulados de la transparencia, es decir, que pudiesen ser financiadas con toda suerte de recursos, sin importar sus orígenes lícito o ilícito, ni tampoco sus montos; tanto menos y en cuanto, como en el presente caso, la decisión a adoptar apunte a reformar la Constitución."

6.11.3. Así, el contenido de la disposición examinada se articula con el principio de transparencia y con las demás normas que en esta ley definen límites o topes económicos a las contribuciones. De acuerdo con lo expuesto el artículo 11 será declarado exequible.

6.12. Artículo 12º (Título II, Capítulo I).

Artículo 12º. Fijación de los topes en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos. El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de

participación ciudadana.

Parágrafo 1°. Para la fijación de los topes establecidos en este artículo, el Consejo Nacional Electoral tendrá en cuenta si se trata de propuestas del orden nacional, departamental, municipal o local.

Parágrafo 2°. Ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos para los mecanismos de participación de que trata esta ley, podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña.

6.12.1. El **artículo 12** regula los límites de los aportes para el desarrollo de un mecanismo de participación ciudadana.

6.12.1.1. La determinación según la cual al Consejo Nacional Electoral le corresponde definir los topes generales e individuales de los aportes que se hacen para el desarrollo de la campaña y la recolección de apoyos, se funda en importantes propósitos constitucionales tal y como lo ha explicado esta Corporación en anteriores oportunidades. Así, en la sentencia C-1053 de 2005, al examinar la constitucionalidad del artículo 12 del proyecto de ley estatutaria en el que se regulaba la elección del Presidente de la Republica en atención a lo establecido en el acto legislativo 2 de 2004, esta Corte indicó que la fijación de "*topes máximos de gastos en campañas políticas constituyen una medida que persigue varios objetivos dentro del contexto de los regímenes democráticos*": uno de ellos es reducir las disparidades de recursos entre los partidos, movimientos o grupos, favoreciendo con ello la igualdad electoral; otro es controlar los aportes privados y con ello la corrupción que puedan aparejar. La Constitución Política se refiere expresamente a la posibilidad de introducir estos topes, cuando en el artículo 109 superior dispone que *"se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley"*.

6.12.1.2. Posteriormente en la sentencia C-141 de 2010, al destacar nuevamente la relevancia de la fijación de los topes en las iniciativas democráticas la Corte enumeró los tres objetivos que con ello se busca:

"Como se puede advertir, la fijación de topes máximos que se pueden invertir en una campaña electoral persigue la consecución de fines constitucionales fundamentales, entre ellos, la igualdad electoral y la lucha contra la corrupción y adicionalmente busca preservar el carácter *popular* de la iniciativa normativa, al evitar el ingreso indiscriminado de recursos económicos de dudosa procedencia o que estén ligados a intereses económicos particulares, como antes se anotó.

Así entonces la fijación de una competencia para establecer topes a las campañas de los mecanismos de participación ciudadana obedece a finalidades constitucionales. Asignarle tal competencia al Consejo Nacional Electoral encuentra apoyo en las atribuciones que constitucionalmente le fueron asignadas a

las autoridades electorales y, en particular, en las establecidas en el artículo 265 de la Carta Política. A igual conclusión llegó la Corte al referirse a la frase final del artículo 97 del proyecto de ley estatutaria examinado en la sentencia C-180 de 1994 y en el que se establecía que "*ninguna contribución podrá superar el monto que cada año fije el Consejo Nacional Electoral*".

6.12.2. En relación con el segundo de los contenidos normativos del artículo 12, la Corte juzga que la diferenciación de los topes en función del ámbito territorial en el que se desarrolle la iniciativa, se apoya en un criterio constitucional aceptable en tanto toma en cuenta que dependiendo de la extensión territorial, los costos de las campañas correspondientes pueden incrementarse o disminuirse.

6.12.3. Finalmente, el parágrafo segundo de la disposición examinada prescribe que las personas de las que trata el Código de Comercio, no pueden realizar aportes mediante préstamos, contribuciones, o donaciones más allá del diez por ciento (10%) de la totalidad de la campaña. Conforme a lo anterior los comerciantes y las sociedades reguladas por el Código de Comercio son los sujetos que, por su naturaleza jurídica quedarían cobijados por la limitación establecida para realizar aportes. Confrontando el parágrafo segundo del artículo 12 del proyecto, con los criterios que ha empleado la Corte a efectos de fundar la constitucionalidad de las reglas que imponen topes a los diversos procesos de participación, puede concluirse que ella se apoya en la expectativa de que los mecanismos de participación ciudadana se encuentren alineados con una vocación marcadamente democrática y no por intereses predominantemente económicos. Esta restricción se orienta entonces, a privilegiar los aportes que provienen de personas naturales o jurídicas cuya actividad no se funda en el ánimo de lucro, tal y como ocurre con las fundaciones, las corporaciones y un número importante de organizaciones sociales que no tienen como finalidad distribuir las utilidades de su actividad entre las personas que se asocian. Aunque este último tipo de asociaciones no necesariamente carece de intereses económicos particulares, la Corte considera que la decisión del legislador estatutario es expresión de la libertad de configuración del Congreso y, en esa medida, debe declararse exequible. Advierte la Corte que dicha determinación no implica que los intereses que puedan tener las personas reguladas por el Código de Comercio y en relación con el mismo no resulten constitucionalmente valiosos

6.12.4. La Corte entonces declarará la exequibilidad del artículo 12.

6.13. Artículo 13º (Título II, Capítulo I).

Artículo 13. Verificación de apoyos. Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta, la Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos.

Serán causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios:
a) Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente.
b) Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía ilegibles o no

identificables;
c) Firma con datos incompletos, falsos o erróneos;
d) Firmas de la misma mano;
e) Firma no manuscrita.

Parágrafo. Cuando se realicen propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad vigente al momento de haberse presentado la iniciativa de participación.

6.13.1. El **artículo 13** del proyecto se ocupa de regular el trámite de verificación de apoyos a cargo de la Registraduría del Estado Civil estableciendo (i) un conjunto de reglas sobre anulación de apoyos y (ii) una prohibición de aceptar apoyos de personas que no hacen parte del censo electoral vigente al momento de presentar la iniciativa en función del nivel territorial del mecanismo de participación.

6.13.2. Esta disposición no plantea problema constitucional alguno. Su contenido coincide, en general, con lo señalado en el artículo 19 de la Ley 134 de 1994 declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-180 de 1994. Su constitucionalidad se impone dado que se trata de una regulación que disciplina el curso de los mecanismos de participación estableciendo medidas para asegurar una genuina manifestación democrática exenta de cualquier defecto que pudiera cuestionar su legitimidad. Adicionalmente y tal como lo señaló este Tribunal en aquella oportunidad, el límite que se impone a la participación de los ciudadanos que no hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial, se ajusta a lo que dispone el artículo 316 de la Constitución que, al regular el régimen municipal, establece que para la decisión de asuntos locales solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio. Ahora bien, el referido artículo 316 hace parte del régimen municipal y, en esa medida, no resultaría aplicable en el caso de los mecanismos de participación cuyo ámbito de desarrollo territorial es departamental. A pesar de ello la Corte considera que la restricción impuesta no se opone a la Constitución en tanto la garantía del derecho de participación se hace explícita, principalmente, en la facultad de los ciudadanos, expresada en el artículo 2 de la Constitución, de incidir en las decisiones que los afectan.

6.13.3. Por las razones anteriores la Corte declarará su exequibilidad.

6.14. Artículo 14º (Título II, Capítulo I).

Artículo 14. Plazo para la verificación de apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos. Parágrafo. En el

proceso de verificación de apoyos sólo se podrán adoptar técnicas de muestreo en los distritos, municipios de categoría especial y categoría uno.

6.14.1. El **artículo 14** establece (i) el plazo máximo de 45 días dentro del cual la Registraduría llevará a cabo la verificación de los apoyos. Dicha verificación (ii) únicamente podrá utilizar técnicas de muestreo cuando se trate de iniciativas distritales y de municipios de categoría especial o uno. Además la disposición referida (iii) asigna la competencia al Consejo Nacional Electoral para fijar el procedimiento que debe adelantarse para la verificación de la autenticidad de los apoyos. Estas reglas, que se articulan directamente con lo dispuesto en el artículo anterior del proyecto, se ajustan plenamente a la Constitución en tanto tienen como propósito definir normas de procedimiento que vinculan a la Registraduría en su labor de verificación del cumplimiento de los requisitos que establecen la ley y la Carta Política. A su vez, la función atribuida al Consejo Nacional Electoral constituye un desarrollo de la competencia general de dicha autoridad conforme a la cual le corresponde ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral y aquellas le sean conferidas por la ley, según el numeral 14 del artículo 265.

6.14.2. Así las cosas la Corte declarará la exequibilidad de la disposición examinada.

6.15. Artículo 15º (Título II, Capítulo I).

Artículo 15. Certificación. Vencido el término de verificación del que trata el artículo anterior y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

Parágrafo. El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.

6.15.1. Esta disposición del **artículo 15** regula el trámite de certificación del cumplimiento de los apoyos ciudadanos. Es importante, antes de emprender el examen, ocuparse de un problema interpretativo que plantea el artículo. En efecto, debe precisarse el alcance de la expresión "*por el período que falte por un mes más*". Para la Corte la interpretación adecuada de esa expresión exige afirmar que si una vez entregadas las firmas y adelantado el proceso de verificación, se establece

que no se ha reunido el número de apoyos y el plazo para su recolección no ha culminado, el promotor puede continuar recolectando los apoyos durante el término que reste de los seis meses iniciales y un mes más. El artículo debe ser así entendido, dado que la interpretación alternativa consistente en que solo contaría con el plazo restante de los seis meses siempre y cuando no excediera de un mes, desconocería que la disposición confiere una prórroga del plazo inicial de seis meses atendiendo el tiempo que debe tomarse la Registraduría para la verificación.

6.15.2. La disposición no plantea problemas de constitucionalidad. En efecto, la función que en esta materia le es asignada al Registrador y que se encuentra parcialmente reproducida en la Ley 134 de 1994, reviste una importancia constitucional evidente en tanto asegura la transparencia, la validez y la legitimidad del proceso de participación. El control de la validez de los apoyos así como el examen del cumplimiento de los límites a la financiación establecidos por la ley y por el Consejo Nacional Electoral son actividades altamente valiosas que, en consecuencia, la Corte estima ajustadas a la Constitución. Resulta claro que esta disposición intenta hacer frente a las discusiones interpretativas que se suscitaban acerca de la competencia del Registrador para pronunciarse sobre el cumplimiento a los topes de financiación. Sobre la importancia de que ello fuera posible la Corte Constitucional, en la sentencia C-141 de 2010, al examinar el contenido de los artículos 24 y 27 de la Ley 134 de 1994, señaló lo siguiente:

"Ahora bien, como se puede advertir, mientras que la certificación a que refiere el artículo 24 de la LEMP alude al cumplimiento del número de <u>respaldos válidos</u> para presentar la iniciativa de referendo constitucional, consistente en por lo menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente, aquella del artículo 27 de la misma normatividad presenta un contenido mucho más amplio, por cuanto alude al "*cumplimiento de los <u>requisitos exigidos</u> para la realización de los mecanismos de participación ciudadana*".

En tal sentido, el artículo 24 de la LEMP apunta a constatar que la iniciativa legislativa popular, mediante la cual se pretende convocar al pueblo a un referendo constitucional, sea presentada por el número de ciudadanos exigidos por la Constitución, lo cual implica adelantar una labor de técnica de verificación acerca del <u>número y autenticidad</u> de los apoyos ciudadanos necesarios para conformar el Comité de Promotores (cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral), y luego para presentar ante el Congreso la respectiva iniciativa legislativa (al menos el 5% del censo electoral vigente).

De manera complementaria, la certificación de que trata el artículo 27 de la LEMP alude a los requisitos exigidos para la realización del mecanismo de participación ciudadana, entre ellos, los atinentes a la financiación de la campaña a favor de la iniciativa legislativa.

La nueva disposición sustrae del cualquier debate interpretativo esta cuestión. Ella se ampara por lo dispuesto en el artículo 266 que establece como funciones a cargo de la Registraduría, no solo aquellas relativas a la dirección y organización de las elecciones, sino también las que le sean asignadas por la ley.

6.15.2. La Corte declarará exequible el artículo 15.

6.16. Artículo 16º (Título II, Capítulo I).

Artículo 16. Desistimiento. El comité promotor podrá desistir de la propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos. Esta decisión debe ser presentada por escrito y motivada al registrador correspondiente, junto con todos los apoyos recolectados hasta el momento.

Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la presentación del desistimiento, la Registraduría efectuará el conteo, hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo para que un nuevo comité de promotores, cumpliendo todos los requisitos, se inscriba y recoja el número de apoyos requerido para tal efecto y continuar con el procedimiento respectivo. Para completar el número de apoyos ciudadanos faltantes a la fecha, el nuevo comité promotor dispondrá de lo que restaba del plazo, contado a partir del momento en que se haya registrado el desistimiento.

6.16.1. En el **artículo 16** del proyecto se regula el desistimiento de la iniciativa por parte del Comité Promotor. La Corte no encuentra oposición alguna entre el texto del artículo 16 y la Constitución: se trata nuevamente de la regulación de una hipótesis autorizada, consistente en el desistimiento de la iniciativa y la decisión de otros de emprenderla.

6.16.2. En cualquier caso es necesario precisar, atendiendo el texto del segundo inciso de la disposición, que ante el desistimiento en una iniciativa debe entenderse que se encuentran autorizadas para asumir la promoción de la iniciativa, tanto las organizaciones que cuenten con Comité Promotor como las personas naturales que constituyen un promotor. En efecto, el uso de la expresión "*Comité Promotor*" no excluye de esta posibilidad al ciudadano como persona individual, si se considera que para la inscripción se autoriza a las organizaciones, movimientos y partidos políticos, de una parte, y a las personas naturales, de otro. Una interpretación literal afectaría sin justificación alguna el derecho a la igualdad y desconocería la prohibición de imponer exigencias desproporcionadas al ejercicio de un derecho político o a la implementación de un mecanismo de participación. Esta conclusión se apoya, adicionalmente, en la comprensión que del artículo 5º del proyecto de ley, presentó la Corte anteriormente (6.5.4.).

6.1.6.3. A fin de asegurar las actividades de control y seguimiento de los diferentes mecanismos de participación ciudadana y en aplicación de los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa, en los casos de desistimiento de la iniciativa, el vocero del Comité Promotor o el ciudadano, según el caso, tienen la obligación de entregar los Estados Financieros a la Registraduría correspondiente.

6.16.3. Conforme a lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 16.

6.17. Artículo 17º (Título II, Capítulo I).

Artículo 17. Conservación de los formularios. Una vez que la Registraduría correspondiente haya expedido la certificación sobre la verificación de los apoyos recolectados, procederá a conservar digitalmente los formularios.

6.17.1. El **artículo 17** del proyecto prevé que una vez se ha surtido el proceso de verificación de los apoyos y ha sido expedida la certificación por parte del Registrador, es obligación de la Registraduría conservar los formularios en archivos digitales. En cualquier caso, en atención a la posibilidad de iniciar acciones ante la jurisdicción administrativa cuando como consecuencia de la anulación de firmas no se consiga el apoyo requerido (Ley 134/94 art. 25), es deber de la Registraduría conservar físicamente los documentos por un término de veinte (20) contados a partir del día siguiente a la expedición del certificado del registrador respecto de los apoyos recolectados. Esta disposición no se opone a la Constitución. Se ajusta a la actual existencia de sistemas tecnológicos que no afectan la validez del documento y que permiten asegurar su disponibilidad para todos los efectos legales.

6.17.2. La Corte, en consecuencia, declarará su exequibilidad.

6.18. Artículo 18 (Título II, capítulo I).

Artículo 18. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular. Sólo 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, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

a) Las que sean de iniciativa exclusiva 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.

6.18.1. El **artículo 18** establece dos reglas. En primer lugar, (i) indica que únicamente podrán ser objeto de una iniciativa popular legislativa o normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas aquellos asuntos que correspondan a la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial; en segundo lugar, (ii) define aquellas materias cuyo examen no resulta posible mediante la iniciativa popular y legislativa o la consulta popular ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales.

6.18.2. El artículo 32 de la Ley 134 de 1994 dispone que previo el cumplimiento de las condiciones de apoyo ciudadano que allí se fijan, es posible solicitar al registrador la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular que sea

negado por la Corporación respectiva o cuando se venza el plazo establecido en el artículo 163 de la Constitución**.** Esta regulación supone que para el caso de los referendos aprobatorios no sometidos a un trámite especial, es condición el agotamiento de la iniciativa popular y normativa ante la entidad correspondiente. Una vez agotada es factible activar el mecanismo de refrendación establecido en la ley. Esa conclusión se deduce claramente del parágrafo de dicha disposición que (i) otorga a los promotores un plazo para completar un número de respaldos, no inferior al diez por ciento (10%) del censo electoral, a fin de solicitar el referendo o, (ii) en caso de haber conseguido ya tal porcentaje desde la presentación de la iniciativa popular y normativa respectiva, permite solicitar directamente la realización del referendo.

El proyecto de ley objeto de examen en esta oportunidad incorpora varias novedades. En primer lugar, dispone que para la solicitud de referendos aprobatorios de proyectos de ley, ordenanzas, acuerdos o resoluciones se encuentran legitimados los gobiernos nacional, departamental, municipal y local así como la ciudadanía cuando se alcance el número de apoyos requeridos (inc. 2 del literal a) del art. 20 del proyecto). En segundo lugar, establece que el Congreso, las asambleas departamentales, los concejos y las juntas administradoras locales podrán someter un determinado texto a referendo mediante la adopción de una ley, ordenanza, acuerdo o resolución. En tercer lugar, señala que en el caso de los referendos territoriales puede prescindirse del trámite a través de la corporación pública cuando el número de apoyos ciudadanos sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral (par. 1 del artículo 19). En cuarto lugar y atendiendo las reglas reseñadas y atendiendo el carácter expansivo del principio de participación, el proyecto ya no establece como condición necesaria de la convocatoria de un referendo, el trámite fallido de una iniciativa popular y normativa ante la respectiva corporación pública para tal fin, esto es su no adopción por haber sido negado o haberse vencido el plazo del artículo 163 de la Constitución, procediendo su tramitación en la manera dispuesta en el artículo 20.a) de las disposiciones estatutarias aquí examinadas, tanto en el nivel nacional como territorial.

A su vez, tal y como ha tenido oportunidad de explicar esta Corporación, el proyecto estableció también la procedencia de la *consulta popular* por iniciativa ciudadana. Según la Ley 134 de 1994 tal mecanismo solo podía tener su origen en el Presidente, en los gobernadores o en los alcaldes. Como se ha explicado esta modificación es constitucionalmente admisible en tanto constituye un desarrollo del principio democrático.

6.18.3. Para la Corte, no plantea problema de constitucionalidad de ninguna naturaleza que se establezca la procedencia de la iniciativa popular y legislativa, de la consulta popular o del referendo, ante la respectiva corporación pública, únicamente en aquellas materias que sean de su competencia. 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.

6.18.4. La segunda parte del artículo se ocupa de precisar las restricciones que respecto de la materia son aplicables a las iniciativas normativas y a las consultas populares allí reguladas. Las exclusiones que se contemplan para el objeto de tales mecanismos se justifican en el hecho de que la competencia para su regulación o aplicación, está radicada en otras autoridades. Adicionalmente, al adelantar el examen de una norma similar -el artículo 29 del proyecto de ley estatutaria que dio lugar a la expedición de la Ley 134 de 1994- la Corte declaró su exequibilidad. Esta Corporación retoma lo dicho en la sentencia C-180 de 1994:

"El artículo 29 determina las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, señalando que, por regla general, procede respecto de los asuntos que sean de competencia de la respectiva corporación, con las excepciones que la misma Constitución establece, al reservar en forma privativa para ciertas autoridades la iniciativa exclusiva de impulsión del proceso de formación de determinados actos jurídicos.

Efectivamente, el proyecto excluye ciertas materias de la iniciativa popular, las cuales, por lo general, corresponden a decisiones políticas de inusitada importancia o gravedad para la conducción o seguridad del Estado, de sus entidades territoriales o para el manejo del orden público en los ordenes nacional y local, en consideración a lo cual se confian exclusivamente a los órganos constitucionalmente responsables de la respectiva función, como así lo dispone la norma en revisión, en concordancia con los artículos 154, 170 inciso final, 300, 313, 315, 322 y 336 de la CP.

Se trata, pues, de asuntos de exclusiva iniciativa gubernamental, de carácter presupuestal, fiscal y tributario; del manejo de las relaciones internacionales; de la concesión de amnistías o indultos; o de la preservación y restablecimiento del orden público. Además, como la iniciativa popular puede llevar a la convocatoria de un referendo aprobatorio, se deben armonizar las materias excluídas de referendo y de iniciativa popular, para cumplir el mandato constitucional del inciso 3o. del artículo 170, como en efecto lo hace el proyecto."

6.18.5. Resta absolver un asunto especialmente importante, que surge como consecuencia de las disposiciones que en materia de referendo aprobatorio no constitucional contiene el proyecto de ley: ¿la vigencia del proyecto de ley actualmente en examen constitucional, significaría la desaparición de la regulación que en materia de referendo aprobatorio no constitucional estableció la Ley 134 de 1994? Para esta Corporación la respuesta es negativa: no existe oposición de ninguna naturaleza entre el impulso de un referendo como consecuencia del fracaso de una iniciativa normativa y que permite solicitar directamente a la Registraduría su realización, de una parte, y la realización de un referendo por la convocatoria que hace la respectiva corporación pública, de otra. La coexistencia de ambos mecanismos es constitucionalmente posible. De hecho, es un reflejo del carácter expansivo de la democracia y de la obligación de promover formas de participación ciudadana en cuanto ello sea factible.

6.18.6. En síntesis la Corte declarará exequible el artículo 18.

6.19. Artículo 19 (Título II, capítulo I).

Artículo 19. Trámite ante las corporaciones públicas de las Propuestas de Referendo, Iniciativa legal o normativa de Origen Popular, o Consulta Popular de Origen Ciudadano. Cuando se haya expedido la certificación que trata la presente ley, la Registraduría correspondiente enviará a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo, o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular, o de consulta popular de origen ciudadano.

El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, cuando un referendo de origen popular, aprobatorio de un proyecto de ordenanza, acuerdo o resolución local, obtenga un número de apoyos ciudadanos superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, deberá procederse a su realización, previo concepto de constitucionalidad según el artículo 21 de la presente ley, y no requerirá ningún trámite ante la corporación de elección popular correspondiente.

Parágrafo 2°. Cuando para continuar con el proceso de una iniciativa de participación ciudadana se requiera del trámite previo ante una corporación pública de elección popular, y esta deba darle trámite mediante proyecto de ley, ordenanza, acuerdo o resolución de Junta Administradora Local y pueda generarse el archivo de la misma por vencimiento de la legislatura, la corporación respectiva deberá darle curso a la iniciativa en la siguiente legislatura, dentro de los cinco primeros días del inicio de la misma, salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo.

6.19.1. El **artículo 19** del proyecto establece varias reglas en relación con el trámite que deben surtir algunos de los mecanismos de participación ante las Corporaciones Públicas. En primer lugar, (i) la Registraduría tiene la obligación, luego de adelantar la verificación de apoyos, de remitir a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo, o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular, o de consulta popular de origen ciudadano. En segundo lugar, (ii) es obligación que se lleve a cabo la divulgación de la iniciativa, de los nombres de sus promotores y voceros, del texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos en el instrumento de publicación de la corporación pública. En tercer lugar (iii) se fija una regla especial según la cual si se trata de una iniciativa de referendo de origen popular en las entidades territoriales y obtiene un número de apoyos en la etapa de recolección superior al veinte por ciento (20%) del censo electoral, debe procederse a su realización sin que se necesario su trámite ante la corporación correspondiente, sin perjuicio de que surta, en todo caso, el examen de constitucionalidad previsto en el artículo 21 del proyecto de ley. En cuarto lugar (iv) se establece una regla general que impone, en aquellos eventos en los cuales el proceso de implementación de un mecanismo de participación ciudadana suponga la obligación de adelantar un trámite ante una corporación pública y se produce el vencimiento de la legislatura, un deber de darle curso en la

siguiente legislatura dentro de los cinco primeros días del inicio de la misma, a no ser que el Comité Promotor esté de acuerdo con el archivo.

6.19.2. Lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo examinado no se opone a la Constitución. Así, exigir la certificación del Registrador como condición para remitir la iniciativa a la corporación pública que deba intervenir en el trámite del mecanismo -inciso primero-, se ajusta a la Carta en tanto asegura la claridad y transparencia. En esa misma dirección, requerir la publicación de la iniciativa constituye una forma idónea para promover el conocimiento de la iniciativa y darle el destacado papel que ocupa. Tampoco plantea ningún cuestionamiento, en tanto consulta su naturaleza, que el artículo que se examina hubiere dispuesto que la iniciativa legislativa y normativa deba hacer su tránsito en la corporación respectiva.

No vulnera la Carta que el referendo llevado a efecto en las entidades territoriales requiera del trámite ante la Corporación Pública. Esta opción legislativa –que constituye una novedad respecto de la legislación preexistente- deja abierta la posibilidad de que los ciudadanos formulen de manera autónoma iniciativas normativas y referendos.

6.19.3. El parágrafo primero del artículo 19 no viola la Carta. En efecto, la Corte lo considera compatible con ella, en tanto profundiza la democracia participativa. Que el trámite de un referendo territorial no demande la intervención de la Corporación Pública cuando el número de apoyos exceda el veinte por ciento (20%) del censo electoral de la respectiva entidad constituye una opción que la Carta no prohíbe y que puede justificarse en el grado de apoyo popular de la iniciativa. Esta nueva regla -consistente en prescindir de la intervención de la corporación pública en los eventos de respaldos cualificados- plantea tensiones muy importantes entre la democracia representativa y la participativa. A pesar de ello, no es esa una razón para cuestionar su validez constitucional dado que no existe una regla constitucional que la prohíba y, por el contrario, la norma enjuiciada reivindica el papel de los ciudadanos en tanto titulares de la soberanía. Se trata entonces de una modalidad de referendo que no requiere el trámite en la corporación territorial de acto convocatorio alguno.

Además de ello, prever el concepto previo de constitucionalidad de la convocatoria a referendo en el orden territorial, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituye una exigencia compatible con la noción de supremacía de la Constitución.

6.19.4. El parágrafo segundo del artículo establece una regla de impulso y continuidad de las iniciativas de participación que han consolidado ya el apoyo exigido. La prohibición de excusarse en el vencimiento de la legislatura para abstenerse de darle curso a la iniciativa, confiere fuerza a la manifestación ciudadana e impide instrumentar mecanismos para su bloqueo. Tal regla constituye una modificación del numeral 4 del artículo 31 de la Ley 134 de 1994 para el caso de iniciativas populares legislativas y normativas ante corporaciones públicas y en el que se dispone que la iniciativa puede ser presentada en la siguiente legislatura, siendo válidas las firmas recolectadas inicialmente.

Ahora bien, la Corte considera que legitimar al Comité Promotor para manifestarse positivamente frente al archivo de la iniciativa por vencimiento de la legislatura, a pesar de haber conseguido el apoyo ciudadano, implica afectar de manera inconstitucional la expresión popular y el principio democrático. En efecto, en opinión de ésta Corporación cuando la iniciativa ha completado los apoyos y ha sido presentada adquiere una independencia relativa a tal punto que debe impedirse su parálisis y por ello habrá de seguir el curso que corresponda. Esta razón no se opone, sin embargo, a que el legislador prevea posibilidades de desistimiento siempre y cuando el apoyo ciudadano requerido no haya sido aún conseguido.

6.19.5. En suma el artículo 19 es exequible, con excepción de la expresión "*, salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo*" del parágrafo 2 que, en consecuencia, será declarada inexequible.

El aparte del artículo 19, objeto de inexequibilidad se subraya a continuación:

Artículo 19. Trámite ante las corporaciones públicas de las Propuestas de Referendo, Iniciativa legal o normativa de Origen Popular, o Consulta Popular de Origen Ciudadano. Cuando se haya expedido la certificación que trata la presente ley, la Registraduría correspondiente enviará a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo, o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular, o de consulta popular de origen ciudadano.

El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, cuando un referendo de origen popular, aprobatorio de un proyecto de ordenanza, acuerdo o resolución local, obtenga un número de apoyos ciudadanos superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, deberá procederse a su realización, previo concepto de constitucionalidad según el artículo 21 de la presente ley, y no requerirá ningún trámite ante la corporación de elección popular correspondiente.

Parágrafo 2°. Cuando para continuar con el proceso de una iniciativa de participación ciudadana se requiera del trámite previo ante una corporación pública de elección popular, y esta deba darle trámite mediante proyecto de ley, ordenanza, acuerdo o resolución de Junta Administradora Local y pueda generarse el archivo de la misma por vencimiento de la legislatura, la corporación respectiva deberá darle curso a la iniciativa en la siguiente legislatura, dentro de los cinco primeros días del inicio de la misma~~, salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo~~. (Expresión inexequible, tachada)

6.20. Artículo 20 (Título II, capítulo II).

Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:

a) **Referendo.** A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. La ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 19 de la presente ley, a iniciativa de los gobiernos departamental, distrital, municipal o local o de la ciudadanía, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, las Juntas Administradoras Locales mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones que incorporen el texto que se propone para referendo, podrán someter a consideración del pueblo un proyecto de norma.

b) **Iniciativa Legislativa y normativa.** La iniciativa popular legislativa o normativa será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En el caso de iniciativas legislativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del Reglamento Interno del Congreso de la República ante la plenaria respectiva.

En el caso de iniciativas normativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno de la respectiva corporación ante la Plenaria.

c) **Plebiscito.** El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política;

d) **Consultas populares.** El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 9° de la presente ley.
Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales;

e) **Ley de Convocatoria a Asamblea Constituyente.** El Congreso de la República, en los términos del artículo 376 de la Constitución, mediante ley de la República aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara podrá consultar al pueblo la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución.

Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su período.

Parágrafo 1°. Ninguna corporación pública podrá introducir modificaciones al proyecto de referendo de acto legislativo o de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local de iniciativa popular que sustituyan el sentido original de la iniciativa o alteren su esencia. De presentarse cambios de forma, en cada uno de los respectivos debates, el vocero del Comité Promotor manifestará que los cambios introducidos no sustituyen el sentido original de la iniciativa.

Parágrafo 2°. Quien sea reconocido como promotor de los mecanismos de participación ciudadana, cuyo propósito sea el de derogar, modificar o crear una norma o una ley, deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y tendrá en ellas los mismos derechos, salvo el del voto, que la ley o el reglamento confiere a los miembros de la respectiva corporación.

6.20.1. El **artículo 20** del proyecto prevé un conjunto de reglas orientadas a regular el trámite de las iniciativas de participación ciudadana en las corporaciones públicas.

6.20.2 Para el caso del referendo, el literal a) del artículo en examen, determina (i) que la iniciativa para el referendo aprobatorio de una ley o de una reforma constitucional la tiene el Gobierno o la ciudadanía y (ii) que su convocatoria, luego de cumplidos los requisitos para la concreción de la iniciativa, requiere de una ley aprobada por la mayoría de los miembros de ambas cámaras que, adicionalmente, deberá incorporar el texto que se somete a referendo. En el caso del referendo aprobatorio del orden territorial se establece (i) que la iniciativa le corresponde a los gobiernos departamental, distrital, municipal o local así como a la ciudadanía y (ii) que la convocatoria la llevarán a cabo las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones las cuales deben incorporar el texto que se propone para referendo -sin perjuicio del referendo territorial directo del parágrafo 1º del artículo 19 de la normativa estatutaria aquí examinada que, en todo caso, se somete al control judicial de constitucionalidad previo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo-.

6.20.2.1. Considerando que la Constitución solo prevé la exigencia de la mayoría absoluta en el caso de los referendos constitucionales (art. 378), dicha condición no puede establecerse cuando se trate de un referendo legal aprobatorio dado que en este último caso se sigue la regla general de la mayoría simple –expresión también del principio democrático- cuando se adelanta su trámite en el Congreso. En consecuencia, se impone declarar que el literal a) es exequible en el entendido de que la aprobación de la ley que somete un proyecto de reforma legal a referendo, se aprueba con la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras.

Cabe advertir que el primer inciso del literal a) se ocupa de regular el referendo aprobatorio y no el referendo legal derogatorio al que alude el artículo 170 de la

Constitución y cuyo trámite no exige su tránsito por el Congreso de la República. Establecer tal exigencia implicaría un desconocimiento del diseño constitucional previsto en esta materia.

6.20.2.2. La regulación del referendo territorial se muestra plenamente compatible con la Constitución y con lo dispuesto en su artículo 106. Constituye un desarrollo admisible de dicha disposición.

6.20.2.3. Ahora bien y como observación general, debe indicar la Corte que a partir de la regulación adoptada en el proyecto y la preexistente en la Ley 134 de 1994, en materia de referendo no constitucional existirían, al menos, las siguientes posibilidades para su impulso: (i) referendo no constitucional aprobatorio previo agotamiento del trámite de la iniciativa normativa (artículo 32 de la ley 134 de 1994), (ii) referendo no constitucional aprobatorio con convocatoria de la corporación pública correspondiente (arts. 18, 19 y 20 del proyecto de ley), (iii) referendo directo aprobatorio del orden territorial por encontrarse apoyado por el veinte por ciento (20%) del censo electoral (art. 20 par. 1 del proyecto de ley) y (iv) referendo legal derogatorio regulado por el artículo 170 de la Constitución. Cabría afirmar, adicionalmente, que existiría la posibilidad del referendo derogatorio en el orden territorial de acuerdo a las reglas generales establecidas en el proyecto ahora examinado (arts. 18, 19 y 20 del proyecto de ley).

6.20.2.4. Por las consideraciones expuestas, el literal a) es exequible en el entendido de que la aprobación de la ley que somete un proyecto de reforma legal a referendo, se aprueba con la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras.

6.20.3. El literal b) establece el trámite que debe surtir la iniciativa legislativa y normativa ante la corporación pública respectiva. En primer término (i) establece que a tal tipo de propuestas deberá darse trámite siguiendo el reglamento de la corporación y lo previsto en el artículo 163 de la Constitución. Adicionalmente (ii) fija un procedimiento común para las iniciativas legislativas y las demás iniciativas normativas señalando que los términos para su trámite son improrrogables, que el estudio será prioritario en el orden del día y que, en caso de ser negada en la comisión, el Comité Promotor podrá apelar la decisión de acuerdo a lo que se encuentre previsto en el reglamento respectivo.

6.20.3.1. La regulación bajo examen es compatible con la Constitución dado que permite asegurar que la iniciativa ciudadana sea tramitada adecuadamente, permitiendo que los voceros adelanten las actividades para intervenir en su defensa. El contenido normativo evaluado complementa, adicionalmente, lo establecido en el artículo 31 de la ley 134 de 1994 que ya enuncia algunos derechos radicados en el vocero de la iniciativa.

En consecuencia el literal b) será declarado exequible.

6.20.4. El literal c) establece para el caso del plebiscito (i) que la convocatoria requiere un pronunciamiento previo del Congreso, (ii) que para manifestar su desacuerdo -so pena de entender que se acepta la convocatoria- el Congreso lo debe hacer dentro del mes siguiente al momento de presentación del informe por parte

del Presidente, bastando para ello la mayoría simple de cualquiera de las cámaras. Si tal rechazo no se produce (iii) podrá el Presidente convocarlo. Su realización (iv) no podrá tener por objeto un pronunciamiento popular relacionado con la duración del mandato presidencial ni tendrá el alcance de modificar la Constitución.

6.20.4.1. Siguiendo el precedente establecido en la sentencia C-180 de 1994, que al examinar el artículo 77 del proyecto de ley en esa oportunidad juzgado consideró que resultaba inconstitucional prever que mediante el plebiscito se sometieran al pronunciamiento del pueblo decisiones relativas a tratados internacionales en tanto debía aplicarse la misma restricción prevista para el referendo, la Corte concluye que el plebiscito no puede versar, tampoco, sobre leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias -materias enunciadas en el artículo 170 de la Carta-.

6.20.4.2. En consecuencia la Corte declarará la exequibilidad del literal c en el entendido *de que el plebiscito tampoco puede versar sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias*.

6.20.5. El literal d) establece (i) que el Senado de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Ello, prescribe el artículo, (ii) no obsta para que en el caso de la consulta popular de origen ciudadano se siga el trámite acelerado que se prevé en el parágrafo 1 del artículo 9 del proyecto de ley. Ahora bien, (iii) en el caso de consultas territoriales el pronunciamiento previo le corresponderá a las asambleas, concejos o juntas administradoras locales, en toda circunstancia.

6.20.5.1. La intervención del Senado de la República en el caso de las consultas populares nacionales se encuentra expresamente prevista en el artículo 104 de la Constitución. A su vez, la intervención de las corporaciones públicas territoriales es constitucionalmente posible atendiendo no solo lo señalado por el artículo 105 de la Constitución sino, adicionalmente, el precedente que al respecto fijó la Corte Constitucional al examinar el segundo inciso del artículo 53 de la ley 134 de 1994.

6.20.5.2. Como lo señaló la Corte anteriormente, la fijación legislativa de una consulta popular de origen ciudadano es compatible con la Carta. Siendo ello así y habiendo dispuesto la exequibilidad del artículo 9º del proyecto de ley, la excepción prevista para el caso de las iniciativas ciudadanas de consulta popular que cumplan lo dispuesto en el artículo 9º tampoco viola ninguna disposición constitucional.

6.20.6. El literal e) regula el trámite en el Congreso de la convocatoria, mediante **Consulta Popular especial**, a una **Asamblea Nacional Constituyente.**

6.20.6.1. Para la Corte el literal evaluado no plantea problema constitucional alguno puesto que coincide con lo dispuesto por los artículos 375 y 376 de la Constitución que prevén como uno de los mecanismos de reforma de la Carta a la asamblea constituyente convocada en virtud de consulta popular. Naturalmente las atribuciones de la asamblea constituyente deben entenderse de acuerdo con los precedentes fijados por esta Corporación, que respecto de la relación entre el

Pueblo y la Asamblea Constituyente, ha expresado:

> La sentencia C-1040 de 2005 señaló: "La Corte enfatiza que el único titular de un poder constituyente ilimitado es el pueblo soberano, en virtud del artículo 3º de la Carta. En 1991 el poder constituyente originario estableció un poder de reforma de la Constitución, del cual es titular, entre otros, el Congreso de la República que es un órgano constituido y limitado por la propia Constitución y, por lo tanto, solo puede ejercer sus competencias "en los términos que esta Constitución establece", no de manera ilimitada. El Congreso, aun cuando reforma la Constitución, no es el detentador de la soberanía que "reside exclusivamente en el pueblo", el único que puede crear una nueva Constitución. Adicionalmente, la Corte constató que el pueblo puede investir a una Asamblea Constituyente de la competencia para expedir una nueva Constitución, posibilidad expresamente permitida en el artículo 376 de la Carta. Solo por medio de este mecanismo puede ser sustituida la Constitución vigente por una opuesta o integralmente diferente."

6.20.6.2. Como se advierte, el proyecto de ley dispone la posibilidad de adelantar dicha Consulta Popular, a efectos de que el pueblo decida si convoca una Asamblea Nacional Constituyente, para reformar total o parcialmente la Constitución Política. Para el efecto, es necesario que el Congreso de la República mediante ley aprobada por mayoría absoluta, disponga convocar al pueblo para tal efecto. La Ley correspondiente deberá referirse no solo a la convocatoria de la Asamblea sino que deberá definir también el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la fecha de su iniciación y el período. Y corresponde a la Corte Constitucional decidir, con anterioridad al pronunciamiento del Pueblo, sobre la constitucionalidad de la convocatoria, tal y como se prevé en la Carta (art. 241.2) y en el proyecto de ley (art. 21.a).

6.20.6.3. Se entenderá que el pueblo ha convocado a la Asamblea Constituyente cuando ello se aprueba al menos por la tercera parte de los integrantes del censo electoral (C.P. art 376 y proyecto de ley art. 41.d).

6.20.6.4. La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación para esta consulta debe asegurar que los ciudadanos puedan votar con "si" o "no" la convocatoria y, separadamente, los temas que serán de competencia de la Asamblea. Esta regulación pone de presente que el alcance de las atribuciones de dicha Asamblea depende completamente del pronunciamiento del Pueblo, quien es el que define su extensión.

6.20.6.5. **La Asamblea Constituyente** convocada no es omnímoda para ocuparse de cualquier asunto constitucional, en tanto su actuación debe ser el reflejo de la voluntad del Pueblo expresada en el acto electoral de Consulta Popular mediante el cual ha decidido conformarla. De esta manera, el Pueblo en quien reside la soberanía -C.P., art 3º- determina el ámbito de su actuación. Al hacerlo, la Asamblea exclusivamente podrá desarrollar los temas para los que fue convocada y sólo sobre ellos adoptará decisiones que tendrán rango constitucional. Las normas constitucionales que llegare a expedir más allá de los límites temáticos dispuestos por el Pueblo en la Consulta, carecerían de validez y, en consecuencia, podrían ser

objeto de control judicial ante la Corte Constitucional por vía de demanda ciudadana en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en el artículo 379 de la Constitución.

6.20.6.6. En todo caso, la Consulta Popular Constituyente -C.P. art 376- no es la consulta popular nacional del artículo 104 de la Constitución: se trata de una consulta al pueblo para convocar una asamblea constituyente, no cualquier asunto de trascendencia nacional; procede en virtud de la ley expedida por el Congreso, no mediante acto del Gobierno o iniciativa ciudadana; es objeto de revisión previa de constitucionalidad, no de control posterior. En suma, no obstante su denominación similar, esta modalidad de consulta al pueblo para la reforma constitucional posee naturaleza y régimen jurídico diferentes.

6.20.7. El parágrafo 1 del artículo 20 del proyecto prevé (i) que durante el trámite en la Corporación Pública correspondiente ésta no podrá introducir modificaciones al proyecto de referendo de acto legislativo o de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local de iniciativa popular que sustituyan el sentido original de la iniciativa o alteren su esencia. A efectos de controlar el cumplimiento de esta exigencia, se establece (ii) que de existir cambios de forma, el vocero del Comité Promotor deberá manifestar que los cambios introducidos no sustituyen el sentido original de la iniciativa.

6.20.7.1. Para la Corte esta regla no se opone a la Constitución y, por el contrario, profundiza el carácter participativo de la democracia en tanto asegura que la voluntad de quienes apoyaron la iniciativa ciudadana sea respetada adecuadamente. La exigencia que de esta regla se sigue permite evitar que al amparo de la antecedente participación de la ciudadanía se legitimen actuaciones de las corporaciones públicas no avaladas por aquella. Sobre tal asunto, según se dejó dicho en otro lugar de esta providencia, ya se había pronunciado la Corporación.

6.20.7.2. Debe aclararse que la posibilidad que tiene el vocero de intervenir, no le exige pronunciarse en un sentido u otro. Lo que la norma prevé es que el vocero está legitimado para pronunciarse respecto de los cambios que se introduzcan a lo largo del proyecto, expresando su acuerdo o desacuerdo. Ahora bien, no se dispone la consecuencia que se sigue en caso de desacuerdo. Estima la Corte que ello no tiene la vocación de paralizar el trámite correspondiente, sino de emitir una advertencia que deberá ser considerada al momento de adelantar el control de constitucionalidad que corresponda.

6.20.8. El parágrafo segundo dispone que el promotor del mecanismo de participación ciudadana que tenga por objeto derogar, modificar o crear una norma o una ley, es titular del derecho a ser convocado en las sesiones en que se trámite el proyecto contando con los mismos derechos de la respectiva Corporación, salvo el correspondiente a votar. Para la Corte esta disposición asegura que los ciudadanos que han apoyado la iniciativa sean efectivamente escuchados y tengan la posibilidad de presentar sus puntos de vista. Tal autorización, con la natural proscripción del derecho a votar en tanto no les ha sido conferida representación alguna, es compatible con el carácter participativo de la democracia.

6.20.9. Respecto del artículo 20 la Corte tomará las siguientes decisiones:

El literal a) es exequible en el entendido de que la aprobación de la ley que somete un proyecto de reforma legal a referendo, se aprueba con la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras.

El literal c) es exequible en el entendido de que el plebiscito tampoco puede versar sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias.

Las expresiones del artículo 20, objeto de condicionamiento se subrayan a continuación:

Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:
(…)

a) *Referendo.* A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, <u>mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras</u>, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. La ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 19 de la presente ley, a iniciativa de los gobiernos departamental, distrital, municipal o local o de la ciudadanía, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, las Juntas Administradoras Locales mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones que incorporen el texto que se propone para referendo, podrán someter a consideración del pueblo un proyecto de norma.

c) Plebiscito. El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. <u>En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política</u>. (Expresión subrayada, condicionada)

6.21. Artículo 21 (Título II, capítulo II).

Artículo 21. Revisión previa de constitucionalidad. No se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales. Para tal efecto:

a) La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional o a referendo sobre leyes y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente;

b) Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad 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.

6.21.1. El **artículo 21** (i) prohíbe de forma general la promoción de mecanismos de participación ciudadana sobre iniciativas inconstitucionales. Afirmado este principio, (ii) dispone que a la Corte Constitucional le corresponderá adelantar la revisión previa del texto que se somete a referendo constitucional, a referendo sobre leyes así como el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente. A su vez (iii) prescribe que los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes, se pronunciarán previamente sobre la constitucionalidad de los mecanismos de participación democrática que pretendan adelantarse. Finalmente (iv) establece una norma de procedimiento en virtud de la cual los procesos de revisión previa de constitucionalidad allí regulados, deben contemplar un término de fijación en lista de diez días con el propósito de permitir la intervención de cualquier ciudadano y la presentación del concepto por parte del Ministerio Publico.

6.21.2. Para la Corte, el primer contenido normativo de esta disposición constituye un desarrollo directo del artículo 4º al exigir que el trámite de cualquier mecanismo de participación cumpla las exigencias formales y materiales de las que depende su validez. En ese sentido, ordenar que los instrumentos de participación se ajusten a la Constitución y prever para ello una garantía jurisdiccional, se ajusta plenamente a la Carta. Sin embargo, sobre los apartes restantes es necesario hacer varias precisiones.

6.21.3. El literal a) establece la competencia de la Corte para el control constitucional de los mecanismos de participación ciudadana. Para el efecto regula algunas de las atribuciones a las que la Carta Política y la Ley 134 de 1994 también se refieren. Previamente a la definición de su constitucionalidad, es necesario referirse a las competencias que en esa materia se encuentran vigentes.

6.21.3.1. Control judicial del referendo constitucional y de la consulta popular para convocar una asamblea constituyente.

El artículo 241.2 de la Carta señala que le corresponde a la Corte Constitucional examinar, con anterioridad al pronunciamiento del pueblo, la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente cuyo objeto sea la reforma de la Constitución. Prescribe tal disposición que esa competencia únicamente comprende el examen de posibles vicios de procedimiento. En adición a ello, el artículo 34 de la Ley 134 de 1994 establece que el fallo de la Corte Constitucional es una condición para la expedición del decreto mediante el cual el Gobierno Nacional convoca al pueblo para pronunciarse en referendo constitucional, al paso que el artículo 60 de la misma Ley establece que una vez

sancionada la ley que convoca al pueblo para una consulta popular, el Presidente deberá remitirla a la Corte para que, antes del pronunciamiento del pueblo, decida sobre su constitucionalidad formal. A su vez el artículo 42 del Decreto 2067 de 1991 señala que al control constitucional de los actos referidos se aplicarán las reglas del procedimiento ordinario previstas en dicho decreto, quedando la Corte habilitada, de considerarlo necesario, para reducir los términos.

Del examen de estas disposiciones puede concluirse que el control judicial del referendo constitucional y de la consulta para decidir la convocatoria de una asamblea constituyente tiene las siguientes características: (i) es posterior a la expedición de la ley que dispone convocar al pueblo para que se pronuncie; (ii) es previo al pronunciamiento popular; (iii) es automático puesto que no requiere la presentación de demanda ciudadana; (iv) solo se ocupa del examen de los vicios de procedimiento de formación del acto; y (v) se rige, en principio, por el procedimiento ordinario previsto en el Decreto 2067 de 1991.

Complementando el referido control, el artículo 379 de la Carta prevé la posibilidad -con observancia de lo establecido en el artículo 241.2- de formular acción pública dentro del año siguiente a su promulgación en contra de *la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente*. Dicho posibilidad se encuentra también prevista en el artículo 43 del Decreto 2067 de 1991 al indicar que la acción en contra de los actos de que trata el artículo 379 de la Constitución, solo procederá dentro del año siguiente a su promulgación.

La Corte ha señalado que el juicio posterior, en lo que se refiere al referendo, comporta la posibilidad de cuestionar la validez de todos los actos que luego de proferida la sentencia de la Corte se expidan, incluyendo el Decreto por medio del cual se instrumenta el pronunciamiento popular que reforma la Carta. Esta regulación pone de presente, según lo ha destacado esta Corporación, el *carácter reforzado* del control constitucional dado que, además del examen previo, se consagra la posibilidad de un examen subsiguiente que tiene las siguientes características: (i) encuentra fundamento constitucional en los artículos 241.1 y 379.2; (ii) se trata, de un control que sucede a la decisión de la Corte; (iii) se activa en virtud de la acción pública; (iv) es temporalmente limitado; y (v) únicamente se ocupa de vicios de procedimiento en la formación del acto.

Con las particularidades que corresponden y en virtud del artículo 379 de la Constitución, la Corte es entonces también competente para emprender un juicio diferente y adicional al de la ley que convoca al pueblo para pronunciarse sobre la Asamblea Constituyente, tal como se dejó dicho atrás (Supra II, 6.20.6). Así, en caso de presentarse la demanda correspondiente, la Corte estará habilitada, entre otras cosas, para declarar –de ser el caso- la inexequibilidad de las normas constitucionales que la Asamblea Constituyente llegare a expedir más allá de los límites temáticos dispuestos por el Pueblo.

6.21.3.2. Control judicial de referendo legal, consulta popular nacional y plebiscito.

El artículo 241.3 de la Constitución señala que a la Corte Constitucional le

corresponde juzgar la constitucionalidad de referendos legales, consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Según lo ha señalado la Corte al interpretar ese numeral, en el caso de las consultas populares y plebiscitos el examen recae únicamente sobre vicios de procedimiento en la convocatoria o realización lo que implica, contrario sensu, que en el caso de los referendos legales, el control judicial exige la verificación del cumplimiento de los requisitos formales y sustantivos correspondientes. A su vez, el segundo inciso del artículo 42 del Decreto 2067 de 1991 prescribe que a este control le será aplicable el procedimiento ordinario.

En suma, el control judicial de los referendos legales, de las consultas populares y del plebiscito (i) es posterior al pronunciamiento del pueblo; (ii) es integral respecto del referendo de manera que se ocupa de su juzgamiento formal y sustantivo; y (iii) es especial respecto de la consulta popular y del plebiscito dado que únicamente examina la validez formal del procedimiento. Es importante señalar que la naturaleza formal del examen de la consulta popular no excluye, en modo alguno, que las normas que se adopten en virtud del mandato popular puedan controlarse mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad (art. 241.4 y 241.5).

6.21.3.3. Prohibición de control judicial previo de la iniciativa popular normativa.

El control judicial de las iniciativas normativas no se encuentra previsto en el proyecto de ley. Tampoco es reconocido en la Ley 134 de 1994. Ello obedece a que la sentencia C-180 de 1994 declaró inexequible el artículo que contemplaba un control previo a la etapa de recolección de apoyos a cargo de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado –respecto de iniciativas nacionales- y a los Tribunales Administrativos –respecto de iniciativas territoriales. Según lo sostuvo la Corte, tal atribución "*menoscaba el alcance de este mecanismo de participación popular, toda vez que da al órgano respectivo una inusitada capacidad de incidir de manera favorable o desfavorable sobre el contenido, alcance y apoyo de la iniciativa. Sin lugar a dudas, tal cortapisa comporta transgresión a los artículos 40 y 103 de la Carta.*" Adicionalmente estableció que considerando que la actuación del Tribunal tenía la naturaleza de actividad consultiva, "*después no podría actuar para definir la acción contencioso administrativa.*"

Debe resaltar la Corte que las decisiones administrativas adoptadas por la Registraduría durante el trámite de este mecanismo de participación y en cuanto su naturaleza lo permita, podrán ser objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De acuerdo con ello, será posible acudir a los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011.

6.21.3.4. Análisis del literal a) del artículo 21 del proyecto de ley.

6.21.3.4.1. Para la Corte, la consagración del control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo constitucional o de aquel que se presenta a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente, se encuentra conforme a la Constitución. Cabe precisar que la competencia de la Corte respecto de estos dos mecanismos no comprende un juicio por vicios de fondo sino, únicamente, por vicios de procedimiento en su formación, según lo indica el

numeral 2 del artículo 241 de la Constitución. El examen del *texto* previsto por la norma será pertinente no solo para identificar la configuración de vicios competenciales sino también para asegurar el respeto de las reglas que amparan la libertad del elector.

Ahora bien, lo dispuesto en la norma que se revisa debe entenderse sin perjuicio del control posterior previsto en el artículo 379 de la Carta. De esta manera, la mención que en el literal a) se hace de la revisión judicial previa, no suprime ni afecta la competencia que en virtud de la formulación de la demanda respectiva ha consagrado la referida norma constitucional.

6.21.3.4.2. La decisión de exequibilidad referida no se extiende a la competencia que para adelantar el control previo de referendos legales establece el mismo literal a). En efecto, una disposición con igual contenido normativo fue juzgada y declarada inexequible en la sentencia C-180 de 1994 por desconocer el numeral 3º del artículo 241. En esa oportunidad, la Corte revisó el artículo 44 cuyo contenido era el siguiente:

> **Artículo 44.- Control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo.** Para evitar un pronunciamiento popular sobre iniciativas inconstitucionales, la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional, o el tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa competente, en el caso de referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales, previamente revisarán la constitucionalidad del texto sometido a referendo. La Corte Constitucional o el Tribunal Contencioso-Administrativo competente, según el caso, se pronunciarán después de un periodo de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la iniciativa y el Ministerio Público rinda su concepto.

Indicó este Tribunal:

> "Debe advertirse en relación con esta norma, que el artículo 241 numeral 2o. de la Carta es categórico en establecer que el control que con anterioridad al pronunciamiento popular debe la Corte Constitucional ejercer, tiene por único objeto examinar la constitucionalidad del acto de convocatoria del referendo para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. No puede entonces la Corte, so pena de contrariar la Constitución, ejercer un control previo y de contenido respecto del texto mismo que se somete a referendo. Respecto de los actos reformatorios de la Constitución, la Corporación únicamente puede ejercerlo por vicios de procedimiento en su formación, y mediando acción pública ciudadana conforme al artículo 241-1 CP.
>
> Por lo demás, tratándose de referendos sobre leyes, aunque el control constitucional comprende el examen material, sin embargo, es posterior a su expedición al tenor del numeral 3o. del ya citado artículo 241 CP, requiriéndose también de acción ciudadana. Así las cosas, **aún en este caso tampoco podría instituirse un control previo, pues una previsión en tal sentido -como la que aquí se analiza- desconoce el precepto constitucional**

que se ha citado. En efecto, el artículo 241, numeral 3o. de la Carta contempla un control posterior respecto del acto de referendo sobre leyes, consultas o plebiscitos del orden nacional; si dicho control fuera previo, se habría incluido en el numeral 2o.; de otra parte, la circunstancia de que el numeral 3o. señale que respecto de las consultas o plebiscitos el control procede *"sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización"* corrobora el carácter posterior del control, como quiera que dicha modalidad supone que el acto ya está formado, a lo cual se suma que el control previo es la excepción ya que, en términos generales, lo que existe es el control del acto ya formado.

Respecto del numeral 3o. del artículo 241, en lo que se refiere al pronunciamiento de la Corte sobre "la constitucionalidad de los referendos sobre leyes," **entiende la Corte que su pronunciamiento debe producirse, pues, con posterioridad a la realización del referendo y versar sobre el contenido de la ley que hubiere sido aprobada, o fuere resultante de dicho referendo.** En este caso el pronunciamiento no se limita, pues, como en el de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional, al procedimiento en su formación, sino que recae sobre el fondo mismo de la ley." (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original.)

Con fundamento en esas consideraciones la Corte declaró exequible el artículo objeto de examen con excepción de las expresiones "(…) *"... la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional o..."* de la primera parte, así como la frase *"La Corte Constitucional o...* de la segunda parte (…)".
Considerando que el contenido normativo juzgado en aquel entonces se refería al control constitucional previo de referendos legales -equivalente al previsto en el proyecto de ley que se examina- la Corte dispondrá estarse a lo resuelto en la sentencia C-180 de 1994 que declaró inexequible la misma norma. La inclusión de esa norma en el proyecto de ley implica un desconocimiento de la prohibición de reproducción de disposiciones declaradas inexequibles, establecida en el artículo 243 de la Constitución.
Así las cosas (i) el literal a) del artículo 21 se declarará exequible y (ii) respecto de la expresión "*o a referendo sobre leyes*" se dispondrá estarse a lo resuelto en la sentencia C-180 de 1994 que declaró inexequible el mismo contenido normativo del artículo 44 del proyecto de ley juzgado en esa oportunidad.

6.21.4. El literal b) del artículo 21 establece una competencia general de los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo respecto de los mecanismos de participación a realizarse. A efectos de precisar el alcance de esta atribución es necesario referirse a la forma en que ella se concreta, no solo en el proyecto de ley objeto de examen, sino también en algunas de las normas examinadas en la sentencia C-180 de 1994.

6.21.4.1. Control judicial de referendos territoriales.

En materia de referendos territoriales el proyecto de ley examinado así como la Ley 134 de 1994, establecen el control judicial y regulan su oportunidad. En primer

lugar, (i) el literal a) del artículo 33 del proyecto establece un control previo a cargo del Tribunal Contencioso que comprende todas las iniciativas de referendo territorial y que constituye una condición necesaria de expedición del decreto de convocatoria del pueblo y, naturalmente, de su pronunciamiento. El examen judicial en estos casos debe asegurar, entre otras cosas, que el proyecto de norma cuya refrendación se pretende corresponda a una de las materias en que ello se autoriza y, en particular, que sea competencia de la Corporación de la respectiva entidad territorial tal y como lo exige el primer inciso del artículo 18 del proyecto. En adición a ello (ii) el artículo 44 de la Ley 134 de 1994 prevé una regla que atribuye a la jurisdicción de lo contencioso administrativo –con el objeto de evitar el pronunciamiento popular respecto de iniciativas contrarias a la Constitución- el examen del texto que se pretende someter al pueblo. Además (iii) el parágrafo 1º del artículo 19 del proyecto ahora examinado -que regula el referendo directo aprobatorio- impone el concepto previo de constitucionalidad a cargo de los Tribunales Administrativos. Finalmente (iv) cabe destacar que la sentencia C-180 de 1994, al juzgar el artículo 44 de la actual Ley 134 de 1994 que le asignaba al Tribunal Administrativo el control previo de constitucionalidad del texto propuesto para un referendo territorial, concluyó que el legislador puede asignar esa competencia.

Ese grupo de disposiciones hace posible concluir que el control judicial de las iniciativas de referendo en el nivel territorial tiene los siguientes rasgos: (i) es una competencia a cargo de los Tribunales Administrativos; (ii) es un control previo a la norma convocatoria y al pronunciamiento del pueblo; (iii) es un control automático en tanto no exige la presentación de una demanda; (iv) es integral dado que se ocupa de juzgar el procedimiento seguido para la iniciativa así como su validez material; y (iv) comprende todas las modalidades de referendo. Esto último implica que, con independencia de su naturaleza aprobatoria o derogatoria, es aplicable (a) a los que suceden al agotamiento no exitoso de una iniciativa normativa, (b) a los que se adelantan previa decisión de la corporación administrativa territorial y (c) a los que se realizan de manera directa en virtud del respaldo popular conseguido en la etapa de recolección de apoyos.

Es imperativo advertir que los limites respecto de las materias que pueden ser objeto de pronunciamiento en el referendo territorial –en particular las relativas a que no se trate de un asunto que exceda las competencias de la entidad territorial correspondiente- exige que el control judicial previo de sus diferentes modalidades por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se ocupe de examinar, de manera estricta, si el proyecto de norma que se somete al pronunciamiento del pueblo puede o no ser aprobado en el respectivo nivel territorial

6.21.4.2. Control judicial de consultas populares territoriales.

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.

6.21.4.3. Control judicial de la iniciativa popular normativa, de la revocatoria del mandato y del cabildo abierto.

El control judicial respecto de los otros mecanismos de participación democrática del nivel territorial, esto es, la iniciativa popular normativa, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto, se rige por las normas generales de naturaleza procesal previstas para controlar la actuación de la administración. Dichas disposiciones se encuentran contenidas, entre otras, en la Ley 1437 de 2011. Tal y como ocurre con el referendo y la consulta popular del orden territorial, el control judicial de la iniciativa normativa deberá ocuparse de establecer si la materia objeto de iniciativa, se encuentra en las competencias de la respectiva entidad territorial.

6.21.4.4. Análisis del literal b) del artículo 21 del proyecto de ley.

La asignación de competencias para el control previo de los mecanismos de participación es posible a la luz de la Carta Política. La disposición que se revisa consagra una atribución general de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para determinar la constitucionalidad "*del mecanismo de participación ciudadana a realizarse*". Esta regla, que se ajusta a la Constitución en tanto tiene por objeto garantizar que las iniciativas del nivel territorial no desconozcan las prescripciones legales y constitucionales, debe interpretarse a partir de las competencias que en esta materia se encuentran previstas en la Ley 134 de 1994, en el proyecto de ley objeto de examen y en las disposiciones generales que regulan la actuación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por ello y en los términos expuestos, la Corte encuentra que la norma revisada es desarrollo de la supremacía constitucional (art. 4).

6.21.5. La regla procedimental establecida en el último inciso del artículo 21 del

proyecto de ley es compatible con la Carta. En efecto, la consagración de un período mínimo de fijación en lista de diez días para la intervención de los ciudadanos en los procesos a los que alude la norma, se encuentra comprendida por el margen de configuración del que dispone el Congreso para regular los mecanismos de participación (art. 152.d). Adicionalmente, garantizar un término mínimo para que el Ministerio Público rinda su concepto, es una medida que pone en evidencia el papel destacado de tal organismo en la defensa del ordenamiento constitucional. Debe advertir la Corte que la regla relativa al termino de fijación en lista, no se opone a la vigencia de normas que prevén períodos de intervención más amplios para el Ministerio Público, tal y como ocurre con la participación del Procurador en los procesos que se surten ante la Corte Constitucional (arts. 7º y 42 del Decreto 2067 de 1991)

6.21.6. En resumen la Corte dispondrá en relación con la expresión "*o a referendo sobre leyes*" del literal a) del artículo 21 del proyecto de ley estarse a lo resuelto en la sentencia c-180 de 1994 que declaró inexequibles las siguientes expresiones "... la corte constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional o" y "la corte constitucional o" contenidas en el artículo 44 del proyecto de ley juzgado en esa oportunidad. En lo demás procederá a declarar exequible el artículo 21**.**

6.22. Artículos 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 (Título III, capítulo I).

Artículo 22. Cabildo abierto. En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al cabildo abierto.

Artículo 23. Materias del cabildo abierto. Podrán ser materias del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. En caso de que la comunidad cite al gobernador o alcalde respectivo deberá adjuntar a las firmas el cuestionario que formulará al funcionario, el cual debe ser remitido por el Presidente de la Corporación, con mínimo cinco (5) días de antelación a la celebración del cabildo. El cuestionario deberá versar únicamente sobre asuntos de competencia del funcionario citado.

Parágrafo. A través del Cabildo Abierto no se podrán presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local.

Artículo 24. Prelación. En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría. En todo caso el Cabildo Abierto deberá celebrarse a más tardar un mes después de la radicación de la petición.
Parágrafo. Si la petición fue radicada cuando la respectiva corporación no se encontraba en sesiones ordinarias, el cabildo deberá realizarse en el siguiente

periodo de sesiones ordinarias.

Artículo 25. Difusión del cabildo. Las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o las Juntas Administradoras Locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto. Para ello, antes de la fecha de vencimiento para la fecha de inscripción de los participantes ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación de amplia circulación y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con diferencia no menor de diez (10) días entre una y otra.

Artículo 26. Asistencia y vocería. A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto. Además del vocero podrán intervenir, por la misma duración a la que tienen derecho por reglamento los respectivos miembros de la corporación, quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su intervención.

Luego de las intervenciones de la comunidad, el gobernador o alcalde respectivo, dará respuesta a sus inquietudes. Una vez surtido este trámite, los miembros de la corporación podrán hacer uso de la palabra en los términos que establece el reglamento.

Parágrafo. Cuando los medios tecnológicos lo permitan, los cabildos abiertos serán transmitidos en directo a través de Internet o a través de los mecanismos que estime conveniente la mesa directiva de la corporación respectiva.

Artículo 27. Citación a funcionarios de la administración. Por solicitud ciudadana derivada de la convocatoria al cabildo abierto conforme a esta ley, podrá citarse a funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

Artículo 28. Obligatoriedad de la respuesta. Una semana después de la realización del cabildo se realizará una sesión a la cual serán invitados todos los que participaron en él, en la cual se expondrán las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentados por los ciudadanos, por parte del mandatario y de la corporación respectiva, según sea el caso.

Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisorios, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.

Artículo 29. Sesiones fuera de la sede. Cuando se trate de asuntos que afecten

específicamente a un municipio, localidad, corregimiento o comuna, la sesión de la corporación pública correspondiente podrá realizarse en el sitio en que la mesa directiva y el vocero estimen conveniente de manera concertada.

Artículo 30. Registro de los cabildos abiertos. La Secretaría General de cada corporación pública deberá llevar un registro de cada cabildo abierto, los temas que se abordaron, los participantes, las memorias del evento y la respuesta de la corporación respectiva. Copia de este registro se enviará al Consejo Nacional de Participación y al Consejo Nacional Electoral.

6.22.1. El título III denominado **"**De los mecanismos de participación ciudadana en corporaciones públicas" se encuentra compuesto por seis capítulos. El primero de ellos que comprende entre los artículos 22 y 30 se ocupa de regular el cabildo abierto. El segundo cobija entre los artículos 31 y 35 se denomina "Convocatoria y campaña de mecanismos de participación". El tercer capítulo que se extiende del artículo 36 al artículo 40 disciplina lo relativo a la "Votación sobre los mecanismos de participación ciudadana". El cuarto capítulo llamado "Adopción de la decisión", solo está integrado por los artículos 41 y 42. El capítulo V se denomina "De la revocatoria del mandato" comprendiendo los artículos 43, 44 y 45. Finalmente los artículos 46 y 47 establecen, en el capítulo VI, "Reglas especiales a los referendos.

6.22.2 Cabe señalar, inicialmente, que tal y como ocurre con la revocatoria del mandato, el cabildo abierto es un mecanismo de participación con una reducida regulación constitucional, en tanto la Carta Política se limita a enunciarlo en el artículo 103. Ello implica que el Legislador cuenta con una amplísima competencia para regular su alcance, las condiciones de realización así como sus efectos.

6.22.3. El artículo 22 del proyecto prevé una ampliación de las posibilidades de realización del cabildo abierto al indicar que comprenderá también a las asambleas departamentales. Ello implica que, además de los concejos y las juntas administradoras locales -instituciones previstas en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994- ahora su realización podrá cobijar asuntos de carácter departamental. Ello, sin lugar a dudas, constituye una decisión legislativa amparada por el carácter universal y expansivo de la democracia y el principio conforme al cual es constitucionalmente valioso que el Legislador avance hasta el máximo nivel posible en la instrumentación de formas de democracia participativa.

6.22.4. En esa misma dirección, el proyecto plantea ajustes de relevancia en tanto prevé la participación en el cabildo de alcaldes y gobernadores, la obligación de cumplir los compromisos que se deriven de las respuestas dadas por las autoridades correspondientes y la garantía de las condiciones de participación en el cabildo, mediante el reconocimiento de un derecho a hacerlo en las mismas condiciones en que ello se encuentra previsto para quienes hacen parte de la corporación correspondiente.

6.22.5. El artículo 22 suscita una cuestión constitucional específica en tanto contempla una permisión al momento de aludir a la realización de los cabildos, cuando así lo plantee el cinco por ciento (5%) del censo electoral. Para la Corte la realización del cabildo, cuando sean recolectados los apoyos correspondientes,

constituye una obligación por parte de la corporación. En esa medida, la expresión "*podrán*" debe interpretarse como una autorización para que los ciudadanos planteen la iniciativa y no, por el contrario, para que la respectiva Corporación Pública opte por dar o no trámite a la misma.

6.22.6. El artículo 23 establece (i) las materias que pueden ser objeto de un cabildo abierto y (ii) y las reglas que se aplican cuando la comunidad citada al gobernador o el alcalde al respectivo cabildo. La Corte considera que esta disposición no se opone a la Constitución y constituye un desarrollo del artículo 22 del proyecto en el que se prevé la obligación del alcalde y gobernador de asistir al cabildo. En consecuencia, la Corte dispondrá declarar exequible la parte restante del artículo.

6.22.7. El artículo 24 regula lo relativa al orden en que debe desarrollarse el cabildo abierto así como la oportunidad y condiciones para su realización. Esta disposición prevé reglas orientadas a ordenar el desarrollo del cabildo. En particular, el termino para la realización del cabildo abierto una vez radicada la petición así como la oportunidad de la intervención de la corporación pública correspondiente no suscita objeción alguna en tanto imprime orden y claridad al proceso previo a la realización del cabildo abierto. Así las cosas, la Corte dispondrá declarar exequible el artículo 24 del proyecto de ley.

6.22.8. El artículo 25 establece una obligación, a cargo de la corporación administrativa correspondiente, de divulgar la realización del cabildo abierto. Es posible concluir que la regla relativa a la obligación de divulgación a cargo de las asambleas departamentales, de los concejos municipales y de las juntas administradoras locales, consagrando la forma de efectuar la divulgación se ajusta plenamente a la Carta en tanto desarrolla el principio de publicidad (art. 209) y promueve una mayor participación en este mecanismo. Así las cosas, la Corte dispondrá declarar exequible el artículo 25 del proyecto de ley.

6.22.6.9. El artículo 26 consagra reglas relativas a la intervención de ciudadanos y autoridades en el cabildo abierto. La Corte encuentra que el artículo no vulnera la Constitución y por el contrario constituye un desarrollo de la misma al establecer las condiciones que aseguran la adecuada intervención de la ciudadanía y de las autoridades. En consecuencia, este Tribunal dispondrá declarar su exequibilidad.

6.22.6.10. El artículo 27 del proyecto no plantea cuestiones dudas respecto de su constitucionalidad. Se limita de regular las condiciones de citación de los funcionarios al cabildo abierto disponiendo la oportunidad para ello y el alcance de la citación. Así las cosas declarará la exequibilidad de la disposición acusada.

6.22.6.11. El artículo 28 fija las reglas relativas a la obligación de responder las diferentes solicitudes planteadas en el curso del cabildo abierto y a las condiciones en que ellas deben ser formuladas. El artículo es plenamente compatible con la Constitución, en tanto asegura que el diálogo a que da lugar el cabildo abierto, se traduzca en la asignación de deberes específicos a las autoridades administrativas cuyo origen se encuentra en los compromisos asumidos con la ciudadanía.

6.22.6.12. El artículo 29 de la Ley 134 de 1994 establece la posibilidad de que la

respectiva Corporación Publica disponga la realización de la sesión correspondiente en un sitio diferente, cuando se traten asuntos que afecten específicamente un municipio, una localidad o un corregimiento. Para el efecto la mesa directiva de la corporación y el vocero de la iniciativa ciudadana deberán concertar lo correspondiente. La regulación que se examina no desconoce norma constitucional alguna y, por el contrario, se encamina a asegurar que el diálogo de las autoridades con la ciudadanía se desarrolle directamente en el lugar en el que se suscitan las problemáticas, propiciando así la participación directa de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. Así las cosas, será declarado exequible.

6.22.6.13. El artículo 30 impone la obligación de llevar un registro de los cabildos abiertos que lleguen a realizarse, disponiendo su remisión al Consejo Nacional de participación y al Consejo Nacional electoral. Este registro, en tanto contribuye a la publicidad del dialogo suscitado entre la ciudadanía y las autoridades así como de los compromisos asumidos por estas últimas, constituye un instrumento plenamente compatible con la Constitución. La Corte declarará su exequibilidad.

6.23. Artículo 31 (Título III, capítulo II).

Artículo 31. Requisitos especiales previos al trámite. Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere.

a) Para el plebiscito. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, deberá informar inmediatamente al Congreso de la República su decisión de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá coincidir con otra elección;

b) Para la Consulta Popular Nacional. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el cinco (5%) de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional;

c) Para la consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental. Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito, podrán solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad;

d) Los referendos de iniciativa gubernamental requieren la firma del Presidente de la República y sus ministros, los gobernadores y sus secretarios de despacho y los alcaldes y sus secretarios de despacho, según corresponda.

6.23.1. El **artículo 31** del proyecto prevé un conjunto de reglas dirigidas a disciplinar la etapa previa al trámite del mecanismo en las corporaciones públicas correspondientes.

6.23.2. El literal a) establece, al referirse al plebiscito, que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, debe informar inmediatamente al Congreso de la República la decisión de convocar al pueblo a pronunciarse. Tal información debe contemplar las razones para la convocatoria así como la fecha en que se realizará bajo la condición de que ella no coincida con otra elección. En la regulación de este mecanismo el legislador dispone de un extendido margen de configuración en tanto su regulación constitucional es mínima. Ella se complementa con el literal c) del artículo 20 del proyecto de ley, que establece algunas condiciones formales y de contenido para el trámite del plebiscito.

6.23.3. En el literal b) el proyecto de ley regula la consulta popular nacional, indicando que una vez obtenida la firma de todos los ministros y la autorización del Senado de la República, el Presidente de la República podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. A su vez, según ese mismo literal, los ciudadanos se encuentran habilitados para convocar una consulta en aquellos casos en los cuales cuentan con el apoyo del cinco por ciento (5%) del censo electoral. La regulación que se establece para el caso de la consulta popular de iniciativa del Presidente de la República es plenamente compatible con lo señalado en el artículo 104 en tanto reproduce parcialmente su contenido y, la relativa a tal mecanismo cuando la iniciativa es ciudadana, queda comprendida por el margen de acción conferido al legislador para avanzar en la realización del principio democrático.

6.23.4. El literal c) se ocupa de regular las consultas populares del orden territorial. Establece, de una parte, que el gobernador o el alcalde con la firma de todos los secretarios de despacho podrán convocar la realización de una consulta para someter a la decisión de los ciudadanos asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. Adicionalmente, este literal prevé que un grupo de ciudadanos equivalente al diez por ciento (10%) del censo electoral de la entidad territorial respectiva podrán solicitar que se haga una consulta con el mismo propósito. Esta disposición complementa lo señalado en el literal d) del artículo 20 y se limita a prescribir las condiciones formales y la finalidad de este mecanismo expresamente autorizado en el artículo 105 de la Carta Política. Adicionalmente, reconocida la validez de la iniciativa ciudadana en materia de consulta popular, la determinación legislativa de establecer un mínimo de apoyo ciudadano del diez por ciento, constituye una opción normativa que no desconoce regla constitucional alguna.

6.23.5. El literal d) que debe comprenderse conjuntamente con el literal a) del artículo 20 del proyecto de ley, consagra los referendos de iniciativa gubernamental indicando que ellos requieren como trámite previo la firma del Presidente y de todos sus ministros y, en el orden territorial, del gobernador y alcalde así como sus correspondientes secretarios del despacho. Dos precisiones respecto de esta disposición son relevantes: una primera, consiste en señalar que esta regla no se extiende entonces a aquellas modalidades de referendo que, según la Constitución y la ley no demandan para su realización la intervención del gobierno tal y como ocurre, por ejemplo, con el referendo legal derogatorio (art. 170) o el referendo constitucional derogatorio (art. 377), entre otros; la segunda precisión indica que la exigencia establecida se localiza en la etapa previa al trámite de la iniciativa en la corporación pública correspondiente.

6.23.5.1. La formalidad que establece esta disposición no se opone a la Constitución. Ello es así dado que, de una parte, el artículo 106 de la Constitución permite la realización de referendos territoriales por iniciativa de la autoridad correspondiente pero no establece las condiciones de formulación de la iniciativa, de manera tal que es posible que el legislador estatutario así lo precise. Adicionalmente, en el caso del referendo nacional de iniciativa gubernamental, salvo lo relativo al referendo constitucional aprobatorio, la Constitución no prevé regla al respecto y, en consecuencia, es admisible que el Legislador consagre estas condiciones.

6.23.5.2. Sin embargo cabe preguntarse si la exigencia que se prevé en el literal que se examina, desconoce o no los artículos 115 y 378 de la Carta al establecer la obligación de que todos los ministros suscriban la iniciativa. En efecto, la prescripción del artículo 378 al señalar que el referendo es de iniciativa gubernamental exige precisar cómo se constituye, para estos efectos, el Gobierno. El artículo 115 de la Constitución establece en el segundo inciso que el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. A su vez, el tercer inciso destaca que para cada negocio particular constituye el gobierno el Presidente y el ministro o director correspondiente. En atención a estas dos acepciones de Gobierno, una más amplia que otra, y considerando (i) la naturaleza de la iniciativa a la que alude el artículo 378 de la Constitución, (ii) el hecho de que tal iniciativa tiene como propósito la materialización de un ajuste jurídico y político del más alto nivel y que, por ello, (iii) resultaría problemático encuadrar la propuesta de modificación constitucional bajo la expresión "negocio particular", considera esta Corporación que el literal que se examina debe concordarse con la Constitución y, en esa medida, la iniciativa gubernamental en el caso de referendos constitucionales exige su suscripción por el Presidente, los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos en atención a lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 115 de la Constitución.

Esta interpretación, en opinión de la Corte, se funda en importantes razones referidas, de una parte, a la enorme importancia política que tiene un acto de esta naturaleza y, de otra, al hecho de que la suscripción por la totalidad del Gobierno y a la natural responsabilidad política que ello supone, contribuye a la deliberación gubernamental y, en consecuencia, a considerar todos los efectos posibles de una tal iniciativa. Así las cosas la Corte declarará exequible la regulación contenida en el literal previamente analizado.

6.23.6. En síntesis la Corte declarara la exequibilidad del artículo 31.

6.24. Artículo 32 (Título III, capítulo II).

Artículo 32. Conceptos previos. Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.

En el término de un mes, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del

que trata el artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o a Consulta Popular Nacional.

Sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 9° de la presente ley, en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20 de la presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla.

6.24.1. El **artículo 32** se ocupa de establecer algunas reglas relativas al concepto previo en el caso del plebiscito, de una parte, y de las consultas populares nacionales y territoriales, de otra.

6.24.1.1. El primero de los contenidos normativos es plenamente compatible con la Constitución en tanto se limita a establecer, al amparo de la libertad de configuración que en esta materia tiene el Congreso, un término para el concepto previo por parte de la corporación legislativa.

6.24.1.2. El segundo contenido normativo, no obstante las dificultades interpretativas que supone la remisión al parágrafo del artículo 9 del proyecto, en tanto establece el mismo término que prescribe la norma ahora examinada, no ofrece problemas constitucionales en tanto se limita a fijar un término para que se adelante el trámite de las consultas populares territoriales.

6.24.2. Considera la Corte necesario precisar que las mayorías para negar o aprobar el plebiscito o la consulta popular nacional en la corporación pública en que debe hacer su tránsito, no fueron objeto de regulación en esta disposición en tanto la última frase del tercer inciso se refiere a los mecanismos de orden territorial. En esa medida, en el caso del plebiscito se aplica lo dispuesto en el literal c) del artículo 20 del proyecto y en el caso de la consulta popular nacional las establecidas en la Ley 134 de 1994.

6.24.3. El artículo 32, en consecuencia, será declarado exequible.

6.25. Artículo 33 (Título III, capítulo II).

Artículo 33. Decreto de Convocatoria. Dentro de los 8 días siguientes a la notificación del pronunciamiento de la Corte Constitucional o el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; de la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; del Concepto de la corporación pública de elección popular para el plebiscito y la consulta popular, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

a) El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes al

pronunciamiento de la Corte Constitucional o Tribunal de lo Contencioso Administrativo de que trata el artículo 22 de la presente ley. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha ni podrá acumularse la votación de referendos constitucionales con otros actos electorales. Cuando se inscriba más de una propuesta de referendo sobre el mismo tema y obtenga el número de apoyos requeridos, el votante podrá decidir sobre cualquiera de ellos, evento en el cual la autoridad electoral pondrá a su disposición cada una de las iniciativas en forma separada;

b) La revocatoria del mandato deberá realizarse dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la Registraduría;

c) La Consulta Popular se realizará dentro de los tres meses siguientes a la fecha del concepto previo de la corporación pública respectiva o del vencimiento del plazo indicado para ello;

d) El plebiscito se realizará en un término máximo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente;

e) La Consulta Popular para convocar una Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional;

Parágrafo. Cuando aplique, la elección de dignatarios a la Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir de la fecha de promulgación de los resultados de la Consulta Popular por parte del Consejo Nacional Electoral.

6.25.1. Este **artículo 33** regula dos aspectos relativos a la realización de los mecanismos de democracia participativa. El primero de ellos se refiere a la fijación del momento a partir del cual se contabiliza el término máximo de ocho (8) días para que la autoridad correspondiente realice la convocatoria para el respectivo mecanismo de participación. El segundo es el relacionado con el plazo máximo para la realización efectiva del mecanismo de participación de que se trate y para el caso del referendo establece reglas especiales que prohíben la realización de más de tres referendos en una misma ocasión así como su concurrencia con otro certamen electoral.

6.25.2. El primer inciso del artículo examinado no plantea problema constitucional alguno puesto que se limita a referir algunos de los presupuestos de realización de los mecanismos de participación, establecidos ya en otras disposiciones del proyecto de ley. Igualmente le asigna competencias al Presidente de la Republica, al Gobernador y al Alcalde, a fin de que dispongan lo necesario para la votación correspondiente al mecanismo de participación. Debe señalar la Corte que la mención que se hace respecto del pronunciamiento de la Corte Constitucional y del Tribunal Contencioso Administrativo debe entenderse a la luz de las consideraciones que respecto del artículo 21 se presentaron al examinar su constitucionalidad.

6.25.3. Las disposiciones restantes de este artículo se encuentran comprendidas por

el margen de configuración que en esta materia tiene el legislador estatutario y que le permite establecer reglas especiales en relación con los diferentes mecanismos de participación ciudadana. Las normas examinadas contribuyen no solo a disponer de términos claros de manera tal que las autoridades correspondientes cuenten con un espacio de tiempo suficiente para adelantar la organización de las jornadas de participación, sino también para que la ciudadanía conozca de manera precisa el objeto de la convocatoria que se hace y pueda adoptar una decisión respecto del sentido en el que actuará ante la iniciativa que se promueve. Además, conforme a las normas que para ello establece el ordenamiento jurídico, resulta posible que se adelanten las campañas a favor o en contra de la iniciativa ciudadana.

6.25.4. Es importante destacar que las reglas aplicables cuando concurran referendos sobre una misma materia tienen por objeto promover una elección libre y consciente. En efecto, el legislador debe adoptar todas las medidas que se requieran para garantizar que la manifestación del elector sea genuina y, para ello, limitar el alcance temático del pronunciamiento que se pretende del pueblo, constituye un muy valioso instrumento en esa dirección, tal y como ello fue reconocido en la sentencia C-180 de 1994 al juzgar la constitucionalidad del artículo 39 de la Ley 134 de 1994. Sobre ello, volverá la Corte al examinar los artículos 37 y 38 del proyecto que regulan el contenido de la tarjeta electoral.

Ahora bien, respecto del carácter multi-temático o temático de un referendo, relevante en atención a las reglas previstas en el artículo bajo examen, deberán seguirse las pautas que la jurisprudencia constitucional ha fijado para el juicio de constitucionalidad respecto de la unidad de materia de las leyes y sus formas de conexidad, aplicadas con el rigor que se requiere para la eficaz protección de la libertad del elector. En esa medida si bien habrán de considerarse, entre otros, los criterios temático, sistemático o teleológico, el juicio de conexidad deberá ser mucho más exigente de manera tal que se tome en consideración que dicho juicio, para los efectos que aquí se señalan, tienen por finalidad más que promover la racionalidad de la actividad legislativa, amparar la libertad del elector.

Cabe advertir en todo caso que la regla relativa a la prohibición de concurrencia con otros actos electorales se exceptúa en virtud de lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley 1745 de 2014 -declarado exequible en la sentencia C-784 de 2014- permite que los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado puedan realizarse el mismo día previsto para otros actos electorales. Ello naturalmente sin perjuicio de prohibición de coincidencia con la elección de Presidente y Vicepresidente de la República prevista en el artículo 262 de la Constitución, tal y como fue expresamente advertido en la referida sentencia.

6.25.5. Dado que en el artículo examinado no se establece, la Corte considera necesario precisar que la convocatoria en el caso de la revocatoria del mandato, debe seguir las reglas establecidas en el artículo 43 del proyecto y, en esa medida, le corresponderá al Gobernador o al Presidente según corresponda.

6.25.6. De conformidad con lo expuesto la Corte procederá a declarar la

exequibilidad del artículo 33 del proyecto de ley bajo examen.

6.26. Artículo 34 (Título III, capítulo II).

Artículo 34. Campañas sobre los mecanismos de participación ciudadana. Desde la fecha en la que la autoridad competente determine, mediante decreto, cuando se realizará la votación sobre un mecanismo de participación ciudadana hasta el día anterior a la realización del mismo, se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención a cada mecanismo, cuando aplique.

Parágrafo. El gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones sociales que deseen hacer campaña a favor, en contra o por la abstención de algún mecanismo de participación ciudadana deberán notificar su intención ante el Consejo Nacional Electoral en un término no superior a 15 días contados a partir de la fecha en la que se publique el decreto de convocatoria de que trata el artículo anterior.

Toda organización política o social que haya notificado al Consejo Nacional Electoral su intención de hacer campaña a favor, en contra o por la abstención a algún mecanismo de participación ciudadana podrá acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado para exponer sus posturas respecto de la convocatoria, sin perjuicio de aquellas campañas que decidan promover el mecanismo de participación por medios diferentes a los de comunicación social del Estado.

6.26.1. El **artículo 34**, ya cumplida la recolección de apoyos y convocado el mecanismo de participación correspondiente, se ocupa de prever la realización de las campañas a favor, en contra o por la abstención del mecanismo. Para ello prevé (i) que tales campañas podrán efectuarse desde el día en que se realiza la convocatoria mediante el decreto correspondiente hasta el día anterior a la realización del mismo; (ii) que el gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones sociales que deseen hacer campaña deberán notificar tal determinación al Consejo Nacional Electoral en un término máximo de 15 días contados a partir de la publicación del decreto mediante el cual se lleva a efecto la convocatoria; y (iii) que las organizaciones políticas o sociales que hubieren notificado la decisión de llevar a cabo campañas podrán acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación del Estado, sin que ello se oponga a que la realización de la campaña pueda llevarse a efecto en medios diferentes.

6.26.2. Los mecanismos de participación, cuyo origen puede ser diverso según se deriva de la regulación vigente al respecto, demandan que la deliberación y confrontación pública acerca de su objeto se desarrolle de la forma más completa posible. En esa medida, la Corte considera que las posibilidades de participación que define el artículo examinado, incluyendo en ellas al gobierno, a los partidos y movimientos políticos y a las organizaciones sociales, concurren hacia el propósito constitucional de contribuir a la libertad del elector, que estará mejor asegurada en la medida en que la información y argumentación disponible sea mayor. Así las cosas, la intervención de tal tipo de agentes puede contribuir a esclarecer dudas sobre el impacto de la medida y a ponderar los beneficios de adoptar una u otra

posición en el curso del debate. Adicionalmente, cabe advertir que la Constitución Política a partir de lo dispuesto en el acto legislativo 2 de 2004, dio un viraje importante en materia de participación política de los funcionarios del Estado, a tal punto que en los casos y en las condiciones allí señaladas lo permitió.

Conforme a lo indicado, la permisión de participar en la campaña con las restricciones que se deriven de la Constitución, de otras disposiciones legislativas o reglamentarias y de las determinaciones que en esta materia pueda llegar a adoptar el Consejo Nacional Electoral, se funda en la necesaria protección de la libertad del elector, en la importancia de promover procesos amplios de deliberación y discusión alrededor de asuntos que interesan a toda la sociedad, en el significado de profundizar la democracia participativa y en la notable reorientación que se estableció en el acto legislativo antes mencionado y que admitió que algunos funcionarios del Estado apoyen causas políticas, según quedó previsto en el actual artículo 127 de la Constitución.

Es indispensable señalar, adicionalmente, que el artículo que se examina prevé, en su tercer inciso, una restricción para el Gobierno en materia de acceso a medios de comunicación para explicar su postura frente a la iniciativa de participación. Para la Corte, si bien podría cuestionarse el carácter absoluto de esta prohibición, es posible considerar que la misma se apoya en las competencias del legislador estatutario para regular la materia. De esta manera y atendiendo el texto los incisos segundo y tercero, el Gobierno podría inscribirse a efectos de realizar la campaña correspondiente no contando, sin embargo, con la posibilidad de acceder a los medios de comunicación referidos en el tercer inciso.

6.26.3. La autorización de la intervención de los gobiernos no puede comprender a los gobiernos de niveles territoriales diferentes. Esta interpretación se ajusta al derecho que tienen las entidades territoriales para administrar sus propios asuntos (art. 287) y a lo dispuesto para el caso de los municipios en el artículo 316 del texto constitucional. En esa medida, no podría por ejemplo el Presidente de la República llevar a efecto una campaña a favor de un determinado mecanismo de participación que se despliega en los niveles departamental o territorial.

6.26.4. Incorporar la abstención como una de las actitudes posibles frente a los mecanismos de participación ciudadana encuentra inequívoco fundamento constitucional en tanto no solo se trata de una forma colectiva de actuación protegida por el artículo 40 sino que, adicionalmente, es profundamente respetuosa de la libertad individual que garantiza al individuo la asunción de comportamientos activos o pasivos frente a determinadas expresiones sociales (arts. 1 y 16). Asimismo y considerando que varios de los mecanismos de participación ciudadana exigen la satisfacción de determinados umbrales a efectos de que la decisión que se adopte resulte factible, la decisión de promover la abstención puede considerarse no solo una manifestación de la libertad individual sino una forma efectiva de acción política compatible con el deber de todo ciudadano de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país (art. 95.5).

Sobre el particular, en la sentencia C-041 de 2004 señaló la Corte:

En virtud de lo anterior, se puede concluir que la abstención activa, en el referendo derogatorio y aprobatorio, en el plebiscito, en la consulta popular, así como aquélla que convoca a asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, produce efectos jurídicos, por cuanto los ciudadanos pueden no votar con el fin de que no se cumpla el umbral requerido por la Constitución y la ley para efectos de su validez. La eficacia jurídica de estos mecanismos de participación está condicionada al cumplimiento del porcentaje del censo electoral exigido. Así, para que cualquiera de ellos surta efectos jurídicos es necesario un número determinado de votos válidos. En esta medida, no basta que el texto reformatorio o que se pretende derogar, para el caso del referendo, sea aprobado por la mayoría de los sufragantes, antes debe cumplirse el umbral requerido para efectos de determinar si la mayoría aprobó o improbó la reforma. Lo mismo ocurre para el caso del plebiscito, pues es necesario que concurran a las urnas por lo menos la mayoría del censo electoral, después, si se determinará si fue aprobado o no.

En este orden de ideas, la abstención en el caso de los demás mecanismos de participación que se materializan por medio del voto, al igual que sucede con el referendo constitucional aprobatorios, es protegida constitucionalmente. De esta forma, la Sala reconoce que para el caso del referendo, plebiscito, la revocatoria del mandato y consulta popular, la abstención, además de tener eficacia jurídica, es una estrategia legítima de oposición y por ende no le está permitido al legislador establecer estímulos para las personas que mediante el voto participan en estos eventos democráticos no electorales. En consecuencia, se declarará la inexequibilidad de la expresión "*y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados.*", contenida en el artículo 2 de la Ley 403 de 1997."

6.26.5. Así las cosas, el reconocimiento de las tres actitudes posible frente a un mecanismo de participación ciudadana, guarda correspondencia con su naturaleza y con la forma en que en la actualidad se encuentran regulados por la Constitución. La Corte declarara la exequibilidad del artículo 34 del proyecto de ley.

6.27. Artículo 35 (Título III, capítulo II).

Artículo 35. Límites en la financiación de las campañas. El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente la suma máxima de dinero que se podrá destinar al desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de mecanismos de participación ciudadana y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 12 de esta ley. Asimismo podrá investigar las denuncias que sobre incumplimiento de dichas normas se presenten.

6.27.1. El **artículo 35** se limita a establecer tres competencias a cargo del Consejo Nacional Electoral. En efecto, a dicha autoridad le corresponde (i) fijar la suma máxima de las campañas, (ii) determinar la suma máxima de aportes de los ciudadanos u organizaciones siguiendo las reglas previstas en el artículo 12 en materia de financiación de recolección de apoyos y (iii) investigar el posible incumplimiento de las normas establecidas. Para la Corte, las tres competencias que se derivan del artículo 35 son compatibles con la Constitución dado que, además de

encuadrarse en las atribuciones constitucionales del Consejo Nacional Electoral para regular, inspeccionar, vigilar y controlar los procesos electorales, encuentran apoyo en la necesidad de asegurar la igualdad electoral, de proteger el pluralismo y evitar la corrupción. Así las cosas, es del caso remitirse a lo señalado sobre el particular al adelantar el examen del artículo 12 del proyecto.

6.27.2. La Corte, en consecuencia, declarará exequible esta disposición.

6.28. Artículo 36 (Título III, capítulo III).

Artículo 36. Mecanismos de participación ciudadana que requieren votación popular. Luego de cumplir con los requisitos y el procedimiento establecido en la presente ley para el Referendo, el plebiscito, la Consulta Popular y la Revocatoria de Mandato se procederá a la votación popular.

6.28.1. El **artículo 36** del proyecto de ley establece que una vez cumplidos los trámites que anteceden la votación popular en los mecanismos que así lo requieren se procederá a llevarla a cabo. Dicha votación popular procede únicamente en el caso del referendo, el plebiscito, la consulta popular y la revocatoria del mandato. Este artículo no plantea cuestión constitucional alguna. Se trata del señalamiento de la etapa siguiente a la convocatoria de la votación. Es claro que por no requerirla, no son mencionados los otros mecanismos objeto de regulación en la ley, esto es, la iniciativa legislativa y normativa, de una parte, y el cabildo abierto, de otra.

6.28.2. La Corte declarará su exequibilidad.

6.29. Artículos 37 y 38 (Título III, capítulo III).

Artículo 37. Contenido de la Tarjeta Electoral o del mecanismo electrónico de votación. La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación que se emplee para los mecanismos de participación ciudadana deberá garantizar que se presente a los ciudadanos la posibilidad de manifestar libremente su decisión sobre la respectiva pregunta del plebiscito, referendo, revocatoria del mandato o consulta popular.

Artículo 38. Reglas especiales de la tarjeta electoral o del mecanismo electrónico de votación según mecanismo de participación. Además de lo contemplado en el artículo anterior, se deben tener en cuenta para la tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación de cada iniciativa de participación ciudadana los siguientes requisitos:

a) Cuando aplique para el referendo y este se refiera a un solo tema se contará con una casilla para el voto en bloque;

b) No podrán ser objeto de consulta popular o plebiscito proyectos de articulado y las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no;

c) La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación para la consulta sobre

la convocatoria a una asamblea constituyente deberá ser diseñado de tal forma que los electores puedan votar con un sí o un no la convocatoria y, separadamente, los temas que serán competencia de la Asamblea.

6.29.1. Los **artículos 37 y 38** se encuentran estrechamente relacionados en tanto se ocupan de las reglas aplicables a la tarjeta electoral o al mecanismo electrónico de votación: contemplan una exigencia general para la tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación; y tres reglas especiales de aquella o éste, para el caso del referendo, la consulta popular, el plebiscito y la convocatoria a una asamblea nacional constituyente.

6.29.2. El artículo 37 (i) ordena que la tarjeta electoral o el mecanismo electrónico garanticen la posibilidad de los ciudadanos de expresar libremente su decisión. El articulo 38 prescribe (ii) que para el caso de un referendo que se ocupe de un único tema deberá incluirse una casilla para el voto en bloque; (ii) que para el caso del plebiscito o la consulta popular está *prohibida* la inclusión de proyectos de articulado y *ordenado* que las preguntas formuladas estén revestidas de claridad y puedan ser contestadas con un sí o un no; y (iii) en el caso de la votación para la convocatoria de una Asamblea Constituyente debe asegurarse que los ciudadanos puedan votar por un sí o por un no y, respecto de las materias que serán competencia de la asamblea, deberá permitirse su votación separada.

La Corte no encuentra objeción constitucional al contenido normativo que se deriva del artículo 37 en tanto se orienta a asegurar, de manera compatible con el artículo 258 de la Constitución, que la decisión de los ciudadanos sea absolutamente libre y

desprovista de coacción alguna. Adicionalmente, prever el uso de medios electrónicos para la votación se encuentra conforme con la regla constitucional incluida en el citado artículo constitucional de acuerdo con la cual es posible el *"uso de medios electrónicos o informáticos*".

6.29.3. La regulación del contenido de la tarjeta electoral contenida en el artículo 38 para el caso del referendo, no se opone tampoco a ninguna exigencia constitucional. Lo allí dispuesto es una regla que es sustancialmente igual a la incluida en la última frase del artículo 42 de la Ley 134 de 1994.

La regla para votar en bloque el articulado en un referendo relativo a un único tema no afecta la libertad del elector tal y como fue ello destacado por la Corte Constitucional en la sentencia C-551 de 2003. Sí se afecta tal libertad y se impulsa un contenido plebiscitario, advirtió la Corte, cuando se permite la votación en bloque de referendos multitemáticos. En aquella oportunidad señaló esta Corporación:

"En efecto, un referendo es, como ya se explicó, la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma constitucional (art. 3º de la Ley 134 de 1994). La posibilidad de voto en bloque de un referendo referido a un mismo tema es entonces compatible con esa figura jurídica y con la protección a la libertad del elector, pues si varias preguntas versan sobre un mismo asunto, es razonable suponer que tienen una orientación semejante y persiguen propósitos

comunes. Por consiguiente, la posibilidad de que el ciudadano pueda, si lo desea, votar en bloque esas disposiciones sobre una misma materia no desconoce la doble exigencia de lealtad y claridad, puesto que el ciudadano se pronuncia sobre un tema homogéneo regulado en diferentes disposiciones. En cambio, la situación varía sustancialmente si el referendo es multitemático con un alto grado de heterogeneidad, pues en ese evento, es obvio que la orientación de los distintos temas no es siempre la misma ya que se trata de asuntos independientes e inconexos. ¿Cuál puede ser la razón para que se autorice a los ciudadanos a apoyar o rechazar globalmente una serie de reformas muy diversas, si no es en el fondo permitir que se exprese una manifestación de confianza o desconfianza en los proponentes del referendo? Pero eso no es un referendo ya que éste es una decisión ciudadana sobre un proyecto de norma jurídica, y no una manifestación de apoyo o rechazo a un gobierno sea en su investidura o a políticas de su exclusiva competencia."

En esa medida la prescripción del literal a) del artículo 38 se ajusta al precedente de este Tribunal y a las exigencias constitucionales relevantes en esta materia.

6.29.4. El literal b) del artículo 38 se refiere al contenido de la tarjeta electoral en las consultas populares y los plebiscitos. La prohibición de aprobar mediante el plebiscito –o la consulta popular- un determinado proyecto de articulado, atiende a su naturaleza y a las definiciones adoptadas sobre el particular en dicha ley. Sobre ello cabe precisar que esta restricción, no obsta para que pueda versar sobre materias y contenidos normativos, susceptibles de expresarse y desarrollarse a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes.

Adicionalmente, dado que en el caso del plebiscito el pueblo apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo y en el de la consulta popular plantea una pregunta de carácter general, es admisible que el legislador estatutario establezca la alternativa del sí o del no sin prever la alternativa del voto en blanco. Esta posibilidad solo está ordenada, según se sigue del parágrafo 1º del actual artículo 258, para la elección de los miembros de las corporaciones públicas o de los alcaldes, gobernadores o presidente de la República y prohibida, según lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-551 de 2003, para el caso de los referendos constitucionales regulados en el artículo 378 de la Constitución.

6.29.5. El literal c) del artículo 38 relacionado con la tarjeta electoral de la convocatoria a una Asamblea Constituyente suscita algunas consideraciones especiales. Ellas no se siguen de la exclusión del voto en blanco amparada por la libertad de configuración del Congreso y por el precedente que se sigue de la sentencia C-180 de 1994 al declarar la constitucionalidad del artículo 61 de la actual Ley 134 de 1994.

6.29.5.1. El problema surge de la escisión que hace el literal entre la votación para la convocatoria de la Asamblea Constituyente y la determinación de los temas que definirán su competencia. En la regulación anterior, que la Corte encontró exequible, no se contemplaba la regla especial ahora establecida. Para esta Corporación, la escisión podría llegar a considerarse contraria al artículo 376 de la

Constitución dado que, a pesar de otorgarle al pueblo la última palabra respecto de la convocatoria de una Asamblea, le asigna al Legislador la determinación previa de la competencia, el período y la composición. A diferencia de ello, la norma examinada somete a la consideración del pueblo cada uno de los temas que serán de la competencia de la Asamblea. La asignación de esta decisión al pueblo parece contravenir el texto del artículo 376 que dejaba radicada en él, no la decisión de los temas objeto de la Asamblea, sino su convocatoria de acuerdo a las materias que fueran establecidas por el legislador.

La Corte considera que si la Constitución de 1991 le otorgó al Pueblo la posibilidad de decidir la convocatoria de una Asamblea Constituyente, con mayor razón le confiere la posibilidad de establecer las materias que pueden ser abordadas por ésta. Dicha interpretación no solo favorece procesos de deliberación extendidos en relación con las materias que podrían ser objeto de ajuste constituyente -mediante un mecanismo que incluso podría conducir a la sustitución de la Carta- sino que, adicionalmente, favorece la libertad del elector, en tanto no lo enfrenta al dilema de aprobar la convocatoria de una Asamblea Constituyente a pesar de no estar de acuerdo con algunos de los temas definidos por el Legislador o de no aprobarla a pesar de su acuerdo con la modificación de algunos.

6.29.5.2. La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación para esta consulta debe asegurar que los ciudadanos puedan votar con “si” o “no” la convocatoria y, separadamente, los temas que serán de competencia de la Asamblea. Esta regulación pone de presente que el alcance de las atribuciones de dicha Asamblea depende completamente del pronunciamiento del Pueblo, quien es el que define su extensión.

La Asamblea Constituyente convocada no es omnímoda para ocuparse de cualquier asunto constitucional, en tanto su actuación debe ser el reflejo de la voluntad del Pueblo expresada en el acto electoral de consulta mediante el cual ha decidido conformarla. De esta manera, el Pueblo en quien reside la soberanía -C.P., art 3º- determina el ámbito de su actuación. Al hacerlo, la Asamblea exclusivamente podrá desarrollar los temas para los que fue convocada y sólo sobre ellos adoptará decisiones que tendrán rango constitucional. Las normas constitucionales que llegare a expedir más allá de los límites temáticos dispuestos por el Pueblo, carecerían de validez y, en consecuencia, podrían ser objeto de control judicial ante la Corte Constitucional por vía de demanda ciudadana en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en el artículo 379 de la Constitución

6.29.5.3. Así las cosas, la Corte considera posible esta opción del constituyente advirtiendo, en todo caso, que la aprobación de los temas deberá cumplir la exigencia general establecida en el inciso segundo del artículo 376 de la Constitución conforme al cual se requiere la aprobación de una tercera parte del censo electoral. En esa medida, la Asamblea convocada podrá ocuparse de los temas que obtuvieron la votación requerida por el artículo 376 de la Constitución.

6.29.6. De conformidad con las consideraciones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad de los artículos 37 y 38 del proyecto de ley.

6.30. Artículos 39 (Título III, capítulo III).

Artículo 39. Remisión. Las reglas sobre publicidad, encuestas, escrutinios y reclamaciones vigentes en la normatividad electoral aplicarán a los mecanismos de participación ciudadana que requieren de votación popular.

6.30.1. El **artículo 39** dispone que las reglas establecidas en la normatividad electoral se aplicarán a los mecanismos de participación ciudadana que exijan la votación popular. Para la Corte el artículo examinado es constitucional si se interpreta que la remisión a la normatividad electoral que se prescribe se refiere, a efectos de no desconocer la reserva de ley estatutaria, a aquellas disposiciones en materia electoral que tengan la condición de normas estatutarias. Sobre el particular, la sentencia C-180 de 1994 fijó un precedente relevante al examinar una disposición que establecía una remisión al Régimen Político y Municipal a fin de fijar las materias excluidas de la iniciativa normativa. Dijo en esa oportunidad:

"En cambio, la Corte declarará inexequible la delegación que en favor de la ley ordinaria hizo el legislador, al autorizar que por esta vía puedan excluirse de la iniciativa popular normativa las materias que sean de competencia privativa de los gobernadores o alcaldes, según lo establecido *"en el artículo 106 del Código de Régimen Municipal o en las normas que lo modifiquen"*. El señalamiento de restricciones a la iniciativa popular sólo puede efectuarse mediante Ley estatutaria."

6.30.2. De esta manera la prohibición -prima facie- de un reenvío por parte de las leyes estatutarias a otras disposiciones, se funda en la obligación de respetar estrictamente la reserva competencial y procedimental que frente a determinado tipo de materias fijo el constituyente. Sobre ello la sentencia C-670 de 2001 destacó:

"Esta interpretación estricta de la órbita de las leyes estatutarias, animada por la necesidad de evitar que su radio de acción se amplíe hasta el punto de vaciar la competencia de las leyes ordinarias, no significa que las materias que le son propias pueden ser objeto de otros instrumentos jurídicos. En este sentido, el principio de reserva material que la Carta Política ha definido para estas leyes es inmodificable y ninguna autoridad estatal está habilitada para interferir con la competencia privativa del legislador estatutario. Esta regla se extiende no sólo a los eventos en que se pretenda expedir normas acerca de los temas señalados en el artículo 152 Superior sin acatar los lineamientos constitucionales, sino además, a las reproducciones parciales o totales de los textos estatutarios que sin ningún propósito autónomo –como, por ejemplo, la compilación normativa: valiosa y deseable dentro de un ordenamiento jurídico caracterizado por una inmensa producción normativa no sistematizada- duplican indebida e innecesariamente en leyes ordinarias o en decretos, disposiciones que están sometidas a restricciones en su proceso de formación y promulgación.

Esta regla, que va de la mano de la doctrina constitucional elaborada en la materia, busca preservar la coordinación y coherencia del sistema de fuentes de nuestro

ordenamiento jurídico y defiende las competencias delineadas por la Carta Política en materia legislativa. Su fundamento se encuentra antes que en un capricho formalista, *en la necesidad de preservar la integridad de ciertos asuntos esenciales dentro de la comunidad política que se han sometido a un procedimiento de creación calificado, para asegurar un proceso de deliberación y participación más intenso, una estabilidad normativa y un control oportuno sobre su contenido.*" (Negrillas no hacen parte del texto original)

6.30.3. Al margen de lo anterior, el condicionamiento que se establecerá tiene la virtud de asegurar que las disposiciones a las que se remite el proyecto han sido objeto de un control previo por parte de esta Corporación y, en esa medida, no existe el riesgo de violación de la Constitución. Podría objetarse la regla que se establecerá indicando que el reenvío que hace el artículo examinado implica que el legislador estatutario modificó la naturaleza de las normas a las que se remite promoviendo su mutación en disposiciones estatutarias. Esta Corte considera que no es suficiente tal razonamiento para evitar la infracción de la Constitución, dado que lo que se pretende con las reglas en materia de aprobación de disposiciones estatutarias es cualificar el debate alrededor de cada una de ellas y, en esa medida, la remisión no garantiza que la disposición incorporada sea considerada y valorada en los mismos términos que los otros artículos.

6.30.4. Así pues el artículo 39 será declarado exequible, bajo el entendimiento de que la remisión procede hacia aquellas disposiciones en materia electoral que tengan carácter estatutario.

Artículo 39. Remisión. Las reglas sobre publicidad, encuestas, escrutinios y reclamaciones vigentes en la normatividad electoral aplicarán a los mecanismos de participación ciudadana que requieren de votación popular.
(Expresión subrayada, condicionada)

6.31. Artículo 40 (Título III, capítulo III).

Artículo 40. Suspensión de la votación. Durante los estados de conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros mediante decreto, podrá suspender la realización de la votación de un mecanismo de participación ciudadana. Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de participación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes.

Dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición del decreto, el Presidente de la República, presentará un informe motivado al Congreso, sobre las razones que determinaron la suspensión.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el decreto legislativo de suspensión para que esta decida, a más tardar dentro de los veinte (20) días siguientes, sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlo, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Parágrafo. Dos meses después de haberse levantado el estado de conmoción, o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes, deberá realizarse la votación del mecanismo de participación ciudadana que había sido aplazada, conforme al presente artículo.

6.31.1. El **artículo 40** confiere al Presidente de la República una facultad para suspender la realización de la votación en los mecanismos que así lo requieren. Para ello determina (i) que la suspensión será posible durante los estados de conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica o cuando se observare un ambiente de intimidación para los votantes, (ii) que en el término de tres días siguientes a la expedición del decreto, el Presidente de la República deberá presentar un informe motivado al Congreso exponiendo las razones de su decisión, (iii) que al día siguiente a tal expedición deberá remitir a la Corte Constitucional el decreto quien, para su revisión, contará con un término máximo de veinte días, (iv) que si el decreto no es remitido la Corte ésta lo aprehenderá de oficio. Adicionalmente prevé (v) que dos meses después de levantado el estado de conmoción o de haber desaparecido el ambiente de intimidación, deberá llevarse a efecto la votación correspondiente.

6.31.2. Para la Corte, pese a que el artículo bajo examen tiene varias similitudes con diferentes disposiciones de la Ley 134 de 1994 que se refieren a la suspensión del mecanismo de participación tal y como se constata al confrontar su texto con los artículos 43 y 57 de dicho texto, (i) existen diferencias relativas a los supuestos que permiten proceder con la suspensión y (ii) el artículo juzgado comprende también a la revocatoria del mandato que en el artículo 60 de la Ley 134 de 1994 no contemplaba una regulación semejante.

6.31.2.1. Aunque la disposición es imprecisa en el uso de las expresiones, entiende la Corte que la facultad de suspensión es procedente no solo en los eventos expresamente señalados allí, sino también en los casos de estados de excepción por emergencia social y ambiental. Tal es la conclusión dado que en todos los estados de excepción podría justificarse la suspensión regulada.

Sin perjuicio de lo anterior, habilitar al Presidente de la República para suspender la votación de un determinado mecanismo de participación ciudadana, en casos en los que no ha sido formalmente declarado alguno de los estados de excepción regulados por los artículos 212, 213 y 215 de la Carta, desconocería el principio democrático y pondría en riesgo la efectividad de los mecanismos de participación, confiriéndole una facultad extraordinaria no contemplada por la Constitución. En esa medida, se impone declarar inexequible del artículo 40 la expresión "*Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de participación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes.*" y la expresión "*o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes,*".

No obstante dicha decisión, la Corte estima pertinente advertir que la existencia de un ambiente de intimidación para los votantes podría cumplir las condiciones para la declaración de un estado de excepción y, en consecuencia, solo después de

hacerlo sería justificable la suspensión del certamen electoral.

6.31.2.2. En segundo lugar, la remisión que debe hacerse al Congreso del informe debidamente motivado, se encuentra plenamente amparada en las disposiciones que regulan los estados de excepción (artículo 214 num. 6).

6.31.2.4. En cuarto lugar, la Corte debe señalar que a pesar de que el término asignado para adelantar el control de constitucionalidad del decreto de suspensión podría justificarse en atención a la situación de urgencia, ello no puede desconocer los plazos establecidos por la Constitución. En efecto, no obstante que durante los estados de excepción los términos para decidir se reducen a una tercera parte, la disposición acusada sugiere que todo el trámite de constitucionalidad ante la Corte - incluyendo los términos para la eventual práctica de pruebas, para las intervenciones ciudadanas y del Procurador y para la elaboración y registro del proyecto de fallo- así como para su votación debe producirse en ese mismo término (20 días).

Lo allí dispuesto debe interpretarse a la luz de lo que consagran los numerales 1, 2, 4 y 5 del artículo 242 de la Constitución así como en lo establecido en los artículos 36, 37 y 38 del Decreto 2067 de 1991, relativos a los estados de excepción. Esto implica que el término de 20 días para decidir, en plena armonía con el artículo 38 del Decreto 2067 de 1991, empezará a contarse una vez venza el término para la presentación del proyecto de fallo.

6.31.3. Finalmente es necesario precisar que aunque el parágrafo del artículo únicamente alude al levantamiento del estado de conmoción lo que allí se prescribe es aplicable a la totalidad de eventos excepcionales regulados por el artículo 40 del proyecto.

6.31.4. Así las cosas, en los términos expuestos, será declarada inexequible la expresión "*Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de participación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes.*" y la expresión "*o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes,*". En lo demás el artículo 40 será declarado exequible.

Los apartes del artículo 40, objeto de inexequibilidad se identifican a continuación:

Artículo 40. Suspensión de la votación. Durante los estados de conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros mediante decreto, podrá suspender la realización de la votación de un mecanismo de participación ciudadana. ~~Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de participación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes.~~

Dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición del decreto, el Presidente de la República, presentará un informe motivado al Congreso, sobre las razones que determinaron la suspensión.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el decreto legislativo de suspensión para que esta decida, a más tardar dentro de los veinte (20) días siguientes, sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlo, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Parágrafo. Dos meses después de haberse levantado el estado de conmoción, ~~o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes~~, deberá realizarse la votación del mecanismo de participación ciudadana que había sido aplazada, conforme al presente artículo. (Disposiciones inexequibles, tachadas)

6.32. Artículo 41 (Título III, Capítulo IV).

Artículo 41. Carácter de la decisión y requisitos. La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

a) En el plebiscito que haya participado más del cincuenta por ciento (50%) del censo electoral vigente;
b) En el Referendo que el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral;
c) En la consulta popular que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral;
d) Se entiende que el pueblo convoca la Asamblea Constituyente, si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral. Las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente;
e) En la Revocatoria del Mandato el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

6.32.1. El **artículo 41** del proyecto establece las condiciones de apoyo en la votación que deben cumplirse para que un determinado pronunciamiento popular sea obligatorio.

6.32.1.1. Lo dispuesto en este artículo para el caso del plebiscito *-art 41.a-* no merece cuestionamiento alguno. En esta materia, como se ha tenido oportunidad de señalar en otros apartes de esta providencia, el constituyente se limitó a hacer una referencia mínima al mecanismo, de manera tal que el legislador estatutario dispone de un margen amplio para la configuración.

La regla establecida en el literal a) demanda la participación de la mayoría del censo electoral. Esta disposición, que regula el mínimo de participación, debe

complementarse con el actual artículo 79 de la Ley 134 de 1994, encontrado exequible en la sentencia C-180 de 1994 y en el que se estableció que la decisión se adoptará por la mayoría del censo electoral. Se trata entonces de dos reglas complementarias.

El literal a) del artículo 41 examinado será declarado exequible.

6.32.1.2. Para el caso del referendo -*art 41.b*- se establece una única prescripción para todas sus modalidades. Dicha regla indica que el referendo ha sido aprobado si, participando un número mayor a la cuarta parte del censo electoral, la propuesta del mecanismo de participación es aprobada por la mitad más uno de los sufragantes.

El alcance de esta regla debe precisarse a efectos de asegurar la supremacía de la Constitución. En efecto, en el caso del referendo legal derogatorio y del referendo constitucional derogatorio regulados en los artículos 170 y 377 respectivamente, se establece como condición una regla diferente a la establecida por el proyecto de ley y que consiste en exigir la participación de la cuarta parte del censo electoral. De este modo, debe interpretarse que la exigencia allí prevista, en relación con la participación mínima de participación, no se aplica a los referendos regulados en los artículos 170 y 377 de la Constitución, que se rigen por las normas superiores dispuestas en estos artículos.

Ahora bien, la Constitución prevé en el caso del referendo constitucional aprobatorio al que alude el artículo 378 de la Constitución la participación de más de la cuarta parte del censo electoral y, en esa medida, la disposición examinada es compatible con lo allí dispuesto. La fijación de esta regla para las modalidades restantes de referendo -referendo territorial y referendo legal aprobatorio- que no cuentan con una regulación específica al respecto, resulta compatible con la libertad de configuración del Congreso.

6.32.1.3. Para la consulta popular -*art 41.c*-, el proyecto de ley establece una regla compatible con la Constitución disponiendo como condición para la decisión afirmativa, la exigencia de que en esa dirección voten la mitad más uno de los sufragios válidos y participe la tercera parte de los electores que componen el censo electoral. Se trata, insiste la Corte, de un asunto comprendido por la libertad de configuración.

6.32.1.4. La exigencia para considerar convocada la Asamblea Constituyente -*art 41.d*- reitera la regla establecida en el inciso segundo del artículo 376 de la Constitución. Ella prevé que se requiere la aprobación de la tercera parte de los integrantes del censo electoral y que las reglas fijadas por el pueblo no pueden ser variadas posteriormente. Esta disposición responde adecuadamente al principio democrático en tanto asegura que la manifestación del pueblo en una materia políticamente significativa como lo es el ajuste de la Constitución por un órgano con funciones constituyentes sea respetada.

6.32.1.5. El último de los literales del artículo examinado establece una regla particular en relación con las condiciones de prosperidad de la revocatoria del

mandato -*art 41.e*-, que implica un ajuste a lo que había establecido la Ley 741 de 2002 mediante la cual se modificó, a su vez la Ley 134 de 1994. A efectos de emprender el análisis la Corte recordará el régimen que ha establecido en esta materia el legislador estatutario y las consideraciones que ha formulado en el pasado al respecto, a fin de establecer si la nueva regla se opone a la Constitución o si, por el contrario, es un asunto que el legislador podía fijarla.

6.32.1.5.1. La regulación estatutaria que establece el porcentaje mínimo de ciudadanos que debe participar en la votación que se convoca para la revocatoria, de una parte, y el número de votos que deben ser obtenidos a efectos de que ella se abra paso, de otra, ha previsto diferentes condiciones.

Inicialmente, en vigencia de la Ley 131 de 1994, se establecieron reglas de participación y de mayoría calificada con el fin de determinar la procedencia de la revocatoria señalando (i) que debía participar al menos el sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que había sido elegido el mandatario, (ii) que la revocatoria debía ser respaldada por el 60% de las personas que participaran en la convocatoria y (iii) que solamente podrían sufragar quienes lo hubieren hecho en la jornada electoral en la que resultó electo el respectivo mandatario. Tales reglas fueron reiteradas en la Ley 134 de 1994.

Posteriormente, la Ley 741 de 2002 modificó el régimen anterior prescribiendo (i) que debe participar al menos el cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se produjo la elección del alcalde o gobernador y (ii) que la revocatoria habrá de ser respaldada por el mitad más uno de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria.

Entre ambas regulaciones existen diferencias significativas. En primer lugar, en la Ley 741 de 2002 se elimina la restricción, consagrada en la Ley 134 de 1994, consistente en prohibir la participación en este procedimiento de quienes no hubieren concurrido a las elecciones anteriores. Además del ajuste anterior, se redujo la base mínima que debía participar en el proceso correspondiente y se eliminó la regla de mayoría calificada del sesenta por ciento (60%) pasando a la regla que exige la votación favorable de la mayoría absoluta de los participantes en el evento electoral. Estos ajustes tuvieron como resultado la facilitación del trámite de revocatoria permitiendo no solo la participación de todos los integrantes del censo electoral sino, al mismo tiempo, reduciendo la base electoral que debía participar y la mayoría requerida para aprobar una revocatoria.

El literal que se examina en esta oportunidad prevé una nueva modificación a las reglas aplicables en esta materia la cual. A pesar de no impactar la regla de la mayoría para tomar la decisión, disminuye el umbral requerido para otorgarle validez al procedimiento, estableciendo la suficiencia de una participación del 40% de la votación total valida obtenida en la fecha de elección del respectivo mandatario.

6.32.1.5.2. Al revisar cada uno de los proyectos de ley en los que se han fijado las reglas anteriores, la Corte ha considerado que el umbral establecido y las mayorías fijadas respetan los postulados constitucionales.

6.32.1.5.2.1. Inicialmente en la sentencia C-011 de 1994, esta Corte expuso las siguientes razones para declarar la constitucionalidad de las exigencias que para la revocatoria del mandato se encontraban establecidas en el proyecto que luego se convertiría en Ley 131 de 1994:

"El artículo 11 (…) del proyecto que se revisa dispone que sólo para efectos del voto programático procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes cuando la decisión popular correspondiente sea adoptada por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario. A ello se añade la exigencia, reiterada en otros artículos, de que únicamente sufraguen quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se escogió al respectivo gobernador o alcalde.

Como se observa, para que el mandato pueda entenderse revocado, se necesita -a la luz de la norma legal- una votación total mínima del 60% de aquella con la cual se produjo la elección y, sólo en el supuesto de que tal porcentaje se alcance, se tendrá en cuenta la votación favorable o desfavorable a la revocatoria: ésta únicamente ocurrirá si el número de votos que la prohíjan es igual al 60% de quienes hayan respondido a la convocatoria.

A juicio de la Corte esta disposición se aviene a la Carta Política por cuanto encaja en la función por ella confiada al legislador: la de reglamentar el ejercicio del voto programático (artículo 259 C.N.). Es claro que dentro de esa reglamentación juega papel de señalada importancia la definición acerca del número de sufragios con el cual se produce el efecto concreto de la revocatoria del mandato.

Pero, además, los porcentajes requeridos en este asunto por la ley resultan razonables.

En efecto, el sistema jurídico debe garantizar por una parte la efectividad del mecanismo de participación popular y por la otra preservar una estabilidad mínima en el gobierno de los departamentos y municipios y un número suficientemente representativo de la mayoría del pueblo, impidiendo que cualquier alianza o movimiento propiciado por rivalidades políticas o por discrepancias menores con el gobernante conduzca a su revocatoria. Esta, concebida como una sanción política que el pueblo impone a quien no ha cumplido con el programa ofrecido al postularse, tiene que corresponder exactamente a tal sentido constitucional; no puede degenerar en una fragilidad extrema de la administración en cuya virtud quien la encabeza deba sucumbir a toda clase de pretensiones e imposiciones bajo la amenaza de que su mandato puede ser fácilmente revocado.

Téngase presente, por otra parte, que el 60% de los votos indispensables para revocar se contabiliza sobre un mínimo del 60% de los sufragios depositados el día de la elección, es decir que en realidad puede adoptar la decisión de revocatoria un 36% de los electores, cantidad que inclusive es inferior a la señalada en el numeral 2 del artículo 7º del proyecto para suscribir el memorial por cuyo medio se promueve la revocatoria (40% del total de votos válidos emitidos en la fecha en que

se eligió al mandatario). No se puede afirmar, entonces, que el porcentaje previsto en la norma que se analiza haya sido demasiado exigente."

6.32.1.5.2.2. Posteriormente, en la sentencia C-180 de 1994, la Corte examinó una regla idéntica incorporada en el proyecto de ley que sobre mecanismos de participación ciudadana luego sería sancionado como la Ley 134 de 1994. Estableció en aquella oportunidad:

"Esta norma se ajusta a la Constitución ya que hace parte de la atribución conferida al legislador en el artículo 103 de la Carta Política, de reglamentar la revocatoria del mandato, dentro de la cual juega papel importante la definición sobre el número de votos válidos requeridos para que se produzca la revocatoria. Lo mismo ha de predicarse de los porcentajes señalados en la ley.

El objetivo de esta disposición es garantizar que la petición de revocatoria obedezca a razones de fondo y no al simple capricho personal de unos cuantos ciudadanos, o de un grupo de enemigos personales o políticos. Además, pretende asegurar que exista una base fuerte para convocar a una nueva elección, al igual que evitar que coaliciones de grupos minoritarios lleven a que toda una comunidad tenga que ocuparse de un asunto que interesa tan sólo a unos pocos."

Conforme a estos pronunciamientos las disposiciones adoptadas por el legislador en la sentencia C-180 de 1994 fueron consideradas compatibles con la Constitución al menos por dos razones. En primer lugar, el Congreso es titular de una competencia amplia y específica en esta materia considerando lo dispuesto por los artículos 40 y 103 de la Constitución. A su vez, en segundo lugar, el umbral y la votación fijados impiden que se pueda promover un mecanismo de participación únicamente con la activación de grupos minoritarios o solo por razones asociadas a rivalidades políticas o a desacuerdos menores.

6.32.1.5.2.3. Luego, en la sentencia C-179 de 2002, la Corte determinó que se ajustaban a la Constitución las nuevas reglas que sobre umbral y votación fueron fijadas en el proyecto adoptado posteriormente como Ley 741 de 2002. Al referirse al porcentaje mínimo de participantes -ahora definido en el cincuenta y cinco por ciento- estableció:

"En cuanto a la primera de las modificaciones descritas, relativa a la participación ciudadana mínima en la jornada de pronunciamiento popular, siguiendo el espíritu general que animó al Congreso en la aprobación del presente proyecto, <u>ella significa también una facilitación del trámite de revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores.</u> La flexibilización introducida, <u>descansa aún sobre la base de un porcentaje mínimo de participación ciudadana en la mencionada jornada, porcentaje que alcanza a darle seriedad al proceso y respeta los derechos políticos del funcionario elegido y la estabilidad de su administración.</u> Por ello se juzga razonable por esta Corporación.

Evidentemente, a todos los ciudadanos pertenecientes a la circunscripción electoral respectiva les asiste el derecho de manifestarse sobre la posibilidad de revocar su mandato, por lo cual el mínimo requerido no desconoce los derechos de los

electores, debido a que la abstención es facultativa. En cambio, dicho mínimo introduce un factor de seriedad dentro del mecanismo de participación descrito, evitando que un número muy reducido de votantes revoque las decisiones antes adoptadas con una base democrática sustancialmente mayor. Sobre esta exigencia de un mínimo de participación ciudadana en la jornada electoral en la que se decide sobre la revocatoria, la jurisprudencia ya ha vertido ciertos criterios justificativos, que tienen que ver con la necesidad de estabilidad en la administración territorial y de seriedad en los procesos democráticos."(Subrayas no hacen parte del texto)

A su vez, al examinar la nueva regla "de la mitad más uno" para adoptar la decisión de la revocatoria, este Tribunal advirtió:

"En cuanto a la mayoría exigida para la aprobación de la revocatoria, al ser ahora fijada por la disposición que se analiza en la mayoría absoluta de los votos de los ciudadanos que participan en la elección, hace que dicha norma profundice el acento democrático de este mecanismo de participación. En efecto, la norma vigente que se propone modificar, al exigir un 60% de la votación registrada, permite que la voluntad minoritaria se imponga sobre la mayoría que opina que el mandato debe ser revocado. La reducción propuesta, asegura la prevalencia de la opinión dominante, por lo cual mal puede estimarse contraria al modelo democrático y participativo por el que propugna la Constitución." (Subrayas no hacen parte del texto)

Son entonces tres las razones que fundamentaron la decisión de la Corte para declarar conformes a la Constitución las reglas hoy consagradas en la ley 741 de 2002. Así, (i) la reducción de un umbral es admisible en tanto facilita la implementación del mecanismo de revocatoria bajo la condición de que asegure una base mínima suficiente que confiera seriedad al proceso, proteja los derechos políticos de los ciudadanos electos y garantice la estabilidad territorial. En ese marco, la Corte concluyó que (ii) un porcentaje del cincuenta y cinco por ciento (55%) impide que un número muy reducido de personas tenga la capacidad de afectar una decisión adoptada previamente con un apoyo democrático más amplio. Adicionalmente, la exigencia de la mayoría absoluta a favor de la propuesta no se opone a la Constitución (iii) dado que profundiza el carácter democrático del mecanismo y elimina la posibilidad de que reglas que establezcan mayorías calificadas tengan como efecto el predominio de decisiones minoritarias.

Es importante señalar que este Tribunal, al evaluar la constitucionalidad de la regla relativa al número de apoyos requeridos para solicitar la convocatoria y que disponía la necesidad de obtener apoyos en un número no inferior al 40% del total de votos conseguidos por el elegido, advirtió:

"La modificación que en este punto se propone a la legislación vigente, sin duda representa una facilitación del procedimiento legal establecido para convocar a pronunciamiento para revocatoria del mandato. Empero, podría pensarse que la reducción del número de ciudadanos al 40% del total de votos que obtuvo el elegido, permite a la minoría política proponer la convocatoria, lo cual resulta contrario al principio de las mayorías que fundamenta el régimen democrático. No obstante, teniendo en cuenta que este porcentaje se refiere solamente al número de

ciudadanos que deben apoyar la convocatoria para pronunciamiento sobre revocatoria, y no al número que debe aprobar la revocatoria misma, queda a salvo dicho principio de mayorías. Si existiere una mayoría que respalda la gestión del mandatario, ella tendrá después la ocasión de demostrarlo en las urnas, de manera tal que la oposición no resultará imponiendo una voluntad minoritaria." (Subrayas no hacen parte del texto)

Este pasaje de la sentencia indica que la Corte asumió como constitucionalmente problemática, desde la perspectiva del principio de mayorías, una regla que tuviera como efecto disminuir a menos de la mitad, en relación con la anterior elección, el número de ciudadanos en capacidad de aprobar la revocatoria de un mandato.

6.32.1.5.1.2. En el presente caso, tal y como se advirtió previamente, se suscita la cuestión relativa a si la regla prevista en el proyecto desconoce la Constitución. En opinión de este Tribunal dicha regla no resulta opuesta a la Carta Política en atención a las siguientes razones:

En primer lugar, la Constitución no fija una regla respecto de la participación mínima que se requiere para la revocatoria del mandato. La Carta en esta materia se limitó, instituyendo el voto programático, a consagrar a una obligación de cumplimiento del programa presentado por alcaldes y gobernadores (art. 259), de una parte, y a prever la posibilidad de revocar el mandato en las condiciones en que ello sea definido por la Constitución y la ley (art. 40.4). Esto implica que el legislador dispone de un amplio margen de configuración para definir las reglas aplicables en esta materia encontrándose autorizado, entre otras cosas, para la fijación del umbral y de las mayorías requeridas para la revocatoria. A diferencia de otros mecanismos en los que la Constitución sí definió mínimos de participación para su validez, en el caso del mecanismo revocatorio ello no ocurrió.

Para la Corte de las decisiones de constitucionalidad citadas previamente no se sigue un precedente que impida el establecimiento de un umbral de participación del cuarenta por ciento (40%). La única condición exigida por este Tribunal es que las reglas establecidas no priven de seriedad al mecanismo correspondiente ni desconozcan abiertamente el principio mayoritario. Para la Corte ello no ocurre en el presente caso en tanto el porcentaje referido exige una participación mínima suficiente para juzgar la gestión de los mandatarios departamentales, distritales y municipales y, adicionalmente, establece la regla de votación de la mitad más uno para decidir la revocatoria.

En segundo lugar, no resulta factible comparar las reglas de la elección inicial con las reglas de la revocatoria del mandato, a efectos de fijar una exigencia de que la participación en esta última consista en un porcentaje específico del número de votantes de la primera. En efecto, al paso que en la primera se trata de la elección de un programa, la segunda consiste en el examen de su cumplimiento. Adicionalmente, tal y como lo destacó la Corte en la sentencia C-179 de 2002, el establecimiento de un porcentaje de participación para la validez no impide, en todo caso, que si existiere una mayoría que respalda la gestión del mandatario, ella lo demuestre en las urnas. El deber constitucional de participar en la vida política del país, demandará de los ciudadanos que se opongan a la revocatoria, la

definición de una estrategia de participación. Ello, sin duda alguna, contribuirá a extender los canales de deliberación requeridos por el modelo democrático adoptado en la Constitución de 1991.

En tercer lugar y vinculada con la consideración precedente, es importante recordar que el procedimiento de revocatoria es un acto complejo compuesto por la decisión de revocatoria, el nombramiento provisional de un sucesor y la convocación a nuevas elecciones. Esta característica del proceso permite entonces que en el evento de prosperar la revocatoria, los integrantes del partido político del funcionario revocado sometan su programa de gobierno a un nuevo escrutinio ciudadano, sin que para ello exista una restricción constitucional específica. En ese contexto, debe precisar este Tribunal que los períodos establecidos para los funcionarios electos no se encuentran protegidos por una regla de intangibilidad absoluta que impida la evaluación de su gestión y, en caso de ser ello posible, su revocatoria popular a efectos de convocar una nueva deliberación programática.

En cuarto lugar, es claro que la modificación que pretende introducir el Congreso a la regulación vigente en materia de revocatoria del mandato, tiene como propósito profundizar el modelo participativo que ha fijado la Constitución al establecer reglas que facilitan su activación. Esa reducción no implica, en ningún caso, anular (i) la posibilidad de que los ciudadanos que consideren necesario resistirse a ella concurran a la votación respectiva o (ii) la facultad del Gobierno correspondiente de participar en la campaña según lo establecido en el parágrafo del artículo 34 del proyecto. Así las cosas la medida legislativa persigue un propósito constitucionalmente importante en tanto se articula con la obligación del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

6.32.2. Por las razones expuestas la Corte declarará la exequibilidad de la disposición examinada.

6.33. Artículo 42 (Título III, Capítulo IV).

Artículo 42. Consecuencias de la aprobación popular de un mecanismo de participación ciudadana que requiere votación. Los mecanismos de participación ciudadana, que habiendo cumplido los requisitos contemplados en el artículo anterior, hayan sido aprobados tienen las siguientes consecuencias:

a) Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta;

b) Los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones locales, entrarán en vigencia a partir del momento de la publicación a menos que en la misma se establezca otra fecha.

La publicación deberá hacerse a los ocho (8) días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral en el *Diario Oficial* o en la publicación

oficial de la respectiva corporación y, de no realizarse, se entenderá surtida una vez vencido dicho término, configurándose para el funcionario reticente una causal de mala conducta.

c) Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva.

Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el edil, dentro de los quince (15) días siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses.

6.33.1. El **artículo 42** del proyecto se ocupa de establecer reglas relacionadas con las consecuencias que se siguen de la aprobación, por votación popular, de las materias o asuntos que se someten a los mecanismos de participación. El artículo examinado no regula los efectos de la aprobación popular de todos ello, limitándose a consagrar lo referido al referendo y a la consulta popular.

6.33.2. Los literales a) y b) adoptan reglas para la incorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones aprobadas mediante referendo. En primer lugar, asignan la obligación de sancionar la decisión popular adoptada. En segundo lugar, establecen el deber de disponer su promulgación. En tercer lugar, fijan el deber de publicación estableciendo como regla supletiva para el evento en que tal publicación no ocurra, la necesidad de entender que ella se ha producido al vencerse el término previsto para hacerlo.

6.33.3. La Corte considera que los literales examinados se ajustan a la Constitución. En ellos se establecen medidas adecuadas para hacer efectiva una decisión popular que tiene como resultado la modificación del ordenamiento jurídico. Debe la Corte precisar, en todo caso, que la regla general de vigencia establecida en el literal b) únicamente puede ser definida expresamente por el pueblo en la decisión popular, de manera tal que no resulta posible, por ejemplo, que ninguna autoridad aplace su entrada en vigencia. En ese sentido, lo relativo a la eficacia temporal de la medida cae comprendido por las materias que son competencia del pueblo convocado en referendo.

Adicionalmente, es pertinente destacar que la regla supletiva para el caso del incumplimiento del deber de publicación, no desconoce el principio de publicidad en la actuación del Estado en tanto la norma no solo tiene un origen directamente popular sino que, además, el trámite que ha tenido para su aprobación constituye un medio idóneo para su conocimiento, cumpliendo los mismos propósitos que la publicación que se realiza mediante los instrumentos oficiales. Esta decisión se funda además en la importancia de seguir el precedente establecido por la Corte al declarar, en la sentencia C-180 de 1994, la exequibilidad de los artículos 48 y 49 de

la Ley 134 de 1994.

6.33.4. El literal c) regula los efectos cuando en consulta popular el pueblo adopta una decisión obligatoria previendo, en armonía con el principio democrático, medidas que garantizan la pronta ejecución de la decisión popular. Además de ello coincide, en general, con el artículo 56 del proyecto de ley estatutaria declarado exequible en la sentencia C-134 de 1994 y, en consecuencia el referido pronunciamiento es un precedente relevante que también apoya la constitucionalidad del aparte normativo examinado.

Sin embargo, la Corte estima que no resulta compatible con la Carta asignar al *"edil*" la competencia de expedir una norma con fuerza de resolución local cuando la junta administradora así no procede. En efecto, esta disposición carece de claridad suficiente si se tiene en cuenta que las juntas administradoras locales se encuentran conformadas por varios ediles y, en consecuencia, su redacción actual puede poner en riesgo la efectividad de la decisión adoptada en consulta popular en tanto todos los integrantes de la junta administradora son ediles. En esa medida se declarará inexequible la expresión *", o el edil"*, lo que implica considerar que la decisión debe adoptarla, conforme lo establece la Ley 134 de 1994, el funcionario responsable, esto es, el alcalde local o el alcalde mayor.

Así las cosas, en los términos expuestos, será declarada inexequible la expresión "*o el edil,*" del inciso final del artículo 42. En lo demás dicho artículo será declarado exequible.

Los apartes del artículo 42, objeto de inexequibilidad se identifican a continuación:

Artículo 42. Consecuencias de la aprobación popular de un mecanismo de participación ciudadana que requiere votación. Los mecanismos de participación ciudadana, que habiendo cumplido los requisitos contemplados en el artículo anterior, hayan sido aprobados tienen las siguientes consecuencias:

a) Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta;

b) Los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones locales, entrarán en vigencia a partir del momento de la publicación a menos que en la misma se establezca otra fecha.

La publicación deberá hacerse a los ocho (8) días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral en el *Diario Oficial* o en la publicación oficial de la respectiva corporación y, de no realizarse, se entenderá surtida una vez vencido dicho término, configurándose para el funcionario reticente una causal de mala conducta.

c) Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta

popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva.

Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde~~, o el edil,~~ dentro de los quince (15) días siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses. (Expresión inexequible, tachada)

6.34. Artículos 43, 44 y 45 (Título III, capítulo V: de la revocatoria del mandato).

Artículo 43. Notificación. Surtido el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta de revocatoria del mandato, el registrador correspondiente enviará al Gobernador o al Presidente de la República, según sea el caso, la certificación de la que trata el artículo 15 de esta ley para que fijen la fecha en la que se celebrará la votación correspondiente.

Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria del mandato, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.

Artículo 44. Remoción del cargo. Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado y a designar un encargado de conformidad con las normas vigentes.

Parágrafo. Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.

Artículo 45. Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.

Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, habrá un designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador.

Parágrafo. El encargado o designado por el Presidente de la República o el gobernador, dará cumplimiento en lo que fuere pertinente, al plan de desarrollo en el respectivo período.

6.34.1. Los **artículos 43, 44 y 45** del proyecto se ocupan de establecer aspectos relativos a la revocatoria del mandato.

En primer lugar (i) se dispone que la convocatoria al pronunciamiento sobre la revocatoria del mandato la hará el Presidente de la República o el gobernador una vez remitida por el Registrador la certificación sobre el cumplimiento de los requisitos para ello. Realizada tal convocatoria (ii) le corresponde al Registrador del Estado Civil respectivo la coordinación con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación. Una vez efectuada la votación y verificado el cumplimiento de los requisitos para la revocatoria (iii) el Registrador Nacional del Estado Civil, en atención a que la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata, procederá a comunicarlo al Presidente de la República o al gobernador respectivo a fin de que proceda, de una parte, a remover a la autoridad cuyo mandato ha sido revocado y, conforme a las normas vigentes para ello, a proceder a la designación de un alcalde encargado de acuerdo a las normas que regulan la materia.

Emitida la certificación por parte del registrador respecto de la revocatoria del mandato y en un plazo máximo de dos meses desde tal certificación (iv) se procederá a la convocación para elegir al sucesor del mandatario revocado. En tanto se surte tal elección (v) ocupará el cargo la persona que hubiere sido encargada por el Presidente de la República o el gobernador correspondiente la cual deberá dar cumplimiento en lo que fuere pertinente, al plan de desarrollo en el respectivo período.

6.3.4.2. En lo demás el conjunto de contenidos normativos de las disposiciones juzgadas resultan compatibles con la Constitución. Las competencias asignadas a la Registraduría guardan correspondencia con su condición de autoridad electoral según lo establece el artículo 266 de la Constitución. A su vez las funciones que se establecen a cargo del Presidente de la República y de los gobernadores en relación con la remoción y designación de gobernadores y alcaldes respectivamente, constituyen una expresión admisible de la habilitación establecida en los artículos 304 y 314 de la Constitución y, adicionalmente, se ajusta al precedente definido por la Corte Constitucional relativo a la admisibilidad de que el Presidente de la República y los gobernadores puedan designar temporalmente y de manera excepcional a funcionarios de elección popular. Sobre ello, al examinar una disposición que confería tales facultades, dijo la Corte en la sentencia C-180 de 1994:

“En tal contexto, considera la Corte que es razonable que el proyecto ordene que el Registrador ponga en conocimiento del Presidente de la República o del gobernador respectivo, los resultados de la votación para que éstos procedan, si es el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o del alcalde revocado, de acuerdo a lo dispuesto en la Carta Política, la cual señala, que en los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente suspenderá o destituirá a los gobernadores (CP. Art. 304) y que el Presidente y los gobernadores suspenderán o destituirán a los alcaldes (CP. Art. 314).”

6.34.3. El proyecto de ley que se examina prescindió de exigir que el alcalde o gobernador temporalmente designado tuviere que pertenecer al mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado, tal y como ello era establecido en el segundo inciso del artículo 74 del proyecto de ley que la Corte examinó en la sentencia C-134 de 1994. Esta modificación de la regulación del supuesto referido no desconoce disposición constitucional alguna. No exigir que el designado pertenezca al mismo movimiento o partido, incluso se relaciona con la naturaleza de la revocatoria en tanto ella supone, entre otras cosas, un juicio de reproche a la gestión administrativa desarrollada y a la capacidad de representación de los electores. Así las cosas la regulación resulta compatible con la Carta Política, más aún si se tiene en cuenta que el carácter programático de la elección se mantiene en tanto se impone al designado el deber de continuar con la ejecución del plan de desarrollo vigente.

Cabe aquí destacar que en los casos de revocatoria del mandato deberá tomarse en consideración lo dispuesto por el acto legislativo No. 2 de 2002 que modificó los artículos 303 y 314. Conforme a lo allí dispuesto (i) cuando al momento de acaecer la falta absoluta, faltaren más de 18 meses para cumplir el período, se procederá a la elección de alcalde o gobernador por el tiempo que reste. Cuando no se cumpla tal condición, esto es, (ii) cuando faltaren menos de 18 meses para concluir el período deberá el Presidente de la República o el Gobernador, según el caso, proceder a la designación por el tiempo que faltare respetando el grupo político, el movimiento o la coalición por la cual hubiere sido elegido el alcalde. Así las cosas y siendo la revocatoria del mandato una falta absoluta, deberán seguirse las reglas ahora establecidas directamente por la Constitución.

6.34.4. La Corte dispondrá declarar la exequibilidad de los artículos 43, 44 y 45.

6.35. Artículos 46 y 47 (Título III, capítulo V: reglas especiales a los referendos).

Artículo 46. Decisión posterior sobre normas sometidas a Referendo. Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de trámite dentro de los dos años siguientes.

Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años.

Artículo 47. Nombre y encabezamiento de la decisión. La decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo, o resolución local, según corresponda a materias de competencia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, distritales o de las juntas administradoras locales, y así se encabezará el texto aprobado.

Si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobado mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente según el caso:

"El pueblo de Colombia DECRETA:".

6.35.1. Son cuatro las reglas que prevén los artículos 46 y 47 del proyecto en relación con los referendos. Así, en primer lugar, (i) las disposiciones aprobadas o derogadas mediante un referendo no pueden ser sometidas nuevamente a discusión o debate dentro de los dos años siguientes. En segundo término, (ii) cuando se hubiere adelantado un referendo derogatorio o aprobatorio se prohíbe impulsar nuevamente un referendo respecto de la misma materia durante los dos años siguientes. En tercer lugar, (iii) se establece la denominación de las disposiciones adoptadas, tomando en consideración la corporación pública competente para adoptar o derogar las normas adoptadas o derogadas por el pueblo. Finalmente, en cuarto lugar, (iv) se prevé que en los casos de leyes o actos legislativos objeto de aprobación mediante referendo deberá encabezarse señalando: "El pueblo de Colombia decreta".

6.35.2. En atención al planteamiento de la Procuraduría, debe la Corte iniciar señalando que según la jurisprudencia constitucional vigente en la materia, las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en desarrollo del control previo de constitucionalidad tiene un carácter definitivo. En consecuencia, aún a pesar de que en el examen de constitucionalidad no se hubiere formulado una referencia específica respecto de uno de los apartes normativos declarados exequibles, la decisión no pierde su naturaleza.

Así las cosas, la Corte considera que la decisión adoptada en la sentencia C-180 de 1994 consistente en declarar la exequibilidad del artículo 46 del proyecto de ley en esa oportunidad examinado y en el que se dispuso que cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años, constituye un decisión relevante para examinar el contenido del artículo 46 del proyecto ahora enjuiciado.

6.35.3. Para la Sala Plena, las restricciones que se imponen en el artículo 46 del proyecto a la posibilidad de pronunciarse o discutir un asunto examinado mediante referendo constitucional, resultan compatibles con la Constitución dado que, si bien no se encuentran exigidas por ésta, contribuyen efectivamente a otorgarle estabilidad y seriedad al trámite del referendo y a su origen profundamente democrático. Incluso la regulación del artículo 46, en consonancia con tal propósito, ajusta la existente en la Ley 134 de 1994 que permitía a la respectiva corporación pública, con el voto de la mayoría de sus miembros, someter nuevamente a su decisión el asunto correspondiente. Así pues, la regla examinada privilegia el carácter participativo del modelo democrático limitando temporalmente las posibilidades del órgano de representación. Debe la Corte señalar que la primera de las restricciones establecida en el artículo 46, se entiende referida a su *trámite* en la corporación pública que corresponda y no a cualquier otro procedimiento. Ello es así dado que sería contrario a la Constitución que una decisión adoptada mediante referendo no pueda examinarse, por ejemplo, mediante un procedimiento que dé lugar a la existencia de un órgano que, como la Asamblea Constituyente a la que alude el artículo 376 de la Constitución, podría ser titular de atribuciones más amplias que las del pueblo mediante referendo, según ello ha sido destacado por ésta Corporación.

Cabe agregar, que la regla que prohíbe el sometimiento del asunto a un nuevo

referendo tiene apoyo en la posibilidad del legislador estatutario de configurar tal institución en aquello que no hubiere sido expresamente definido por la Carta. No se trata en este caso de una restricción excesiva al ejercicio de un derecho político sino de una limitación que encuentra fundamento, una vez más, en la importancia de darle estabilidad a la decisión adoptada por el pueblo luego de un trámite institucionalmente complejo y reglado. El pueblo no queda desprovisto de toda posibilidad de examinar nuevamente el asunto en tanto queda abierta la posibilidad de hacerlo transcurrido el término fijado o encauzar sus inquietudes a través de otros mecanismos de participación.

6.35.4. El contenido normativo del artículo 47 del proyecto de ley es idéntico al del artículo 47 de la Ley 134 de 1994. En efecto, ambas disposiciones tienen igual redacción:

Proyecto de ley objeto de examen	**Ley 134 de 1994**
Artículo 47. Nombre y encabezamiento de la decisión. La decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo, o resolución local, según corresponda a materias de competencia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, distritales o de las juntas administradoras locales, y así se encabezará el texto aprobado. Si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobado mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente según el caso: “El pueblo de Colombia DECRETA:”.	Artículo 47.- Nombre y encabezamiento de la decisión. La decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo, o resolución local, según corresponda a materias de competencia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, distritales o de las juntas administradoras locales, y así se encabezará el texto aprobado. Si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobado mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente según el caso: “El pueblo de Colombia decreta".

En atención a lo anterior la Corte dispondrá en relación con el artículo 47 del proyecto, estarse a lo resuelto en la sentencia C-180 de 1994 que declaró exequible el artículo 47 de la Ley 134 de 1994.

6.35.5. Por todo lo expuesto la Corte dispondrá (i) declarar exequible el artículo 46 y (ii) en relación con el artículo 47, estarse a lo resuelto en la sentencia C-180 de 1994 que declaró exequible el artículo 47 del proyecto de ley entonces examinado.

6.36. Artículo 48 (Título IV: de la rendición de cuentas; capítulo I: rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva).

El título IV denominado *“De la rendición de cuentas”* se encuentra compuesto por dos capítulos. El primero de ellos que se extiende del artículo 48 al artículo 57 se ocupa de regular lo relativo a la “*Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva*”.

Artículo 48. Definición Rendición de Cuentas. Por rendición de cuentas se entiende el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público.

Parágrafo. En todo caso, la Unidad Coordinadora de Atención al Ciudadano del Congreso de la República dispondrá de la información de la gestión de los congresistas: de su asistencia a las sesiones de comisiones y plenarias, del sentido de sus votaciones y de sus iniciativas legislativas y de control político presentadas.

6.36.1. El **artículo 48** del proyecto de ley (i) establece una definición de la rendición de cuentas, (ii) precisa sus principales medios de acción, (iii) fija sus finalidades y (iv) enuncia una de sus formas de materialización cuando se trata del Congreso de la República.

6.36.1.1. Siguiendo el propósito general del proyecto de ley, el legislador estatutario se ocupó de establecer un esquema normativo relativo a la rendición de cuentas por parte de las entidades públicas así como de los servidores de todos los niveles. La decisión de impulsar mecanismos que promuevan el conocimiento y control de las actividades de las entidades públicas se articula directamente con la dimensión del control de la democracia participativa. En efecto mediante este tipo de instrumentos es posible caracterizar, analizar, evaluar y criticar la gestión de los órganos públicos que cumplen funciones estatales o administran recursos públicos.

La rendición de cuentas permite asegurar que los recursos humanos y económicos destinados a los diferentes órganos o entidades del Estado sean empleados para la consecución de los fines del Estado de forma compatible con los principios que gobiernan la actividad administrativa según lo establece el artículo 209 de la Constitución.

El reconocimiento del control como una manifestación de la democracia participativa se encuentra previsto en varias disposiciones constitucionales. Así, el artículo 40 establece el derecho general de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Adicionalmente, el tercer inciso del artículo 103 de la Constitución prevé la obligación del Estado de contribuir a la promoción y capacitación de organizaciones sociales con capacidad para intervenir en instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. A su vez, el inciso tercero del artículo 107 al ocuparse del

régimen de los partidos y movimientos políticos al que se adscriben los funcionarios que cumplen funciones de representación establece que uno de sus principios rectores es la transparencia y, en esa medida, el artículo 109 prevé la obligación de rendir cuentas en lo relativo al volumen, origen y destino de sus ingresos. El artículo 270 prescribe que la ley organizará las formas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública. Igualmente el artículo 356 vigente prevé la creación de una estrategia para el control de la ejecución de los recursos que corresponden al sistema general de participaciones exigiendo, entre otras cosas, el fortalecimiento de espacios para la participación en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

6.36.1.2. Para la Corte el artículo 48 del proyecto de ley constituye una realización de lo dispuesto en los artículos 40, 103 y 270. La definición de rendición de cuentas que allí se hace y que es manifestación del dilatado margen de configuración que en esta materia tiene el Congreso, le permite avanzar en variadas direcciones y, en esa medida, no ofrece cuestionamiento alguno. Lo mismo cabe afirmar respecto de la caracterización de la rendición de cuentas como una forma de control social actuante en dos frentes diferentes: acciones de petición de información y explicaciones, de una parte y evaluación de la gestión, de otra. Adicionalmente las finalidades que se persiguen con este instrumento encuentran fundamento constitucional directo en tanto no solo se fundan en los artículos antes referidos sino también en lo señalado por el artículo 209 de la Constitución al enunciar los principios que orientan la actividad de la administración.

6.36.1.3. Los intervinientes señalan que la disposición examinada, al no prescribir la rendición de cuentas como una obligación de los Congresistas en tanto limita su alcance a la rama ejecutiva, constituiría una omisión legislativa relativa. Sobre la figura de la omisión, la Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas oportunidades. Así por ejemplo, en la sentencia C-041 de 2002 apoyándose en su jurisprudencia precedente, sostuvo:

"No obstante, la omisión del legislador también puede ser relativa, caso en el cual se la denomina, llanamente, omisión legislativa. Una omisión es relativa cuando se vincula con un aspecto puntual dentro de una normatividad específica; pero aquella se vuelve constitucionalmente reprochable si se predica de un elemento que, por razones lógicas o jurídicas –específicamente por razones constitucionales-, debería estar incluido en el sistema normativo de que se trata, de modo que su ausencia constituye una imperfección del régimen que lo hace inequitativo, inoperante o ineficiente. De lo anterior se deduce, entonces, que las omisiones legislativas relativas son susceptibles de control constitucional.

Para la Corte, el legislador incurre en una omisión legislativa u omisión relativa cuando éste ha regulado *"de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional; o cuando de dicha insuficiencia de regulación (omisión de una condición o un ingrediente que de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella) o incompleta reglamentación, conduce a la violación del derecho a la igualdad.* (…)*"*.

Esta Corporación también ha dicho que para que la juez constitucional pueda

declarar la inexequibilidad por omisión se requiere que la "*norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; c) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; d) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; e) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador."* (…).

Complementando el esquema anterior, la Corte Constitucional ha entendido que también se incurre en omisión legislativa relativa cuando el legislador "*al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. v.gr.: si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa."* (…)".

La Corte considera que en el presente caso no se estructuran los elementos de una omisión legislativa, que demande de la Corte la adopción de una sentencia aditiva con el propósito de extender el régimen de rendición de cuentas regulado en el proyecto de ley a los Congresistas. En efecto, de una parte, no es posible concluir que exista un mandato constitucional que imponga al legislador estatutario la fijación de un sistema de rendición de cuentas que se sujete a un conjunto uniforme de reglas para todos los órganos del Estado. Ello es así dado que la materialización del principio de transparencia y del derecho a controlar el ejercicio del poder político puede adquirir diversas formas. Si bien la rendición de cuentas es una categoría central para la democracia participativa su delimitación constitucional es escasa y, por ello, el legislador no está sometido a un mandato que lo obligue a regular con igual intensidad la rendición de cuentas a cargo de las diferentes autoridades públicas.

Adicionalmente la Corte considera que no existe una ausencia de regulación en tanto los ciudadanos (i) no solo se encuentran habilitados para promover procesos de rendición de cuentas de los congresistas mediante el empleo de otro tipo de instrumentos jurídicos como el derecho de petición susceptible de ser ejercido ante tales funcionarios o ante la corporación de la que hacen parte, (ii) sino que también la ley impuso la obligación, a cargo de la Unidad Coordinadora de Atención al Ciudadano del Congreso de la República, para disponer de la información relacionada con la gestión de los congresistas comprendiendo, entre otras cosas, su asistencia a las sesiones de comisiones y plenarias, el sentido de sus votaciones y las iniciativas legislativas y de control político que han presentado. En esa misma dirección, los artículos 73, 74 y 75 del proyecto fijan, como se verá al emprender más adelante su examen, reglas que pueden contribuir al desarrollo de formas diferentes de rendición de cuentas.

Ese conjunto de mecanismos, que deberán ser concretados de manera eficaz y permanente y para cuya materialización deben contribuir los Congresistas, hará posible proveer información suficiente a los ciudadanos respecto del comportamiento de los representantes en el Congreso que, como se sabe, deben actuar consultando la justicia y el bien común (art. 133).

6.36.1.4. No debe dejar la Corte de destacar que los derechos políticos reconocidos

a todos los ciudadanos así como otras garantías iusfundamentales como la libertad de expresión e información pueden articularse efectivamente a procesos de rendición de cuentas que, a pesar de no encontrarse institucionalizados, cuentan con inequívoca protección jurídica. Ciertamente el legislador podría avanzar en la regulación de los procesos de rendición de cuentas. Sin embargo de tal posibilidad no se sigue, por las razones que han quedado expuestas, que en la presente oportunidad se hubiere configurado una omisión.

6.36.2. La Corte entonces declarará la exequibilidad del artículo 48 del proyecto de ley.

6.37. Artículo 49 (Título IV: de la rendición de cuentas; capítulo I: rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva).

Artículo 49. Principios y elementos del proceso de Rendición de Cuentas. Los principios básicos que rigen la rendición de cuentas de las entidades públicas nacionales y territoriales, proceso que se constituye en una actitud permanente del servidor público, son: continuidad y permanencia, apertura y transparencia, y amplia difusión y visibilidad. Así mismo, se fundamenta en los elementos de información, lenguaje comprensible al ciudadano, dialogo e incentivos.

6.37.1. El **artículo 49** profundiza en la definición y caracterización de la rendición de cuentas así como en los principios y elementos que la configuran. Establecida como está, la importancia de la rendición de cuentas para optimizar los derechos de participación y el control de las autoridades públicas, la Corte considera que la disposición examinada se ajusta a la Constitución en tanto además de caracterizar el tipo de comportamientos que deben esperarse de las entidades públicas así como de los servidores que se vinculan a ella, fija la manera en que debe ser desarrollada la rendición de cuentas.

6.37.2. Lo allí señalado es plenamente compatible con lo que disponen, entre otros, el artículo 209 al aludir a los principios que rigen la administración pública.

6.38. Artículo 50 (Título IV: de la rendición de cuentas; capítulo I: rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva).

Artículo 50. Obligatoriedad de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Las autoridades de la administración pública nacional y territorial tienen la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos.

La rendición de cuentas incluye acciones para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la Rama Ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones.

Parágrafo. Las entidades y organismos de la Administración Pública tendrán que rendir cuentas en forma permanente a la ciudadanía, en los términos y condiciones previstos en el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011. Se exceptúan las empresas

industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales.

6.38.1. La disposición del **artículo 50** que se examina (i) establece el carácter obligatorio de la rendición de cuentas en atención a sus finalidades, (ii) indica el tipo de acciones que comprende, (iii) precisa el régimen que disciplina la rendición de cuentas y (iv) define las entidades que se encuentran vinculadas por esta obligación.

6.38.1.1. Esta disposición no plantea, en general, ningún cuestionamiento constitucional. La Corte considera que la exclusión general del régimen de rendición de cuentas de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, no se opone a la Constitución, en tanto se funda en el tipo de actividad que despliegan y en el hecho de encontrarse en mercados competidos en los que un proceso de rendición de cuentas en las mismas condiciones que el resto de entidades podría resultar problemático. Ahora bien y como es natural, tal exclusión del régimen general establecido en el proyecto no se opone a las actividades de control que sobre tal tipo de entidades deben ejercer los organismos de control o pueden ejercer los ciudadanos apoyándose en el uso de las diferentes acciones y medios de control que prevé el ordenamiento jurídico.

6.38.1.2. De otra parte respecto de la remisión que hace la disposición al artículo 78 de la Ley 1474 de 2011, esta Corporación considera que ello no desconoce la reserva de ley estatutaria, en tanto dicha remisión no tiene como propósito modificar la naturaleza jurídica del artículo al que se remite sino reiterar la existencia de un régimen legal diferente y preexistente que se ocupa de asuntos temáticamente cercanos a los de la presente ley. La remisión entonces simplemente cumple una función de advertencia respecto de la existencia de otras normas aplicables a todas las entidades y organismos de la administración pública y en las que se prevén formas de control de la gestión pública. En este caso la remisión no tiene como propósito el diseño de un nuevo régimen jurídico ni el completamiento de una institución. Cumple el objetivo, eso sí, de orientar una lectura sistemática de las normas del ordenamiento jurídico que regulan la materia.

6.38.2. La Corte declarará exequible esta disposición.

6.39. Artículos 51 y 56 (Título IV: de la rendición de cuentas; capítulo I: rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva).

Artículo 51. Manual Único y lineamientos para el proceso de Rendición de Cuentas. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación elaborará el Manual Único de Rendición de Cuentas, que se constituirá en la guía de obligatoria observancia para las entidades públicas en el desarrollo del proceso de rendición de cuentas.

Este manual deberá contener los lineamientos metodológicos para desarrollar la rendición de cuentas en las entidades de la Rama Ejecutiva, del orden nacional y territorial, así como las recomendaciones para las demás Ramas del Poder Público y entidades de la Administración Pública. Incluye criterios para determinar los temas de interés de la ciudadanía, el desarrollo sectorial y regional, así como lineamientos de información, gobierno abierto y mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 56. Etapas del proceso de los mecanismos de rendición pública de cuentas. El manual único de que trata el artículo 51 de la presente ley contendrá:

a) Aprestamiento;
b) Capacitación;
c) Publicación de información;
d) Convocatoria y evento;
e) Seguimiento;
f) Respuestas escritas y en el término quince días a las preguntas de los ciudadanos formuladas en el marco del proceso de rendición de cuentas y publicación en la página web o en los medios de difusión oficiales de las entidades.
Cada una de estas etapas debe ser desarrollada en el Manual Único de Rendición de Cuentas por el director o gerente de la entidad del orden nacional, el Alcalde o Gobernador.

6.39.1. Los **artículos 51 y 56** aluden al Manual Único de Rendición de Cuentas. Con ese propósito prescriben (i) que su elaboración se encontrará a cargo del Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, (ii) que constituirá una guía de obligatoria observancia para las entidades públicas cuando deban rendir cuentas, (iii) que dicho Manual incluirá, de una parte, (a) los lineamientos metodológicos para desarrollar la rendición de cuentas en las entidades de la Rama Ejecutiva, del orden nacional y territorial y, de otra, (b) las recomendaciones para las demás ramas del poder público y entidades de la administración pública. A su vez el artículo 56 (iv) se ocupa de señalar lo aspectos que deben encontrarse contenidos en el referido Manual y que se relacionan con las etapas que deben desplegarse en el proceso de rendición de cuentas.

6.39.2. La Corte considera que la creación de un Manual en el que se establezcan los criterios para el desarrollo de los procesos de rendición de cuentas no se opone a la Carta en tanto contribuye a precisar el alcance de ese importante instrumento. En efecto, delimitar en un nivel operativo los diferentes componentes de la rendición de cuentas que, como se sabe, contribuye a disminuir las dificultades de acceso de los ciudadanos a la información pública y a promover un adecuado ejercicio de actividades de control a la gestión pública, se funda en los artículos 20, 40 y 209 de la Constitución, entre otros. Es por ello que la Corte no encuentra objeción alguna respecto de la posibilidad de crear un manual de esta naturaleza.

6.39.3. La cuestión que se suscita es si resulta o no constitucionalmente admisible que los contenidos del referido Manual sean obligatorios para las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y del orden territorial. Para las otras entidades,

según lo establece el segundo inciso del artículo 51, tales contenidos constituirán únicamente una recomendación y, por ello, no contendrán prohibiciones o mandatos vinculantes. De la Constitución no se deriva una prohibición que impida que el Legislador imponga a las entidades nacionales de la rama ejecutiva la obligación de seguir las instrucciones de un Manual para la rendición de cuentas elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública entre cuyas funciones se encuentra la formulación de políticas generales en materia de administración pública, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación. Puede considerarse como una articulación legítima de las diferentes instituciones del Estado con el propósito de alcanzar un propósito constitucionalmente valioso.

6.39.4. Ahora bien, la Corte considera que la expedición de un Manual de esta naturaleza no debe comprender materias que se encuentren cobijadas por la reserva de ley estatutaria y, por el contrario, es indispensable que se limite, tal y como lo advierte el artículo 51, a fijar lineamientos metodológicos. Adicionalmente no debe interferir, de ninguna manera, en la competencia de la Contraloría General de la República, reconocida en el numeral 1 del artículo 268 de la Constitución y conforme a la cual le corresponde a tal organismo *prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse*.

6.39.5. La Corte no considera que se encuentre en riesgo la autonomía de las entidades territoriales para la administración de sus propios asuntos según lo prescribe el artículo 287 de la Carta, en tanto la ley se ocupó de establecer los elementos centrales en materia de rendición de cuentas y la remisión al Manual únicamente pretende ofrecer una perspectiva metodológica que, además, haga posible la adecuada unificación de la información.

6.39.6. Así las cosas este Tribunal declarara la exequibilidad de los artículos 51 y 56 del proyecto.

6.40. Artículos 52, 53, 54, 55 y 57 (Título IV: de la rendición de cuentas; capítulo I: rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva).

Artículo 52. Estrategia de Rendición de Cuentas. Las entidades de la Administración Pública nacional y territorial, deberán elaborar anualmente una estrategia de Rendición de Cuentas, cumpliendo con los lineamientos del Manual Único de Rendición de Cuentas, la cual deberá ser incluida en el Plan Anticorrupción y de Atención a los Ciudadanos.

La estrategia incluirá instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas, los lineamientos de Gobierno en Línea, los contenidos, la realización de audiencias públicas, y otras formas permanentes para el control social.

Artículo 53. Espacios de diálogo para la Rendición de Cuentas. Las autoridades de la administración pública nacional y territorial, en la Estrategia de Rendición de Cuentas, se comprometerán a realizar y generar espacios y encuentros presenciales, y a complementarlos con espacios virtuales, o a través de mecanismos electrónicos,

siempre y cuando existan condiciones para ello, para la participación ciudadana, tales como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas, para que los ciudadanos y las organizaciones sociales evalúen la gestión y sus resultados.

Las entidades propenderán por generar espacios de difusión masiva, tales como espacios en emisoras locales o nacionales, o espacios televisivos que garanticen un adecuado acceso a la información y a los informes de gestión de la ciudadanía en general.

En el evento en que una entidad no adelante dichos espacios, estará en la obligación de realizar audiencias públicas participativas, mínimo dos veces al año, con los lineamientos que se establecen en los siguientes artículos de la presente ley.

Artículo 54. Rendición de Cuentas de las instancias de participación. Las instancias de participación ciudadana incluidas en esta ley, deberán desarrollar ejercicios de rendición de cuentas en por lo menos una sesión de trabajo anual, teniendo en cuenta los principios y elementos de que trata el artículo 50 de la presente ley.

Artículo 55. Audiencias Públicas Participativas. Las audiencias públicas participativas, son un mecanismo de rendición de cuentas, así mismo son un acto público convocado y organizado por las entidades de la administración para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales.

En dichas audiencias se dará a conocer el informe de rendición de cuentas. Esta obligación surge para todo aquel que se haya posesionado como director o gerente de una entidad del orden nacional, lo mismo que para Alcaldes y Gobernadores.

Los directores o gerentes y los Alcaldes o Gobernadores deberán establecer correctivos que optimicen la gestión y faciliten el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo, asimismo fortalecerán los escenarios y mecanismos de información que permiten a la comunidad la participación y el control social permanente.

Artículo 57. Respuesta a los informes de rendición de cuentas. El Congreso de la República tendrá un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el gobierno a través de sus ministerios. Las mesas directivas de las cámaras confiarán su estudio a las respectivas comisiones constitucionales o legales, o a una comisión accidental.

Parágrafo. Los concejos municipales y distritales, las asambleas departamentales y las Juntas Administradoras Locales, también tendrán un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presenten los alcaldes municipales, distritales, locales y los gobernadores al respectivo cuerpo colegiado que le corresponda la evaluación.

6.40.1. El **artículo 52** (i) prevé una obligación de las entidades de la administración

pública del orden nacional y territorial de elaborar cada año una estrategia de Rendición de Cuentas siguiendo, para el efecto, los lineamientos del Manual Único de Rendición y (ii) fija el deber de incluir tal estrategia en el Plan Anticorrupción y de Atención a los Ciudadanos. Adicionalmente (iii) se establece que la estrategia deberá incluir instrumentos y mecanismos para la rendición de cuentas, los lineamientos de Gobierno en Línea, los contenidos, la realización de audiencias públicas y otro tipo de mecanismos permanentes para el control social.

La obligación impuesta a las entidades del orden nacional y territorial de elaborar una estrategia de rendición de cuentas no se opone a la Constitución. Por el contrario, ella se ajusta al carácter expansivo de la democracia y promueve posibilidades no solo para que las entidades ordenen la información de su gestión sino también para que aseguren el seguimiento de todos los ciudadanos interesados. La Corte declarará su exequibilidad.

6.40.2. Los **artículos 53, 54 y 55** regulan los escenarios en los cuales se debe desarrollar la rendición de cuentas.

El artículo 53 (i) establece que las autoridades de la administración pública nacional y territorial deberán, en la estrategia de rendición de cuentas, disponer la ejecución de diversas actividades a efectos de permitir que los ciudadanos y las organizaciones sociales puedan evaluar su gestión así como los resultados obtenidos. Dispone también que las entidades a las que se refiere (ii) deben impulsar la generación de diferentes espacios de difusión masiva que permitan a la ciudadanía el acceso a la información y, en particular, a los informes de gestión. Finalmente señala (iii) que en los eventos en los cuales las entidades no desarrollen los espacios de difusión masiva surgirá la obligación de desarrollar, al menos, dos audiencias participativas de las reguladas por el proyecto.

En consonancia con ello, el artículo 55 (iv) regula las audiencias participativas (v) señalando que se trata de un acto público convocado y organizado por las entidades de la administración con el propósito de evaluar la gestión realizada así como sus resultados. Adicionalmente (vi) establece que la obligación de rendir cuentas es de todo aquel que se hubiere posesionado como director o gerente de una entidad del orden nacional así como de los alcaldes y gobernadores. Finalmente (vii) prescribe que los directores, gerentes, alcaldes y gobernadores deben adoptar medidas correctivas que permitan optimizar su gestión y faciliten el cumplimiento de los planes de desarrollo, sin perjuicio de su deber de fortalecer los escenarios y mecanismos de información que permitan la participación de la comunidad así como su control social permanente. El artículo 54 (viii) asigna una obligación que vincula a las que allí de denominan instancias de participación disponiendo que deberán desarrollar ejercicios de rendición de cuentas en al menos una sesión de trabajo anual siguiendo, para el efecto, lo señalado en el artículo 50 del proyecto.

6.40.3. Los contenidos normativos de estas disposiciones se ajustan plenamente a la Constitución. El propósito que ellas persiguen, consistente en promover espacios para la revisión y evaluación de la gestión que adelantan las diferentes entidades del Estado, permite institucionalizar el control ciudadano reduciendo las asimetrías de información existentes de manera tal que los ciudadanos queden en capacidad de

controlar el cumplimiento de las funciones de las entidades públicas, tal y como se prevé en el primer inciso del artículo 40, en el inciso final del artículo 103 y en el artículo 270 de la Carta Política. .

Asimismo es importante reconocer que las instancias de participación reguladas entre los artículos 77 y 89 quedan vinculadas por la obligación de rendir cuentas siguiendo las reglas generales del artículo 50 y, en esa medida, la Corte no encuentra observación de ninguna naturaleza en tanto esta obligación se funda en las mismas disposiciones constitucionales antes citadas.

6.40.4. El **artículo 57** establece (i) una obligación de remisión de los informes de gestión de los gobiernos nacional, departamental, distrital, municipal y local a las respectivas corporaciones públicas según el nivel territorial de que se trate y (ii) un deber de tales corporaciones, temporalmente definido, de adelantar actividades de evaluación, dictamen y respuesta de los diferentes informes de gestión.

La Corte considera que esta forma *horizontal* de rendición de cuentas no solo constituye una expresión del carácter democrático en tanto asegura controles efectivos entre los diferentes órganos del Estado sino que, adicionalmente, es una expresión específica de las competencias de control político previstas en los artículos 114 –control político del congreso respecto del Gobierno Nacional, 299 –control político de las asambleas respecto de la administración departamental, 312 –control político de los concejos respecto de la administración municipal- y 318 –control de las juntas administradoras locales-. Este tipo de regulación no solo constituye un desarrollo del mandato constitucional de propiciar controles interorgánicos como una forma de evitar el ejercicio abusivo del poder sino también de contribuir a la colaboración armónica mediante un diálogo institucional permanente.

6.40.5. Por lo anterior, la Corte declarará exequible esta disposición.

6.41. Artículos 58 y 59 (Título IV: de la rendición de cuentas; capítulo I: rendición de cuentas de las juntas administradoras locales, los concejos municipales y las asambleas departamentales).

El título IV denominado *"De la rendición de cuentas"* se encuentra compuesto por dos capítulos. El segundo comprende los artículos 58 y 59 y se denomina "*Rendición de cuentas de las juntas administradora locales, los concejos municipales y las asambleas departamentales*".

Artículo 58. Plan de Acción de Rendición de Cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas. Las Corporaciones Públicas del orden territorial deberán elaborar anualmente un Plan de Acción de Rendición de Cuentas, cumpliendo con los lineamientos del Manual Único de Rendición de Cuentas, que deberá ser publicado con observancia de lo consagrado en la presente ley.

Artículo 59. Informes de Gestión y Rendición de Cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas. Los presidentes de

las Juntas Administradoras Locales, de los Concejos y de las Asambleas y de sus comisiones permanentes, elaborarán un informe de rendición de cuentas del desempeño de la respectiva célula, mínimo, una vez al año dentro de los tres primeros meses a partir del segundo año.

Los informes correspondientes quedarán a disposición del público de manera permanente en la página web y en las oficinas de archivo de la Junta Administradora Local, Concejo o de la Asamblea y en la correspondiente Secretaría General.

Los informes de rendición de cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas y de sus comisiones permanentes contendrán como mínimo una relación de las proposiciones presentadas, negadas, aprobadas y pendientes; un inventario de los debates adelantados y de los Proyectos de Acuerdo presentados, negados, aprobados y pendientes; y un informe tanto de los aspectos administrativos, financieros, laborales y contractuales correspondientes, así como de los asuntos que estando pendientes requieren continuidad en su trámite.

6.41.1. Los **artículos 58 y 59** establecen reglas relativas a la rendición de cuentas por parte de las corporaciones públicas territoriales. Las disposiciones examinadas se encuentran articuladas directamente con el propósito general de la ley regulando de forma específica, la forma en que las corporaciones públicas territoriales deben evidenciar sus actividades y resultados, de manera tal que los ciudadanos puedan evaluar y controlar la gestión de los representantes. Ello constituye un desarrollo de los artículos 40, 103 y 209 de la Constitución.

6.41.2. Es por ello que ambas disposiciones serán declaradas exequibles.

6.42. Artículos 60 a 66 (Título V: "*Del control social a lo público*"; Capítulo I).

El título V se encuentra compuesto por dos capítulos. El primero de ellos denominado igual que el título, se extiende del artículo 60 al artículo 66. El segundo se extiende del artículo 67 al artículo 76 y se denomina "*De las veedurías ciudadanas*".

Artículo 60. Control Social a lo público. El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

Quienes ejerzan control social podrán realizar alianzas con Organizaciones no Gubernamentales, Fundaciones, Universidades, gremios empresariales, medios de comunicación y entidades afines para fortalecer su ejercicio, darle continuidad y obtener apoyo financiero, operativo y logístico.

De igual manera, podrán coordinar su labor con otras instancias de participación a fin de intercambiar experiencias y sistemas de información, definir estrategias conjuntas de actuación y constituir grupos de apoyo especializado en aspectos jurídicos, administrativos, y financieros.

En todo caso, quien realice control social, en cualquiera de sus modalidades, deberá realizar al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentará a la ciudadanía.

Parágrafo. Los estudiantes de secundaria de último grado, universitarios, carreras técnicas o tecnológicas, para optar por el respectivo título, podrán opcionalmente desarrollar sus prácticas, pasantías o trabajo social, con las organizaciones de la sociedad civil que realicen control social. De igual forma, podrán adelantar sus prácticas con las organizaciones de control social quienes aspiren a ser auxiliares de la justicia.

Artículo 61. Objeto del Control Social. El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. La ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y correcta utilización de los recursos y bienes públicos.

En materia de servicios públicos domiciliarios el control social se sujetará al régimen contenido en la Ley 142 de 1994 y las normas que la complementen, adicionen y/o modifiquen.

Artículo 62. Alcance del Control Social. Quien desarrolle control social podrá:
a) Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo;
b) Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública;
c) Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes;
d) Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998;
e) Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997;
f) Presentar Acciones de Tutela en los términos del Decreto número 2591 de 1991;
g) Participar en Audiencias Públicas ante los entes que las convoquen;
h) Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

Artículo 63. Modalidades de Control Social. Se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana, en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados. En materia de servicios públicos domiciliarios, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.

Artículo 64. Objetivos del Control Social. Son objetivos del control social de la gestión pública y sus resultados:
a) Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano;
b) Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia;
c) Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos;
d) Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos;
e) Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales;
f) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
g) Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública;
h) Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla;
i) Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales.

Artículo 65. Aspectos de la Gestión Pública que pueden ser sujetos al control social. Salvo los aspectos que sean reservados, todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana.

En particular, todo contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo, de conformidad con la normatividad vigente en la materia. En tal sentido, las entidades del Estado y las entidades privadas que presten servicios públicos domiciliarios o realicen proyectos con recursos públicos deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. Para tal efecto, deberán entregar información relacionada con la prestación del servicio público domiciliario, el proyecto o el uso de los recursos públicos y de acuerdo con los objetivos perseguidos por el control social correspondiente, según sea el caso a los agentes de control para el ejercicio de su función y brindar las condiciones y las garantías necesarias a los ciudadanos, las organizaciones y redes para que puedan ejercer ese derecho.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o del cumplimiento de un servicio público domiciliario a nivel nacional, departamental o municipal deberán, por iniciativa propia o a solicitud de un ciudadano o de una organización civil, informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que en caso de querer hacerlo realicen el control social correspondiente.

Para el cumplimiento de estas disposiciones, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.

Artículo 66. Principios del Control Social a lo Público. Además de los consignados en la Ley 850 de 2003 como principios rectores de las veedurías, las

personas, entidades y organizaciones que ejerzan el control social lo harán con base en los principios de:
a) Oportunidad: Buscando el impacto preventivo de su acción, informando en el momento adecuado;
b) Solidaridad: Por cuanto se actúa para y en representación de las comunidades destinatarias de los bienes y servicios públicos, centrados en el interés general y, con especial énfasis, en el interés de los sectores marginados o más vulnerables de la población.

6.42.1. Los **artículos 60 y 61** del proyecto definen lo que la ley denomina el control social a lo público.

6.42.1.1. Estas dos disposiciones se ocupan de establecer los lineamientos generales de la regulación del denominado control social. Su contenido evidencia que dicha regulación se erige en complemento de la rendición de cuentas. En efecto, el control social constituye, conjuntamente con la rendición de cuentas, un mecanismo para incentivar, promover y garantizar la actuación de la ciudadanía en el seguimiento de las actividades de las entidades y funcionarios a cuyo cargo se encuentra el cumplimiento de funciones públicas o de administración de recursos públicos.

En esa medida el legislador estatutario pretende institucionalizar una forma de control que complementa los mecanismos de democracia directa –como la revocatoria directa-y aquellas manifestaciones ciudadanas que se expresan sin la existencia de una ordenación precisa al respecto. Definir jurídicamente esta forma de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos lejos de desconocer la Constitución, es expresión de un valioso propósito de optimizar el derecho de los ciudadanos a controlar el poder político que se sigue de los artículos 40, 103 y 270 de la Constitución y su deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria establecida en el numeral 5 del artículo 95 de la Carta. Es por ello que la Corte considera que el contenido normativo que establecen las disposiciones que ahora se examinan no se opone, de ninguna forma, a la Constitución.

6.42.1.2. Para la Corte la definición que se hace de control social resulta especialmente amplia y podría comprender un gran número de actividades de la más diferente naturaleza. En esa medida, la Corte considera que señalar que al final de cada año quien realice el control social deberá realizar un balance de su ejercicio y presentarlo a la ciudadanía, impone una obligación que por su amplitud puede considerarse excesiva. En efecto, el seguimiento de la gestión pública puede tener diferentes finalidades y no todas ellas necesariamente deben estar vinculadas a su divulgación por parte de los particulares que las desarrollan. Por eso la Corte considera que el deber establecido en el tercer inciso del artículo 60 desconoce la Constitución en tanto resulta fijando, sin delimitar adecuadamente su alcance, una obligación que puede tornarse excesiva y, por esa vía, desconocer la libertad de las personas (art. 16) para asumir actitudes activas o pasivas frente a los diferentes momentos y manifestaciones de la democracia.

6.42.1.3. Adicionalmente y por razones similares a las expuestas en otros pasajes de esta sentencia, la Corte considera que la remisión que se hace en el inciso segundo

del artículo 61 a la Ley 142 de 1994 no desconoce la reserva de ley estatutaria en tanto su propósito no tiene como propósito modificar la naturaleza jurídica del artículo al que se remite sino reiterar la existencia de un régimen legal diferente y preexistente que se ocupa de asuntos temáticamente cercanos a los de la presente ley.

6.42.1.4. La Corte declarará exequible los artículos 60 y 61 examinados con excepción de la expresión *"En todo caso, quien realice control social, en cualquiera de sus modalidades, deberá realizar al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentará a la ciudadanía"* del artículo 60. Esta declaración no impide que el legislador, en el futuro, establezca de manera precisa las condiciones de imposición de este deber como manifestación del artículo 95.5 de la Carta Política. Tampoco se opone a que los ciudadanos desarrollen, en ejercicio de su libertad, las actividades a las que alude el aparte normativo que se declara inexequible.

6.42.2. Los **artículos 62, 63, 64 y 66** del proyecto de ley fijan reglas relacionadas con los mecanismos para el ejercicio del control social, las modalidades que puede adquirir y los objetivos que persigue.

6.42.2.1. Así, la primera de tales disposiciones (i) se refiere a los instrumentos a los que se puede acudir para ejercer el control social enunciando, entre otras cosas, la posibilidad de solicitar información, presentar denuncias, realizar observaciones a la gestión pública así como ejercer diferentes acciones judiciales. El artículo 63 (ii) prescribe que el ejercicio del control social puede llevarse a cabo, de una parte, mediante veedurías ciudadanas, Juntas de Vigilancia, Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, auditorías ciudadanas e instancias de participación ciudadana y, de otra, a través del ejercicio de los derechos que permitan materializar el control social. Esa misma disposición (iii) señala que el control social en materia de servicios públicos se ejercerá de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. El artículo 64 (iv) establece entre los objetivos del control social el fortalecimiento de la cultura de lo público en el ciudadano, la contribución a la mejoría de la gestión pública, la prevención de los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, el apoyo y complemento de la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales, la puesta en evidencia de las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales y la contribución a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales. Finalmente, el artículo 66 (v) determina que entre los principios del control social a la gestión pública no solo se encuentran los ya mencionados en la Ley 850 de 2003 -ley estatutaria- sino también los de oportunidad y solidaridad.

6.42.2.2. Este grupo de disposiciones no plantean en general problemas constitucionales significativos. En efecto, la indicación en el artículo 62 de los medios a los que pueden acudir quienes individual o colectivamente desarrollan actividades de control social constituye, en realidad, el reconocimiento de un amplio arsenal de instrumentos que contribuyen institucionalmente a la materialización de una *auditoria* efectiva de la actividad de las autoridades públicas que no se detiene en la búsqueda y examen de información, sino que la trasciende

con el propósito de conseguir judicial o extrajudicialmente efectos de diferente naturaleza.

6.42.2.3. Tampoco se opone a la Constitución el reconocimiento de un conjunto de organizaciones -*veedurías ciudadanas, Juntas de Vigilancia, Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, auditorías ciudadanas e instancias de participación ciudadana*-, algunas de ellas reguladas sistemáticamente en la actualidad, mediante las cuales puede llevarse a efecto el control social. Ese reconocimiento, que se efectúa en el artículo 63 del proyecto, institucionaliza ampliamente los propósitos perseguidos por la ley y cae resguardada por el extendido margen de configuración que en esta materia ofrece la Constitución. Adicionalmente y por las mismas razones expuestas al examinar la remisión que el segundo inciso del artículo 61 hacía a la Ley 142 de 1994, la Corte considera que dicha remisión en el artículo 63 no plantea problema constitucional alguno.

6.42.2.4. En relación los objetivos del control social la Corte considera que, en general, su enunciación en el artículo 64 es compatible con la naturaleza del control social y con su incursión como una forma de materializar la democracia participativa en la dimensión de control. Ahora bien, en esta materia la Corte considera que no resulta posible, con fundamento en el reconocimiento de la democracia participativa imponer a los ciudadanos la posibilidad de desplegar actividades cuyo ejercicio se encuentra radicado principal o exclusivamente en las autoridades públicas.

En esa dirección la Corte considera que los objetivos definidos en los literales e) e i) del artículo 64 plantean algunas dificultades desde la perspectiva antes señalada, dado que el primero de ellos advierte que es un propósito del control social no solo apoyar sino también complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales. A su vez, el segundo indica que una de sus finalidades es la de contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales. La interpretación de estos literales no debe implicar, en ningún caso, el desprendimiento de las obligaciones que a su cargo tienen los organismos de control, en el primer caso, o de las autoridades públicas en la protección de los derechos, en el segundo. Si bien los particulares pueden tener determinadas facultades o eventualmente ciertos deberes en las materias comprendidas por los literales a los que se ha hecho referencia, ello no puede suponer, reitera la Corte, la atribución de competencias exclusivas de las entidades del Estado.

6.42.2.5. La remisión que en el artículo 66 se hace a los principios de las veedurías como aplicables también al control social de la gestión pública resulta compatible con la Constitución. En efecto, los principios enunciados entre los artículos 7 y 14 de la Ley 850 de 2003 denominados principios de democratización, autonomía, transparencia**,** igualdad, responsabilidad, eficacia, objetividad y legalidad, declarados constitucionales por esta Corporación en la sentencia C-292 de 2003, son plenamente compatibles con la definición de la naturaleza y objetivos del control social. A igual conclusión arriba la Corte en relación con el principio establecido en el literal a) del artículo 66 del proyecto de ley en tanto exige una

acción oportuna en el ejercicio de las actividades que se despliegan para evaluar la gestión y los resultados de la gestión pública.

6.42.2.6. El literal b) del artículo 66 define el principio de solidaridad e indica, entre otras cosas, que en el control social se actúa para y en representación de las comunidades y destinatarias de los bienes y servicios públicos considerando, en particular el interés de sectores vulnerables de las personas. Esta Corporación estima que de acuerdo al precedente definido por la Corte en la sentencia C-292 de 2003, el uso de la expresión en el contexto de actividades de control social en representación se ajusta a lo dispuesto por los artículos 103 y 270. En aquella oportunidad señaló:

Uno de los intervinientes considera que la expresión "de representación", contenida en el artículo 1º del proyecto, contradice la esencia de las veedurías como un sistema de participación y por ello solicita declarar inexequible ese aparte. Sin embargo, la Corte considera que si bien es cierto que el término puede suscitar algunas dudas, una lectura sistemática de las normas constitucionales y del proyecto permite superar el problema hermenéutico.

En efecto, el concepto de "representación" del que da cuenta el artículo 103 de la Carta, no corresponde al mismo criterio de representación en el ejercicio del control político y que se expresa mediante el voto, sino como una forma de proyección de la comunidad organizada a través de sus delegados en diferentes escenarios. El criterio de representación previsto en esa norma debe armonizarse con el criterio participativo referido en el artículo 270 de la Constitución, en cuanto tiene que ver con la vigilancia ciudadana de la gestión pública.

Las veedurías ciudadanas son por su naturaleza organizaciones participativas, sin perjuicio de la representación que supone para la realización interna y externa de sus tareas y que constituyen una expresión del principio democrático.

De esta manera, el aparte acusado no puede ser declarado inexequible en la medida en que reproduce el contenido de una norma constitucional (CP. artículo 103), sino que debe ser interpretado sistemáticamente a la luz del artículo 270 ídem, con el fin de precisar su eficacia y alcance normativo."

Así las cosas la expresión representación significa, en estos casos, que los resultados del control social a lo público tiene una proyección sobre la gestión y los resultados de la actuación del Estado en beneficio de los sectores vulnerables, marginados o destinatarios de dicha gestión.

6.42.2.7. La Corte entonces declarará la exequibilidad de los artículos objeto de examen.

6.42.3. El **artículo 65** establece un conjunto de reglas en las que se define la materia que se encuentra sometida a la vigilancia ciudadana a través de las formas de control social a lo público.

6.42.3.1. El punto de partida consiste en establecer (i) que todos los aspectos de la

administración pública, salvo aquellos que estuvieren sometidos a reserva, podrán ser objeto de tal vigilancia. Ello implica, de manera especial (ii) que el control ciudadano cobija la actividad contractual del Estado así como la destinación de los recursos públicos. Como consecuencia de ello (iii) el proyecto prescribe que las entidades públicas, de una parte, y las entidades privadas que presten servicios públicos domiciliarios o administren recursos públicos, de otra, deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. Ese derecho supone (iv) la obligación de las entidades objeto de control no solo de entregar información relacionada con la prestación del servicio público domiciliario, el proyecto o el uso de los recursos públicos de acuerdo con los objetivos perseguidos por el control social, sino también de brindar las garantías suficientes para el ejercicio del control. Adicionalmente (v) a tal derecho se vincula el deber de las entidades destinatarias del control social de informar en un medio de amplia difusión, según el nivel territorial, la posibilidad de que quienes así lo consideren adelanten el control social. Finalmente se señala que para el cumplimiento de lo dispuesto se aplicará lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 en materia de control social.

6.42.3.2. El artículo 65, en atención al propósito de institucionalizar las formas de control social, delimita de forma constitucionalmente admisible las materias objeto del control así como los derechos y los deberes que para tal efecto se reconocen e imponen. El legislador establece entonces un conjunto de reglas equilibradas a fin de permitir que la ciudadanía ejerza el control social correspondiente previendo, adicionalmente, el punto hasta el cual puede extenderse dicha vigilancia a efectos de no afectar, por ejemplo, la autonomía de los particulares.

Extender el control social incluso a los particulares es consecuencia del reconocimiento jurídico de su posibilidad de ejercer funciones públicas o de administrar recursos del Estado. En esa dirección, es legítimo que se autorice a los ciudadanos a implementar medidas de seguimiento a la gestión y a los resultados de los particulares en ese tipo de casos. Adicionalmente, la regulación adoptada resulta ser una consecuencia de la competencia del legislador establecida en el inciso final del artículo 123 de la Constitución conjuntamente interpretado con el artículo 270, para determinar el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas.

6.42.3.3. En este caso el proyecto de ley remite a la Ley 142 de 1994 con el propósito de precisar las condiciones bajo las cuales se cumplirá lo dispuesto en el artículo que se examina. Este reenvío se opone a la reserva de ley estatutaria (art. 152) dado que establecer, mediante una remisión general a una ley ordinaria, que un mecanismo de control objeto de dicha reserva se regule por lo allí establecido, constituye una forma de infringir la obligación de seguir el procedimiento agravado de las leyes estatutarias cuando de materias de esta naturaleza se trata. Adicionalmente desconoce el precedente fijado por la Corte en la sentencia C-180 de 1994, al declarar la inexequibilidad de la remisión que al artículo 106 del Código de Régimen Municipal, hacía el artículo 29 del proyecto que se convirtió en Ley 134 de 1994.

6.42.4. La Corte declarará la exequibilidad de los artículos 60 a 66, con excepción de lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 60 y en el último inciso del 66, lo que será

declarado inexequible. Dichos incisos son:

Artículo 60. Control social a lo público. El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.
(…)
~~En todo caso, quien realice control social, en cualquiera de sus modalidades, deberá realizar al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentará a la ciudadanía.~~

Artículo 65. Aspectos de la gestión pública que pueden ser sujetos al control social. Salvo los aspectos que sean reservados, todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana.
(…)
~~Para el cumplimiento de estas disposiciones, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.~~ (Disposiciones inexequibles, tachadas)

6.43. Artículos 67 a 72 (Título V: del control social a lo público; Capítulo II: de las veedurías ciudadanas).

Artículo 67. El Artículo 21 de la Ley 850 de 2003 quedará así:

Redes de veedurías: Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio, o ante las Personerías Municipales o Distritales de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

Parágrafo. Para la inscripción de redes de veedurías en Personerías Municipales o Distritales, se exigirán los mismos requisitos que requieren las organizaciones sin ánimo de lucro para ser inscritas ante las Gobernaciones o Alcaldías que tengan la competencia legal de inspección, control y vigilancia de dichas organizaciones.

Artículo 68. El artículo 16 de la Ley 850 de 2003 quedará así:

Instrumentos de acción. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.
Así mismo, las veedurías podrán:

a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;
b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir delitos, contravenciones, detrimento del patrimonio público, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;
c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;
d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993;
e) En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

Artículo 69. La denuncia. Definición en el control fiscal. La denuncia está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano.

Artículo 70. Adiciónese un artículo a la Ley 850 de 2003 del siguiente tenor:

Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:

a) Evaluación y determinación de competencia;
b) Atención inicial y recaudo de pruebas;
c) Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal u entidad competente;
d) Respuesta al ciudadano.

Parágrafo 1°. La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo para la respuesta de las peticiones.
El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.

Parágrafo 2°. Para el efecto, el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales armonizará el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.

Artículo 71. Plan anual de financiamiento de los organismos de control. Los organismos de control y las superintendencias tendrán que establecer en su plan anual el financiamiento de actividades para fortalecer los mecanismos de control social.

Artículo 72. Informes. El interventor o el supervisor del contrato, deberá rendir mínimo dos informes al grupo de auditoría ciudadana.

En el primer informe deberá presentar:

a) Las especificaciones técnicas del objeto contratado;
b) Actividades administrativas a cargo del contratista;
c) Toda estipulación contractual y de los planes operativos.

En el segundo informe deberá presentar:

a) El avance de las obras con respecto a las condiciones del contrato, dificultades y soluciones en su ejecución;
b) El cumplimiento de la entidad contratante;
c) Labores realizadas para el seguimiento y vigilancia para la correcta ejecución de los contratos;
d) Adicionalmente, deberá:
e) Tener a disposición de todo ciudadano los informes de interventoría o supervisión, articular su acción con los grupos de auditores ciudadanos, atender y dar respuesta a las observaciones hechas por estos grupos;
f) Asistir y participar en las actividades con los ciudadanos;
g) Facilitar el acceso permanente de la información a su cargo para lo cual deberá emplear los mecanismos que estime más pertinentes.

6.43.1. El **artículo 67** modifica el artículo 21 de la Ley 850 de 2003 con el propósito de establecer que las redes de veedurías (i) podrán inscribirse no solo ante las Cámaras de Comercio sino también ante las Personerías Municipales o Distritales de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red. Para el efecto, el parágrafo de la nueva disposición (ii) prevé que para llevar a cabo tal inscripción los requisitos que deben satisfacerse serán los mismos exigibles de las entidades sin ánimo de lucro que se inscriben ante las gobernaciones y alcaldías

Para la Corte, la disposición examinada no supone problema constitucional alguno en tanto su finalidad consiste en ampliar las posibilidades de registro de las redes de veedurías. Esto facilita tal procedimiento de publicidad y evita someterlas a las dificultades asociadas, por ejemplo, a la inexistencia de Cámaras de Comercio en determinadas zonas del territorio nacional. Constituye entonces una forma de optimizar el derecho ciudadano a ejercer el control del poder político. En consecuencia, la Corte declarará exequible el artículo 67.

6.43.2. El **artículo 68** incorpora algunas modificaciones al artículo 16 de la Ley 850 de 2003. Ello ocurre en el literal c) en el cual, en primer lugar, se sustituye la expresión "*que constituyan*" por la expresión "*que puedan constituir*" y, en segundo término, se alude al "*detrimento del patrimonio público*" como uno de los supuestos que habilitan a las veedurías para iniciar acciones judiciales.

Para este Tribunal, el artículo examinado se ajusta a la Constitución. La sustitución de las expresiones antes referidas no plantean problema alguno y, por el contrario, la nueva redacción se ajusta de mejor manera al debido proceso. En efecto, la norma permite formular la denuncia cuando las circunstancias sugieran que el hecho puede constituir un delito o una infracción a pesar de que, finalmente, en el

proceso correspondiente se determine lo contrario. Esta nueva regulación no sugiere que la denuncia pueda carecer de seriedad. De lo que se trata es de no exigir certeza acerca de que el comportamiento definitivamente sea calificado como un delito. Con ello se puede promover un comportamiento eficaz y al mismo tiempo leal, de cara a la activación de controles en esta materia.

Adicionalmente, la habilitación para presentar denuncias por posible detrimento al patrimonio público es constitucionalmente legítima en tanto promueve un ejercicio más amplio del control y, en esa medida, es compatible con el carácter expansivo de la democracia. En lo demás, la disposición reproduce los contenidos normativos originalmente establecidos en la Ley 850 de 2003 y declarados conformes a la Constitución en la sentencia C-292 de 2003. La disposición será declarada exequible.

6.43.3. Los **artículos 69 y 70** examinados, establecen (i) una definición de la denuncia en materia de control fiscal señalando los asuntos sobre las cuales versa e indicando que se encuentran legitimados para presentarla las veedurías y cualquier ciudadano. Adicionalmente prevé (ii) el procedimiento para la atención de las denuncias del control fiscal, estableciendo las etapas, los términos para darle respuesta y la competencia del Contralor para armonizar el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias. Debe la Corte destacar que la remisión que en el parágrafo primero del artículo 70 se hace al Código Contencioso Administrativo debe entenderse hecha al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo adoptado mediante la Ley 1437 de 2011 y que en su artículo 309 derogó el Decreto 01 de 1984 que contenía el Código Contencioso Administrativo.

Las disposiciones examinadas resultan, en general, compatibles con la Constitución en tanto se refieren a uno de los mecanismos que hace posible materializar el control desplegado por las veedurías y la ciudadanía. En efecto, la denuncia en materia de control fiscal hace posible profundizar la actividad de seguimiento de la gestión de las personas que administran recursos públicos y, en esa medida, que pueden asumir responsabilidad fiscal por sus actuaciones.

Para la Corte una de las dimensiones más importantes del control social a lo público se refiere a la auditoria y escrutinio que de manera constante realizan los ciudadanos y organizaciones respecto de la manera como se destinan y ejecutan los recursos públicos. En consonancia con ello y atendiendo que las disposiciones se ocupan no solo de establecer el significado de la denuncia sino también de precisar el trámite que le debe ser impartido, se concluye que ella se ajusta a los derechos de los ciudadanos a ejercer el control de la administración pública derivado de los artículos 40, 103 y 270 de la Constitución y a las competencias que en materia de control fiscal se encuentran establecidas en los artículos 267 y 268 de la Constitución.

6.43.4. Ahora bien, el **artículo 70**, que tiene como finalidad adicionar la Ley 850 de 2003, señala un plazo improrrogable a efectos de dar respuesta a una denuncia. Este plazo podría entrar en tensión con la regulación del procedimiento de asignación de responsabilidad fiscal establecido en la Ley 610 de 2000 en tanto tendría como

efecto la aceleración de los trámites establecidos en el mismo. Dicha materia, en virtud del principio de legalidad, no le puede ser asignada al Contralor General de la República tal y como parece autorizarlo el parágrafo segundo de la disposición que se examina.

En esa medida, la Corte considera que en atención a la necesidad de salvaguardar el principio de legalidad del proceso de responsabilidad fiscal el artículo referido debe declararse exequible en el entendido (i) que el plazo de 6 meses establecido no puede implicar, en ningún caso, la afectación de las garantías procesales establecidas en el proceso de responsabilidad fiscal y (ii) que la competencia de armonización atribuida al contralor no podrá implicar, en ningún caso, la modificación de las etapas, términos y garantías previstos en el régimen legal establecido en la Ley 610 de 2000 o normas que la modifiquen.

6.43.5. El **artículo 71** del proyecto de ley establece una obligación, que tiene como destinatarios a los organismos de control y a las superintendencias, de establecer en su plan anual el financiamiento de actividades que fortalezcan los mecanismos de control social.

Esta disposición permite garantizar que los órganos a los que ella se refiere, cuenten con recursos suficientes para promover el control social. La participación del Estado en estas actividades de financiación no plantea cuestión constitucional alguna en tanto se inscribe en su obligación no solo de respetar el derecho a la participación ciudadana sino también de promoverlo y garantizarlo. La disponibilidad de recursos públicos para el control social se articula adecuadamente con el propósito de la ley y se ajusta al fundamento constitucional de las actividades de control social. Este artículo será declarado exequible.

6.43.6. El **artículo 72** del proyecto de ley prevé a cargo del interventor o supervisor- entiende la Corte- de aquellos contratos celebrados por entidades del Estado o financiados con recursos públicos, obligaciones (i) de entregar dos informes al grupo de auditoria ciudadana relativos a la celebración, ejecución y seguimiento de los contratos estatales, (ii) de tener a disposición de cualquier ciudadano los informes de interventoría o supervisión, (iii) de articular su acción con los grupos de auditores ciudadanos, atendiendo y dando respuesta a las observaciones que formulen los grupos que ejerzan auditoria ciudadana, (iv) de asistir y participar en las actividades desarrolladas por los ciudadanos y (v) de facilitar de manera permanente el acceso a la información que se encuentre a su cargo.

La definición de estas obligaciones resulta compatible con la Constitución en tanto asegura a los ciudadanos la posibilidad de contar con información suficiente para ejercer las actividades de control social y, en esa medida, hacer seguimiento a las actividades de control y seguimiento que despliegan. Estos deberes, exigibles de las personas que tienen a su cargo las actividades de interventoría y supervisión, se erige en un adecuado complemento de la actividad de control social a lo público. La Corte entiende, adicionalmente, que la obligación de entregar la información no se predica de aquella que según el ordenamiento jurídico se encuentre sometida a reserva.

6.43.7. En síntesis se declarará la exequibilidad simple de los artículos 67, 68, 69, 71 y 72. El artículo 70 será declarado exequible, bajo el entendimiento de que (i) el plazo de 6 meses establecido no puede implicar, en ningún caso, la afectación de las garantías procesales establecidas en el proceso de responsabilidad fiscal y (ii) que la competencia de armonización atribuida al Contralor no podrá implicar, en ningún caso, la modificación de las etapas, términos y garantías previstos en el régimen legal establecido en la Ley 610 de 2000 o normas que la modifiquen.

Las expresiones objeto de condicionamiento se subrayan a continuación.

Artículo 70. Adiciónese un artículo a la Ley 850 de 2003 del siguiente tenor:

Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:

a) Evaluación y determinación de competencia;
b) Atención inicial y recaudo de pruebas;
c) Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal u entidad competente;
d) Respuesta al ciudadano.

Parágrafo 1°. La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo para la respuesta de las peticiones.
<u>El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.</u>

Parágrafo 2°. <u>Para el efecto, el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales armonizará el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.</u> (Expresiones condicionadas, con subrayas)

6.44. Artículos 73, 74, 75 y 76 (Título VI: de la participación social ante las corporaciones públicas de elección popular y el Congreso de la República" y se encuentra compuesto por los

Artículo 73. Registro de temas de interés. Cualquier persona, organización social, partido o movimiento político, podrá inscribirse ante la Secretaría de la respectiva Corporación para que le sean remitidos vía correo electrónico los proyectos de normas radicados y los cuestionarios de control político como sus respuestas atinentes al tema de su interés. La Secretaría remitirá a la comisión respectiva las direcciones de correos electrónicos a los cuales deberá enviar oportunamente los proyectos que se adelanten en el tema.

Artículo 74. Formas de participación. En cumplimiento del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político en las Corporaciones Públicas, además de los mecanismos de participación contemplados en la Constitución y la ley, estas promoverán la participación ciudadana, entre otras, a

través de las siguientes formas: participación ciudadana en aspectos normativos de acuerdo a las disposiciones del artículo 155 de la Constitución Política; sesión abierta; propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político y sesiones de comunidades educativas.

Artículo 75. Promoción. El Congreso, las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras Locales, promocionarán y divulgarán, a través de sus medios de comunicación, estas nuevas formas de participación para efectos de garantizar su uso efectivo por parte de la ciudadanía.

Artículo 76. La Denuncia, Querella o Queja Ciudadana. Para efectos de garantizar la participación de la ciudadanía, los organismos de control deberán darle prioridad a la atención de forma rápida, eficiente y efectiva a las Denuncias, Querellas o Quejas de la Ciudadanía.

6.44.1. Los **artículos 73, 74 y 75** establecen reglas aplicables a las corporaciones públicas de elección popular.

El **artículo 73** (i) prevé que cualquier persona u organización tiene la posibilidad de inscribirse a la Secretaria de la corporación correspondiente con el propósito de que le sea remitida al correo electrónico la información relacionada con los proyectos de normas así como los cuestionarios y respuestas fruto del control político. Para ello, adicionalmente, (ii) se dispone que la Secretaría deberá enviar a la comisión que corresponda el listado de correos a efectos de que está ultima sea la que remita la información. **El artículo 74** (iii) establece que sin perjuicio del ejercicio de otros mecanismos de participación, las corporaciones públicas promoverán la participación mediante la intervención ciudadana en aspectos normativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Carta Política, el desarrollo de sesiones abiertas, de sesiones en comunidades educativas y en el desarrollo de propuestas para el ejercicio del control político. El **artículo 75**, finalmente, (iv) establece que las corporaciones públicas deberán promocionar y divulgar las nuevas formas de participación a efectos de que la ciudadanía las use efectivamente.

6.44.2. Estas disposiciones tienen como propósito general promover el acceso de la ciudadanía a las instancias de decisión representativas. Para ello se promueven formas de divulgación de la información y se prevé la posibilidad de que el Congreso, las asambleas, los concejos y las juntas administradoras locales, fijen formas de acercamiento a la ciudadanía. Este propósito cuenta con indudable apoyo constitucional y por ello considera la Corte que las obligaciones asignadas por estos artículos a las corporaciones públicas deben ser declaradas exequibles. Ahora bien considerando que en el artículo 74 se hace referencia a algunos mecanismos de participación –sesión abierta o sesión en comunidad educativa- es claro que su desarrollo no debe contravenir las normas que en relación con el funcionamiento de cada una de las corporaciones se encuentren actualmente vigentes. Dicho artículo es además complementario de la regulación contenida en los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5ª de 1992 en los que se prevén, entre otras cosas, la posibilidad de los ciudadanos de participar en el estudio de los proyectos de ley y la obligación de hacer públicas las observaciones que sean presentadas en las condiciones que allí se

fijan.

6.44.3. Así las cosas los artículos 73, 74 y 75 serán declarados exequibles.

6.44.4. El **artículo 76** del proyecto determina la obligación de los organismos de control, como mecanismo para garantizar el derecho a la participación ciudadana, de conferirle prioridad y darle trámite rápido, eficiente y efectivo a las denuncias, querellas o quejas de la ciudadanía.

La disposición establecida resulta ajustada a la Constitución en tanto, como se ha señalado anteriormente al examinar el artículo 70 del proyecto de ley, la facultad de presentar denuncias constituye un instrumento fundamental para hacer efectivo el control social. En esa medida el establecimiento de un régimen de prioridad para aquellas formuladas en desarrollo de tal control es compatible con la Carta, entendiendo que no autoriza al organismo correspondiente para alterar las etapas, términos y garantías que se encuentran previstas en las normas que disciplinan cada uno de tales procedimientos y que, en consecuencia, resguardan el principio de legalidad y el debido proceso.

6.45. Artículos 77 a 85 (Título VII: de la coordinación y promoción de la participación ciudadana; capítulo I: Consejo Nacional de Participación Ciudadana).

Artículo 77. Del Consejo Nacional de Participación Ciudadana. Créase el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el cual asesorará al Gobierno Nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia.

Artículo 78. Coordinación de las políticas públicas en materia de participación ciudadana. La coordinación de las políticas públicas de participación ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior, previo concepto del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación en el orden nacional; y en el orden departamental y municipal por la Secretaría que para tal fin se designe.
En el caso de que no sea acogido el concepto del Consejo Nacional de Participación, el gobierno explicará las razones para no acoger dicho concepto y propondrá el mecanismo de discusión para debatir lo no acordado.

Artículo 79. Composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.
Serán miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana:
a) El Ministro del Interior, quien lo presidirá y convocará, o su delegado;
b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaría Técnica;
c) Un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos;
d) Un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios;
e) Un representante de las asociaciones de Víctimas;
f) Un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación;
g) Un representante de la Confederación comunal;

h) Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN);
i) Un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG;
j) Un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas;
k) Un representante de los gremios económicos;
l) Un representante de los sindicatos;
m) Un representante de las asociaciones campesinas;
n) Un representante de los grupos étnicos;
o) Una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres;
p) Un representante del consejo nacional de juventud;
q) Un representante de los estudiantes universitarios;
r) Un representante de las organizaciones de discapacitados;
s) Un representante de las Juntas Administradoras Locales.
Parágrafo 1°. El Consejo podrá invitar a sus sesiones a los representantes de las entidades y organizaciones públicas y privadas que estime conveniente para el cumplimiento de sus funciones.
Parágrafo 2°. Los sectores invitados a participar en el Consejo Nacional de Participación contarán con un plazo de tres meses para definir el representante ante el consejo. Si cumplido el plazo no se ha designado, los miembros del consejo ya elegidos solicitarán a cada una de las organizaciones representativas que se reúnan para que de manera autónoma e independiente escojan su delegado. Si pasado un mes a la convocatoria no se produce la selección, los integrantes ya designados al consejo definirán cuál de los candidatos representa el sector.
Parágrafo 3°. Los miembros del Consejo Nacional de Participación tendrán periodos de cuatro años y no podrán ser reelegidos inmediatamente.
Parágrafo 4°. En todo caso los gobiernos nacional y territoriales contarán con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para conformar los respectivos Consejos de Participación Ciudadana.
Parágrafo transitorio. A los dos años de conformado el Consejo Nacional de Participación, la mitad de los miembros de la sociedad civil serán remplazados por aquellos miembros que el Consejo decida por mayoría. Los nuevos miembros ejercerán su periodo por cuatro años.

Artículo 80. Funciones. El Consejo Nacional de Participación Ciudadana tendrá las siguientes funciones:
a) Asesorar de manera permanente al Gobierno Nacional en materias relacionadas con la participación ciudadana, especialmente en lo relacionado con el marco jurídico y el diseño de las políticas públicas;
b) Diseñar la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. El Sistema Nacional estará conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana;
c) Evaluar de manera permanente la oferta participativa estatal para sugerir al Gobierno nacional la eliminación, fusión, escisión y modificación de las instancias y mecanismos de participación ciudadana existentes;
d) Asesorar al Gobierno Nacional en la definición de estrategias que motiven a la ciudadanía para presentar iniciativas para el mejoramiento de la participación

ciudadana y promover en todo el país la cultura y la formación para la participación;
e) Proponer incentivos con el fin de propiciar la inversión del sector privado en programas, políticas y planes para la promoción de la participación ciudadana;
f) Sugerir a las distintas entidades y organismos de la administración central y descentralizada del nivel nacional y a las entidades territoriales, modificaciones en sus planes, programas y proyectos, para asegurar la debida participación ciudadana en los mismos. Las sugerencias deben ser evaluadas por las entidades y organismos correspondientes;
g) Evaluar las políticas y programas de participación ciudadana y proponer las modificaciones y ampliaciones que considere pertinentes;
h) Presentar un informe anual público al Congreso de la República sobre la situación de la participación ciudadana en el país;
i) Asesorar al Gobierno Nacional en la definición de los mecanismos más idóneos para financiar las iniciativas de participación ciudadana;
j) Darse su propio reglamento y fijar autónomamente su agenda;
k) Promover la elaboración de códigos de ética para el ejercicio responsable de las actividades en los distintos espacios e instancias de participación ciudadana;
l) Promover la economía de espacios de participación y la articulación institucional como herramientas prioritarias para materializar la política pública de participación ciudadana.

Artículo 81. De los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana. Créanse los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales en los municipios de categorías especial, de primera y de segunda, los cuales se encargarán, junto con las autoridades competentes, de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, así como de la articulación con el Consejo Nacional de Participación.

Artículo 82. Composición de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana. Serán miembros permanentes de los Consejos, quienes ejerzan funciones equivalentes a las de los miembros señalados para el Consejo Nacional de Participación Ciudadana a nivel departamental, distrital o municipal.

La composición seguirá las mismas reglas establecidas para el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, consagradas en los artículos precedentes.

Artículo 83. El Ministerio del Interior o las Secretarías que se designen para tal fin en las entidades territoriales pondrán en funcionamiento los respectivos Consejos de participación dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 84. De las Comisiones Regionales de Moralización como promotoras de la participación ciudadana. Las Comisiones Regionales de Moralización, serán las encargadas de la elaboración de informes públicos sobre las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, así como los avances en el ejercicio de la participación ciudadana y del control social sobre la

gestión pública por parte de las autoridades locales, municipales y departamentales. Los informes deberán ser presentados al Consejo Nacional de Participación Ciudadana y enviados a la Comisión Nacional de Moralización, dentro de los dos primeros meses del año y entre agosto y septiembre de cada año.

Artículo 85. Funcionamiento. El Consejo Nacional de Participación Ciudadana se reunirá al menos cada cuatro meses por convocatoria del Ministerio del Interior o del Departamento Nacional de Planeación, sin perjuicio de que sea convocado a reuniones extraordinarias cuando las circunstancias lo aconsejen. El Departamento Nacional de Planeación en ejercicio de la Secretaría Técnica convocará a las demás sesiones acordadas en el plan de trabajo que debe ser aprobado durante la instalación.

6.45.1. Los **artículos 77, 78, 79, 80 y 85** hacen parte de la ordenación institucional establecida en la ley para promover la participación ciudadana. En ese marco regulan el Consejo Nacional de Participación indicando su composición, sus funciones, su funcionamiento y las relaciones que tiene con otras autoridades nacionales para la formulación y ejecución de la política pública en materia de participación.

6.45.1.1. Para la Corte la adopción de normas que establecen una institucionalidad específica para la promoción de la participación cuenta con un apoyo constitucional directo. En efecto, la protección efectiva de los derechos de participación reconocidos en la Carta Política exige la concreción normativa y fáctica de posibilidades institucionales para su realización. De esta manera la fijación legal de este tipo de normas es expresión de la faceta prestacional del derecho a la participación que, a pesar de no establecer una única forma para que sea configurada, si exige la presencia de algún nivel de organización. Así las cosas, desde una perspectiva iusfundamental la regulación adoptada constituye una forma de optimizar no solo el principio de democracia sino el derecho subjetivo a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público.

6.45.1.2. La creación de un órgano asesor del Gobierno con una amplia participación ciudadana y que deberá reunirse periódicamente (art. 85 del proyecto) asegura la vigencia de un escenario plural para debatir las más importantes cuestiones en relación con la forma de profundizar la democracia en el sistema constitucional vigente. Esa condición de asesor, que exige según lo establece el artículo 78 tomar en serio sus recomendaciones a tal punto que el Gobierno deberá dar respuesta en caso de no seguirlas, permite un adecuado diálogo no solo entre las diferentes entidades nacionales y territoriales sino también entre diversos representantes de organizaciones sociales.

6.45.1.3. Asignar al Ministerio del Interior la función de coordinación de las políticas públicas en materia de participación -previo concepto del Consejo Nacional de Participación- constituye un diseño institucional compatible con la Constitución. Adicionalmente y como una forma de articular el principio unitario y el principio autonómico, se establece la necesidad de coordinar la política con las secretarias territoriales correspondientes.

6.45.1.4. No obstante considerar que la regulación incluida en estas disposiciones se encuentra ajustada a la Constitución -con excepción de lo que se dirá respecto del parágrafo transitorio del artículo 79-, la Corte debe destacar que la función del Consejo Nacional de Participación establecida en el literal c) del artículo 80 y consistente en evaluar de manera permanente la oferta participativa estatal para sugerir al Gobierno nacional la eliminación, fusión, escisión y modificación de las instancias y mecanismos de participación ciudadana existentes, no implica una autorización para que el Gobierno ajuste los mecanismos e instancias de participación, prescindiendo de la intervención del Congreso en los casos en que ello sea exigible atendiendo la reserva de ley establecida en el literal d) del artículo 152 de la Constitución.

6.45.1.5. En atención al papel del Consejo Nacional de Participación –ser una instancia asesora del Gobierno para la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana- no es posible autorizar a dicho Consejo para que en una decisión mayoritaria y sin consultar los grupos sociales correspondientes, reemplace a la mitad de los representantes de la sociedad civil. Ello vulnera el principio democrático y, en especial, la obligación del Estado de asegurar la participación de todos en las decisiones que los afectan (art. 2), en tanto puede conducir a que determinadas personas, sin ostentar capacidad de representación alguna, asuman la vocería de un grupo social. Ello también implicaría una infracción del artículo 39 de la Carta en el que se dispone que la estructura interna y el funcionamiento de las organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos, de manera tal que el riesgo de reconocer a una persona como la vocera de una organización cuando no ha sido designada por ella comporta el riesgo de reconocer el principio representativo, expresión cardinal de la democracia de las organizaciones sociales. Con ello se impide o se pone en riesgo el derecho de tales organizaciones a participar en la discusión de materias que se relacionan con sus intereses y los de cada uno de sus integrantes.

Por esas razones se declarará inexequible el parágrafo transitorio de artículo 79 que dice: "*A los dos años de conformado el Consejo Nacional de Participación, la mitad de los miembros de la sociedad civil serán remplazados por aquellos miembros que el Consejo decida por mayoría. Los nuevos miembros ejercerán su periodo por cuatro años.*"

6.45.1.6. En síntesis, la Corte declarará la exequibilidad de los artículos 77, 78, 79, 80 y 85 del proyecto de ley, con excepción de lo dispuesto en el parágrafo transitorio del artículo 79 del proyecto de ley. Dicho parágrafo es el siguiente:

Artículo 79. Composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.

Serán miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana:

a) El Ministro del Interior, quien lo presidirá y convocará, o su delegado;
b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaría Técnica;
c) Un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos;

d) Un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios;
e) Un representante de las asociaciones de Víctimas;
f) Un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación;
g) Un representante de la Confederación comunal;
h) Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN);
i) Un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG;
j) Un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas;
k) Un representante de los gremios económicos;
l) Un representante de los sindicatos;
m) Un representante de las asociaciones campesinas;
n) Un representante de los grupos étnicos;
o) Una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres;
p) Un representante del consejo nacional de juventud;
q) Un representante de los estudiantes universitarios;
r) Un representante de las organizaciones de discapacitados;
s) Un representante de las Juntas Administradoras Locales.

(…)

~~Parágrafo transitorio. A los dos años de conformado el Consejo Nacional de Participación, la mitad de los miembros de la sociedad civil serán remplazados por aquellos miembros que el Consejo decida por mayoría. Los nuevos miembros ejercerán su periodo por cuatro años.~~ (Disposición inexequible, tachada)

6.45.2. Los **artículos 81, 82, 83 y 84** del proyecto de ley establecen reglas para el funcionamiento de órganos que en el nivel territorial inciden de manera más o menos directa en la configuración, aplicación y seguimiento de las políticas públicas.

6.45.2.1. Estas disposiciones, en particular los artículos 81y 82 del proyecto de ley, tienen como objetivo definir la creación de organismos territoriales encargados de desarrollar, conjuntamente con las autoridades municipales, los diversos aspectos de la política pública en materia de participación ciudadana. Dicha regulación encuentra respaldo en la Constitución puesto que contribuye a la materialización de las estrategias de participación en organismos plurales semejantes al Consejo Nacional de Participación. La indicación de que tales Consejos se crearán únicamente en los municipios de categorías especial, de primera y de segunda, resulta compatible con la Constitución, si se considera que el artículo 320 de la Constitución prescribe que la ley podrá establecer categorías de municipios a efectos de señalar un régimen diferenciado para su organización, gobierno y administración.

6.45.2.2. La creación de estos organismos, no obstante que constituye una injerencia o intervención en la gestión de las entidades territoriales, encuentra respaldo constitucional. En efecto, tal creación no solo tiene un origen directamente legislativo tal y como lo exige el artículo 287 sino que, adicionalmente, se funda en un interés en el que el principio unitario vinculado a la definición del Estado como

democrático adquiere prevalencia sobre el principio autonómico. En esa medida se trata de una intervención que persigue un propósito constitucional de alto valor y, adicionalmente, se evidencia como efectivamente conducente para alcanzarlo en tanto diseña una institucionalidad capaz de afianzar los procesos de participación en el orden territorial.

Igualmente y en apoyo de la constitucionalidad de la disposición se encuentra el hecho de que ella no prevé el tipo de entidad ni la naturaleza jurídica específica del Consejo. En esa medida, las entidades territoriales correspondientes serán titulares de la competencia para definir la estructura que corresponda ajustándose, en todo caso, a los lineamientos generales que la ley establece en cumplimiento del principio democrático.

La regla temporal para la conformación de los Consejos de Participación que se establece en el artículo 83 del proyecto, se anuda estrechamente a la necesidad de garantizar la eficacia de lo dispuesto en la ley y, en esa medida, no plantea dificultad constitucional alguna.

6.45.3. Finalmente, la asignación de funciones a los Comités Regionales de moralización consistentes en la elaboración de informes relativos a las actividades para enfrentar la corrupción y en la evaluación del desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en el orden territorial, es constancia de los estrechos vínculos entre la efectividad de la actuación de los ciudadanos en el control y seguimiento de la gestión pública y la disminución de los niveles de corrupción. Para esta Corte, en contra de la asignación de estas funciones a la Comisión Regional de Moralización no milita ninguna razón que pueda determinar su inexequibilidad.

En consecuencia, se declarará la exequibilidad de los artículos 81, 82, 83 y 84.

6.46. Artículos 86, 87, 88 y 89 (Título VII; Capítulo II: de la promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales).

Artículo 86. Sistema municipal o distrital de participación ciudadana. En todos los distritos y municipios de categorías especial, de primera o segunda, habrá un sistema de participación ciudadana integrada por los espacios municipales o distritales de deliberación y concertación del respectivo nivel que articulan las instancias de participación ciudadana creadas por las leyes. Dicho sistema será liderado y puesto en marcha por el Consejo de participación de la respectiva entidad territorial.

Artículo 87. Oficinas departamentales, municipales y distritales para la promoción de la participación ciudadana. Las administraciones de los departamentos con más de un millón de habitantes de los municipios de categorías especial, de primera y de segunda y de los distritos, podrán crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana, adscritas a las secretarías que para tal fin se designe por los respectivos gobiernos territoriales, como órganos responsables de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades

territoriales.

Artículo 88. Promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales. La promoción del derecho a la participación ciudadana en las unidades territoriales dependerá de las Secretarías que se designen para tal fin, quienes podrán designar personal con dedicación exclusiva para tal fin.

Artículo 89. Funciones. Para promover la participación ciudadana, las Secretarías que se designen para tal fin tendrán las siguientes funciones:

a) Formular las políticas locales de participación en armonía con la política nacional y con el concurso de las distintas instancias institucionales y no institucionales de deliberación existentes y con las entidades que conforman el Estado a nivel local;

b) Hacer seguimiento al cumplimiento de las políticas locales de participación, así como hacer seguimiento a los compromisos de las administraciones emanados de los ejercicios de control social;

c) Garantizar el adecuado estudio e integración de las recomendaciones hechas por actores de la sociedad civil a la administración territorial en desarrollo de sus actividades y cofinanciar los esfuerzos de participación ciudadana;

d) Fomentar la cultura democrática y el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las instituciones educativas;

e) Diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten en las realidades locales las políticas nacionales en materia de participación y organización de la ciudadanía;

f) Diseñar y promover la estrategia que garantice la información suficiente para una efectiva participación ciudadana;

g) Ejecutar, controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria en el departamento o municipio;

h) Fomentar procesos asociativos en las organizaciones sociales y comunitarias;

i) Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva etaria, étnica, generacional y de equidad de género;

j) Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía y promover ejercicios de control social como procesos permanentes que promuevan, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos;

k) Estimular los ejercicios de presupuestación participativa a través de toma de decisiones de carácter deliberativo sobre la destinación de recursos de inversión pública;

6.46.1. Las disposiciones demandadas se articulan con los objetivos generales de la ley. En ellas se prescribe el funcionamiento de sistemas y oficinas territoriales destinadas a la profundización del derecho a la participación, asignándoles funciones de enorme importancia en relación con las diversas dimensiones de realización del principio democrático y del mandato de promoción de la participación.

6.46.2. Sería posible sugerir que estas normas desconocen la autonomía de las entidades territoriales, reconocida en el artículo 287 de la Carta dado que se define una determinada organización de la administración territorial. A pesar de ello no es esa la conclusión definitiva a la que debe arribarse dado que, a juicio de la Corte, lo dispuesto en la norma constituye una determinación admisible en tanto tiene fundamento legal, encuentra apoyo en el principio unitario por el tipo de intereses que persigue y, en el caso de las oficinas, su creación se encuentra permitida y no ordenada –*podrán*-. Adicionalmente, se trata de una oficina cuya naturaleza jurídica no es definida por la ley quedando dicha definición bajo el control de las autoridades territoriales competentes.

La conclusión anterior, encuentra apoyo en lo ya señalado por este Tribunal en la sentencia C-306 de 2009. Se examinó en aquella oportunidad si desconocía la autonomía de las entidades territoriales una norma en la que se establecía la obligación de las entidades territoriales de crear organismos de tránsito y transporte. A efectos de fundamentar una conclusión negativa la Corte señaló lo siguiente, luego de ocuparse de la forma en que se resuelve la tensión entre el principio unitario y principio el autonómico:

"Pues bien, la Corte no considera que de la lectura del precepto normativo objetado se puede deducir que la norma les impone a las autoridades territoriales la obligación de crear alguna entidad para el manejo del tránsito en su jurisdicción o de acogerse a un modelo de autoridad de tránsito señalado por el Legislador. El inciso se limita a establecer una definición general, dentro de la cual caben las distintas modalidades de organización institucional existentes en las entidades territoriales para el cumplimiento de su función de "organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción." En este sentido, la Corte comparte la postura del Congreso de la República acerca de que los conceptos que se utilizan en el artículo 2° del proyecto son generales y abstractos, de manera tal que ellos comprenden muchas formas posibles de diseño de la entidad que se encarga del control del tránsito y el transporte en el ámbito territorial."

6.46.3. No obstante lo anterior, la Corte considera que la redacción del artículo 87 del proyecto podría permitir concluir que la creación de la oficina a la que allí se hace referencia así como la definición de su adscripción a una de las secretarias, depende exclusivamente de lo que señale el gobernador o el alcalde correspondiente, puesto que se utilizan las expresiones "*las administraciones y*

gobiernos territoriales". Esta interpretación resultaría contraria a la Constitución y, en particular, a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 300 que asigna a las asambleas departamentales la responsabilidad consistente en determinar la estructura de la administración departamental y las funciones de sus dependencias, de una parte, y en el numeral 6 del artículo 313 que prevé para los concejos municipales idéntica atribución. Por eso, el artículo 87 debe interpretarse como que las expresiones "*las administraciones*" o "*gobiernos territoriales*" se refiere a las corporaciones públicas que, según la Constitución, son las competentes para la creación de entidades en el orden departamental y municipal

6.46.4. Es importante advertir que la distinción que hace el artículo 87, mencionando a los departamentos con más de un millón de habitantes y a los municipios de categorías especial, primera y segunda así como los distritos, con el objetivo de definir la posibilidad de crear las oficinas a las que allí se hace mención, encuentra apoyo indiscutible en los artículos 302 y 320 de la Constitución. Esto no implica, desde luego, que las entidades territoriales restantes no puedan identificar medidas alternativas que respetando las normas jurídicas vigentes, les permitan adelantar las estrategias de promoción de la participación.

6.46.5. En atención a lo expresado, son exequibles de manera simple los artículos 86,88 y 89. El artículo 87 será declarado exequible, bajo el entendimiento de que las expresiones "las administraciones" o "gobiernos territoriales" se refiere a las corporaciones públicas que, según la Constitución, son las competentes para la creación de entidades en el orden departamental y municipal.

Artículo 87. Oficinas departamentales, municipales y distritales para la promoción de la participación ciudadana. Las administraciones de los departamentos con más de un millón de habitantes de los municipios de categorías especial, de primera y de segunda y de los distritos, podrán crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana, adscritas a las secretarías que para tal fin se designe por los respectivos gobiernos territoriales, como órganos responsables de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades territoriales. (Expresiones condicionadas, con subraya)

6.47. Artículos 90 a 93 (Título VII; Capítulo III: de los acuerdos participativos) y artículo 100.

Artículo 90. Definición. El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Artículo 91. Objeto. La ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades, así como la fiscalización de la gestión.

Artículo 92. Finalidad. La ley tiene por finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Así mismo, el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas, en especial de los que tratan el artículo 355 de la Constitución Nacional.

Artículo 93. Seguimientos a los acuerdos participativos. Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales, departamentales, municipales y de las localidades, reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos realizados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos, ante los Consejos Regionales, Municipales y Locales de Planeación, según sea el caso, para su inclusión en el presupuesto institucional.

Parágrafo. Para efectos de cumplimiento de la presente ley, las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, deberán incorporar los acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales.

6.47.1. Los **artículos 90, 91, 92 y 93** del proyecto de ley incluyen normas relativas a los denominados acuerdos participativos o presupuestos participativos.

Debe destacar la Corte, inicialmente, que la regulación contenida en los artículos mencionados no obstante que permite identificar la orientación general de la regulación, carece de la precisión necesaria para caracterizar la forma como se institucionalizarán y funcionarán los denominados acuerdos participativos. De hecho, incluso la denominación de la figura que se intenta disciplinar no resulta del todo clara en tanto a veces se utiliza la mencionada expresión al paso que, en otros casos, se emplea la expresión *presupuesto* participativo.

La Corte entiende, sin embargo, que las disposiciones examinadas tienen como propósito promover la materialización de la democracia participativa en el proceso presupuestal. En esa dirección, se complementa la técnica representativa de aprobación del presupuesto por parte de las corporaciones públicas, con un proceso de identificación y priorización de necesidades mediante canales más amplios de participación seguidos, como allí mismo se establece, de procedimientos de control. Esto se encuentra acompañado, según se deduce de las disposiciones que se examinan, de la posterior actividad de control a la ejecución de los recursos por parte de la ciudadanía.

6.47.2. El propósito de profundizar la participación de la ciudadanía en la configuración de los presupuestos territoriales encuentra apoyo en varias disposiciones constitucionales. En efecto ella se funda en el reconocimiento de la participación como rasgo característico de la democracia (art. 1), en la radicación de la soberanía en el pueblo (art. 3), en el reconocimiento del derecho de todo ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político (art. 40), en la

obligación de los municipios de promover la participación comunitaria (art. 311) y en la disposición constitucional que prevé la necesidad de hacer efectiva la participación ciudadana en los procesos de planeación (art. 342).

Así mismo y considerando que la regulación contenida en el proyecto de ley advierte que tales procesos tienen también como finalidad un adecuado proceso de priorización de recursos en atención a las necesidades existentes, ellos pueden considerarse como una forma de optimizar el deber constitucional, establecido en el artículo 334 de la Constitución, de mejorar la calidad de vida de los habitantes, en tanto el conocimiento detallado de los requerimientos de la ciudadanía mediante procesos realmente participativos y documentados en acuerdos, reduce los riesgos que se siguen de los problemas de información que se asocian a la faceta representativa de la democracia y puede mejorar la identificación y ordenación de prioridades.

6.47.3. Con fundamento entonces en los principios de democracia participativa el legislador incorpora una posibilidad de dialogo con la ciudadanía. Establecer que los acuerdos a los que se arribe no sean definitivamente vinculantes aunque sí considerados de forma obligatoria en las instancias de aprobación previstas en materia presupuestal, es una decisión que cae en el margen de acción del legislador y que considera, adicionalmente, que el constituyente privilegió en materia presupuestal los escenarios de democracia representativa tal y como se sigue, por ejemplo, de la imposibilidad de promover un referendo en materia de leyes presupuestales (art. 170).

6.47.4. El legislador estatutario en este caso, tomando nota de la importancia de equilibrar las dimensiones participativa y representativa de la democracia además del reconocimiento constitucional de la participación en los procesos de planeación (art. 342), crea una instancia para examinar las necesidades de la población y fijar algunas prioridades de inversión. Una vez alcanzados los acuerdos en tales instancias, lo allí resuelto deberá ser *tomado en serio* al momento de aprobar, en las leyes de presupuesto, las apropiaciones y gastos de las entidades territoriales.

6.47.5. La figura ahora dispuesta, sin eliminar el predominio de la faceta representativa de la democracia en la aprobación del presupuesto, intenta cualificar su elaboración mediante la participación directa de la ciudadanía. Ello es plenamente compatible con la función que cumple la ley de presupuesto en el ordenamiento constitucional colombiano según ha tenido la oportunidad de destacarlo esta Corporación:

"Todas estas reglas y restricciones particulares se explican por la importancia del presupuesto en el origen de la democracia y en su evolución. Si bien la Corte no pretende hacer un resumen de la historia del derecho público en esta materia, y de la cual surgió el principio según el cual no hay tributación sin representación (…), sí se quiere resaltar el hecho de que el presupuesto cumple una función democrática trascendental, en la medida en que define cuáles son las rentas que el Estado cobrará a sus ciudadanos y cuáles son los gastos en que incurrirá; materias que exigen, por lo tanto, imponer cargas tributarias que limitan los derechos de las personas. Así, el debate parlamentario, con sus estrictas reglas, cumple la función

democrática de distribuir las cargas y beneficios dentro de la sociedad y de controlar la justicia y equidad tanto de la distribución como de las limitaciones a los derechos que resultan del desarrollo del deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado y del cumplimiento de sus fines sociales.

La función administrativa y política del presupuesto no es incompatible, entonces, con su carácter de herramienta macroeconómica[54]. Por el contrario, la deliberación del Congreso sobre el proyecto del presupuesto constituye un control democrático y periódico de los representantes del pueblo a la política macroeconómica en su componente fiscal, propuesta por el Ejecutivo. El presupuesto general de la nación es una especie de contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo (artículo 2 C.P.), tienen un correlato real y específico en la ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso."

6.47.6. En atención a lo expuesto y sin perjuicio de que el legislador continúe avanzando en la delimitación de esta importante figura que, según lo dispuesto en el artículo 93, obliga a considerar los acuerdos participativos en los debates presupuestales, la Corte no encuentra objeción constitucional alguna frente a los artículos examinados. En consecuencia, la Corte declarará exequibles los artículos 90, 91, 92 y 93.

6.48. Artículos 94 a 99 (Título VII; Capítulo IV: de la financiación de la participación ciudadana).

Artículo 94. Sobre el gasto en participación ciudadana. Se entenderá por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha y la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.

Parágrafo 1°. Ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana que expone este artículo y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación.

Parágrafo transitorio. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda a partir de la vigencia de esta ley y en un periodo no mayor a un (1) año,

adoptarán una metodología para identificar con precisión, de acuerdo con lo previsto en el presente título, los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local en relación con la participación ciudadana, previa consulta con el Ministerio del Interior según recomendaciones del Consejo Nacional para la Participación Ciudadana.

Artículo 95. Financiación de la participación ciudadana.
Los recursos para los programas de apoyo y promoción de la participación ciudadana podrán provenir de las siguientes fuentes:

a) Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia;
b) Recursos de las entidades territoriales que desarrollen programas relacionados con el ejercicio de la participación ciudadana;
c) Recursos de la cooperación internacional que tengan destinación específica para el desarrollo de programas y proyectos que impulsen la intervención de la ciudadanía en la gestión pública;
d) Recursos del sector privado, de las Fundaciones, de las organizaciones No Gubernamentales y de otras entidades, orientados a la promoción de la participación ciudadana;
e) Recursos de las entidades públicas del orden nacional que tengan dentro de sus programas y planes la función de incentivar y fortalecer la participación ciudadana.

Artículo 96. El Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia. Este Fondo será una cuenta adscrita al Ministerio del Interior sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinarán a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de formación para la participación ciudadana o de participación ciudadana.

Parágrafo 1°. Los planes, programas y proyectos financiados o cofinanciados por el Fondo podrán ser ejecutados directamente por el Ministerio del Interior o, mediante contratos o convenios con entidades de derecho público.

Parágrafo 2°. La participación del Fondo en la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana, no exime a las autoridades públicas del nivel nacional, departamental, municipal y distrital, de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en la promoción y garantía del derecho a la participación ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.

Parágrafo 3°. La dirección, administración y ordenación del gasto del Fondo estará a cargo del Ministro del Interior o de quien este delegue.

Parágrafo 4°. El Fondo deberá realizar un informe dos veces al año al Consejo Nacional de Participación Ciudadana donde incluya el reporte de sus actividades, prioridades y ejecución del presupuesto.

Artículo 97. Recursos del Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia. Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

a) Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación;
b) Las donaciones de dinero que ingresen directamente al Fondo previa incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas;
c) Los aportes provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación;
d) Créditos contratados nacional o internacionalmente;
e) Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran a cualquier título, de acuerdo con la ley.

Artículo 98. Inversiones asociadas a la participación ciudadana. Los recursos presupuestales asociados a la promoción de la participación ciudadana deben invertirse prioritariamente en:

a) Apoyo a iniciativas enfocadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades que conforman las administraciones públicas nacionales, departamentales, municipales y distritales para promover y garantizar el derecho a la participación ciudadana que formen parte de un programa o plan que contenga una evaluación de impacto al finalizar el proyecto;
b) Apoyo a iniciativas encaminadas a la puesta en marcha de ejercicios de presupuestación participativa en los distintos niveles de organización territorial del país;
c) Apoyo a iniciativas de control social enfocadas a promover el seguimiento y la evaluación a la gestión de las autoridades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital;
d) Atender los costos derivados de la labor de seguimiento y supervisión la ejecución de los programas y proyectos que financia el Fondo para la Participación Ciudadana en los que incurra el Ministerio del Interior o a quien este delegue;
e) Apoyo a iniciativas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades organizacionales de las expresiones asociativas de la sociedad civil que buscan materializar las distintas manifestaciones de la participación ciudadana a nivel nacional, departamental, municipal y distrital;
f) Apoyo a iniciativas encaminadas a la puesta en marcha de ejercicios de presupuestación participativa en los distintos niveles de organización territorial del país;
g) Apoyo a las organizaciones comunitarias y sociales para que ejerzan su derecho a la participación en el marco del artículo 103 Constitucional.
Apoyo a la difusión y publicidad sobre las instancias de participación y la participación como derecho constitucional fundamental del ciudadano.

Artículo 99. Fondos departamentales, municipales y distritales para la Participación Ciudadana. Cada departamento, municipio y distrito podrá crear, en ejercicio de sus competencias, un Fondo para la Participación Ciudadana como una cuenta adscrita a las secretarías que se designen para tal fin, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo nivel territorial.
Parágrafo 1°. Con el fin de garantizar la congruencia financiera con el nivel nacional, el Departamento Nacional de Planeación, con asesoría del Ministerio del Interior y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, tendrá la obligación de

consolidar el gasto y compilar toda la información contable de los fondos y gastos de participación de los demás niveles territoriales.
Parágrafo 2°. La información suministrada por los fondos departamentales, municipales y distritales para la participación ciudadana deberá ser tenida en cuenta para las decisiones futuras sobre el destino y uso del gasto en participación ciudadana.

6.48.1. Los **artículos 94 y 98** del proyecto de ley prevén un conjunto de reglas orientadas a definir y asegurar los denominados gastos de participación y a establecer aquellas inversiones prioritarias en materia de participación ciudadana.

6.48.1.1. Conforme a ello el primero de ellos -artículo 94- (i) indica que por gasto en participación ciudadana debe entenderse aquel referido a la financiación de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. A continuación y delimitando más el concepto definido (ii) prescribe que tales actividades y proyectos deben orientarse a la puesta en marcha y a la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento de las decisiones relativas a asuntos públicos. En estrecha conexión con lo anterior (iii) establece una prohibición absoluta de destinación de las apropiaciones presupuestales para participación en propósitos diferentes a aquellos especialmente comprendidos por la definición prevista en el inciso primero. Finalmente, el numeral (iv) fija una disposición transitoria en la que se impone al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda, en un término máximo de un año a partir de la entrada en vigencia de la ley, la adopción de una metodología con la finalidad de identificar los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local en relación con la participación ciudadana, consultando previamente con el Ministerio del Interior, según recomendaciones del Consejo Nacional para la Participación Ciudadana. Y el artículo 98 del proyecto de ley (v) determina aquellas inversiones prioritarias en materia de participación ciudadana.; en esa dirección establece que tales recursos deben destinarse, entre otras cosas, al fortalecimiento de la capacidad institucional para promover la participación ciudadana, al apoyo de iniciativas para la adopción de presupuestos participativos, a la promoción de iniciativas de control social y de desarrollo de organizaciones sociales y a la publicidad de las diferentes instancias de participación.

6.48.1.2. Para la Corte tales disposiciones constituyen un importante desarrollo del texto constitucional. En efecto, la delimitación precisa de lo que es un gasto en participación asegura una destinación real y efectiva de recursos públicos para el desarrollo de la democracia, evitando su empleo para cubrir gastos lejanamente relacionados con los procesos de participación ciudadana. La definición hecha por el legislador estatutario, en opinión de la Corte, no resulta deficitaria en tanto se refiere a las dimensiones centrales en las que se manifiesta la participación, esto es, la elaboración, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas. Ello asegura que tales recursos constituyan un aporte real a los diferentes escenarios en los que se promueve la democracia participativa.

6.48.1.3. Esta definición estricta del gasto de participación encuentra apoyo

también en el principio de especialidad del gasto, reconocido en el artículo 345 de la Constitución, en tanto contribuye a evitar su destinación a propósitos diferentes. Sobre este principio ha señalado esta Corporación:

"Como consecuencia del principio de legalidad del gasto, se encuentra el principio de la especialidad, cuya fuente constitucional se encuentra consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Constitución el cual señala que no se podrá *"transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto"*, y que fue desarrollado por el artículo 18 del Decreto-ley 111 de 1994, según el cual, *"(l)as apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas"*. Por consiguiente, según las normas citadas, existe una clara prohibición al Gobierno Nacional de utilizar una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual fue aprobada *"(y) no podría ser de otra forma pues poca eficacia tendría el principio de legalidad si, una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno pudiera variar a su arbitrio los montos de las partidas o la destinación de las mismas"*. (…)"

6.48.1.4. Ahora bien, el contenido normativo de la disposición transitoria no ofrece tampoco problemas constitucionales relevantes en tanto se establece una competencia para delimitar, en concreto, aquello que constituye un gasto de participación. Ello hace factible su identificación adecuada en todos los niveles y, en esa medida, asegura un seguimiento a las políticas públicas que en esta materia se despliegan en los diferentes niveles territoriales. No se trata de una delimitación de la cuantía de las apropiaciones que las entidades territoriales deben destinar a este propósito, asunto que se encuentra comprendido por su autonomía, sino de la determinación de aquello que según lo establecido por la ley puede denominarse gasto de participación.

6.48.1.5. Si bien podría señalarse que esta determinación priva a las entidades territoriales de la posibilidad de establecer ellas directamente lo que consideran gastos de participación según la definición dada por el legislador estatutario, la Corte considera que la restricción se encuentra en este caso justificada en atención al propósito que a ella se adscribe, esto es, la búsqueda de uniformidad para asegurar una política nacional y territorial coherente con el propósito, abiertamente respaldado por el principio unitario, de promover la democracia participativa.

6.48.6. De otra parte, es claro que el artículo 98, siguiendo de cerca el concepto de gasto de participación del artículo 94, establece las inversiones prioritarias que con las apropiaciones que para tal efecto se establezcan pueden hacerse. La enunciación de tales inversiones comprende materias que, indudablemente, se encuentran estrechamente conectadas con la participación ciudadana y, en esa medida, la Corte no considera que pueda admitirse reproche constitucional de ninguna naturaleza. En efecto, el artículo prevé la inversión en el fortalecimiento de capacidades institucionales para la promoción de la participación, en el apoyo de las organizaciones sociales a las que alude el artículo 103 de la Constitución, en la promoción de procesos de control social, en la divulgación de las diversas instancias de participación, entre otros. Adicionalmente cabe destacar que esta disposición ofrece parámetros legales claros para la delimitación que deben

adelantar las autoridades nacionales en materia de gastos de participación según lo prevé el artículo 94.

Así las cosas, la Corte declarara la exequibilidad de los artículos 94 y 98 del proyecto.

6.48.2. Los **artículos 95, 96, 97 y 99** del proyecto de ley regulan aspectos específicos relativos a la financiación de la participación.

6.48.2.1. Este grupo de disposiciones tiene como propósito afianzar la regulación relativa a la financiación estatal de los programas de participación ciudadana y, en esa medida, responden al deber del Estado de garantizar el derecho de los ciudadanos a conformar, ejercer y controlar el poder político. La definición de los recursos que se pueden destinar a ello, la creación de un fondo con el propósito específico de hacerlo, la fijación de reglas para su administración y la autorización para replicar ese diseño en el nivel territorial encuentra entonces un apoyo constitucional claro en las normas que reconocen y garantizan el derecho de participación sino también en las reglas y principios que rigen en materia presupuestal.

6.48.2.2. No obstante lo anterior, lo dispuesto en el artículo 99 suscita algunas consideraciones desde la perspectiva de la autonomía de las entidades territoriales. En efecto, si bien la referida disposición establece que la creación de los fondos territoriales es facultativa de dichas entidades lo que supondría que no existiría objeción alguna desde la óptica de la garantía de la que son titulares para administrar sus propios asuntos, la Corte estima procedente formular dos precisiones.

En primer lugar, lo dispuesto en la referida disposición no significa que la única forma para administrar recursos orientados a la promoción de los programas y proyectos de participación sea la conformación de esta clase de fondos. En esa medida las autoridades departamentales y, en particular, las corporaciones públicas correspondientes, tienen la facultad para establecer la estructura de la administración territorial y, en consecuencia, podrían elegir un mecanismo diferente para la administración de los recursos. Adicionalmente, en segundo lugar, cabe advertir en atención a lo acabado de señalar, que las entidades territoriales se encuentran habilitadas para establecer la creación de un fondo con esa finalidad pero estableciendo, si así lo consideran, reglas de administración y organización diferentes a aquellas que establece el artículo 99 del proyecto de ley.

Esta posibilidad de las entidades territoriales no se opone, sin embargo, al cumplimiento de la obligación, derivada de los parágrafos 1 y 2 del artículo 99, de remitir la información que sea requerida por las entidades del orden nacional a efectos de consolidar los gastos que en materia de promoción de la participación sean realizados. Esta consolidación y unificación de información, que está en la base de otras disposiciones analizadas previamente, cumple un propósito cardinal para la efectividad y valoración de la política pública que en materia de participación debe diseñarse y ejecutarse.

6.48.2.3. La Corte destaca y advierte que las autoridades del Estado deben asegurar la existencia de recursos humanos y presupuestales suficientes para hacer realidad los mecanismos de participación. En consecuencia, las autoridades competentes serán responsables por omitir la inclusión de las correspondientes asignaciones presupuestales en el proceso de preparación y elaboración del presupuesto general y de los presupuestos de las entidades y dependencias obligadas; y las leyes y demás actos de aprobación presupuestal, podrán ser revisados judicialmente por omisión normativa de este mandato estatutario. Igualmente, para la realización efectiva de este mandato, el concepto de "Gasto Público en Participación" deberá ser objeto de precisa reglamentación por parte de la autoridad ejecutiva.

6.48.2.4. Así las cosas y atendiendo las precisiones anteriores la Corte declarará la exequibilidad de las disposiciones analizadas de los artículos 95, 96, 97 y 99.

6.49. Artículo 100 (Título VII; Capítulo IV: de la financiación de la participación ciudadana).

Artículo 100. De los presupuestos participativos. Los gobiernos de los entes territoriales previstos en la Constitución y la ley podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo, en los que se defina de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos municipales que las autoridades correspondientes definirán autónomamente, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

6.49.1. Aunque el **artículo 100** se refiere a los presupuestos participativos en el nivel municipal, estableciendo que al gobierno territorial le está permitido llevarlos a efecto sin perjuicio de que las autoridades respectivas definan autónomamente la destinación de los recursos, la Corte considera que ello no implica una limitación para que en los diferentes niveles territoriales se lleve a cabo este importante ejercicio de democracia participativa en el proceso de asignación de recursos y definición de gastos.

6.49.2. Por tanto, se declarará exequible el artículo 100.

6.50. Artículo 101 (Título VII, Capítulo V: incentivos).

Artículo 101. Incentivos simbólicos a la participación ciudadana. El Estado, en todos sus niveles de organización territorial, incentivará el desarrollo de ejercicios de participación ciudadana y de control social. Los incentivos a la participación serán:

a) Créase el premio nacional a la Participación Ciudadana, el cual será otorgado anualmente por el Ministro del Interior a la experiencia más relevante de participación en el país;

b) Semestralmente, en el espacio institucional del Ministerio del Interior, se realizará una edición especial dedicada a presentar una experiencia exitosa en materia de participación, con la participación del ciudadano o grupo de ciudadanos que ejecutó la experiencia de participación exitosa;

c) Se otorgará anualmente el Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana, evento que será transmitido por el Canal Institucional, al alcalde y gobernador del país que más se destaquen por su apoyo y práctica a experiencias de participación ciudadana y por el desarrollo exitoso de ejercicios de presupuestación participativa. En la misma ceremonia se otorgará anualmente el Premio Nacional al Fomento Empresarial de la Participación Ciudadana con el fin de resaltar el esfuerzo de Responsabilidad Social Empresarial que se haya destacado en el fomento de la participación y la generación de capital social;

d) Declárese la semana nacional de la participación ciudadana que se celebrará cada año en el mes de febrero, con actividades educativas, artísticas, culturales, actos cívicos sociales, políticos y jornadas de rendición de cuentas;

e) Los municipios que promuevan la participación ciudadana y ejercicios de presupuestación participativa, obtendrán un puntaje adicional en el análisis de desempeño integral de los municipios, de acuerdo a los parámetros que establezca el Departamento Nacional de Planeación;

6.50.1. El **artículo 101** del proyecto de ley contempla un conjunto de incentivos para promover la participación.

En esa dirección (i) crea el Premio Nacional a la Participación Ciudadana otorgado anualmente por el Ministerio del Interior a la experiencia de participación más relevante en todo el país, (ii) dispone la realización de una edición especial cada seis meses en el espacio institucional del Ministerio del Interior con el propósito de presentar una experiencia de participación exitosa, (iii) establece el Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana otorgado al alcalde y gobernador del país que más se destaquen por su apoyo y práctica a experiencias de participación ciudadana y por el desarrollo exitoso de ejercicios de presupuestación participativa, (iv) crea el Premio Nacional al Fomento Empresarial de la Participación Ciudadana con el fin de resaltar el esfuerzo de Responsabilidad Social Empresarial que se haya destacado en el fomento de la participación y la generación de capital social, (v) se declara la semana nacional de la participación ciudadana a realizarse anualmente en el mes de febrero, con actividades educativas, artísticas, culturales, actos cívicos sociales, políticos y jornadas de rendición de cuentas. Adicionalmente (vi) se prescribe que los municipios que promuevan la participación ciudadana y ejercicios de presupuestación participativa, obtendrán un puntaje adicional en el análisis de desempeño integral de los municipios siguiendo lo dispuesto por el Departamento Nacional de Planeación.

6.50.2. Para la Corte esta disposición establece un sistema de incentivos plenamente compatible con la Constitución. En efecto, la creación de espacios, premios y reconocimientos por la promoción y ejecución de programas en materia de participación ciudadana guarda correspondencia con la importancia que esta materia tiene para la Carta y con el reconocimiento del deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Adicionalmente se trata de un reconocimiento simbólico que, al menos a partir de su redacción, no exige una confrontación con el artículo 355 de la Carta. Asimismo,

la divulgación que se hace de las iniciativas democráticas se articula con el propósito constitucional establecido en el artículo 41 de fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.

6.50.3. Así las cosas, la Corte declarará exequible el artículo 101 del proyecto de ley.

6.51. Artículos 102, 103 (Título VII, Capítulo VI: de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos en la participación ciudadana) y artículo 109.

Artículo 102. Derechos de los ciudadanos en la participación ciudadana. Son facultades de los ciudadanos en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana:

a) Participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político;

b) Ser informado oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y, las entidades de las administraciones públicas con las cuales debe relacionarse de acuerdo a los temas que son de su interés incentivar;

c) En el caso de las expresiones asociativas formales e informales, ser sujeto por parte de las administraciones públicas de acciones enfocadas a su fortalecimiento organizativo para participar de manera más cualificada en las distintas instancias de participación ciudadana, respetando en todo caso su autonomía;

d) Recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación;

e) Recibir capacitación para una mayor comprensión de la gestión pública y las políticas públicas;

Artículo 103. Responsabilidades de los ciudadanos. Son responsabilidades de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la participación ciudadana:

a) Informarse sobre los aspectos de interés público sobre los cuales pretenden promover discusiones públicas, sobre aquellos sometidos a discusión por las autoridades públicas o, sobre aquellos que dispongan las instancias que integran la oferta institucional de instancias de participación ciudadana, así como de las competencias fijadas a las entidades de la institucionalidad con las cuales interactúa;

b) Respetar las decisiones tomadas en las instancias de participación ciudadana de acuerdo a las prioridades concertadas de manera colectiva por los actores participantes de las mismas;

c) Para el caso de las expresiones asociativas formales, rendir cuentas a quienes las integran y/o a las comunidades a las que representan de las discusiones y decisiones adoptadas en el marco del desenvolvimiento de la instancia de participación ciudadana.

….

Artículo 109. Atributos del derecho a la participación. Son atributos del derecho a la participación, las que se señalan a continuación.

a) Disponibilidad: cuando el ciudadano cuenta con las condiciones normativas, institucionales y sociales para participar en la construcción de lo público en los términos de equidad, con reconocimiento de la autonomía ciudadana;

b) Acceso: cuando el ciudadano puede ejercer la libre expresión, libre asociación, libre movilización, protesta social, elegir y ser elegido; en condiciones de equidad e igualdad, sin ningún tipo de discriminación, que permita la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones políticas y visiones de futuro de manera autónoma;

c) Calidad: refiere a la pertinencia, oportunidad, suficiencia de la información y la cualificación ciudadana para la incidencia real de la participación en la construcción de lo público y el desarrollo de procesos democráticos;

d) Permanencia: entendida como la garantía de procesos sostenibles de participación ciudadana, logrando mayor incidencia en la construcción de lo público.

6.51.1. El **artículo 102** del proyecto (i) enuncia un grupo de derechos ante en las instancias de participación ciudadana. En esa dirección se mencionan algunas facultades que, según el legislador se integran al ámbito protegido. A su vez, el **artículo 109** (ii) establece los atributos del derecho a la participación señalando que ellos son la disponibilidad, el acceso, la calidad y la permanencia.

Las disposiciones examinadas que no constituyen un catálogo taxativo de las facultades adscritas a las normas constitucionales que protegen el derecho de los ciudadanos a participar ni agotan las características que pueden atribuirse a tales derechos, constituyen una regulación compatible con la Constitución.

El derecho a la participación así como el principio democrático a los que tuvo oportunidad de aludir la Corte, fundamentan el reconocimiento de múltiples posiciones iusfundamentales cuyos titulares son las personas naturales o las diversas organizaciones sociales. Tales posiciones, que pueden tener como sujetos obligados a las autoridades públicas o a los particulares, comprenden obligaciones de respeto, de protección, de garantía y de promoción.

Así pues, los derechos enunciados en el artículo 102 del proyecto constituyen un desarrollo posible de lo dispuesto en los artículos 40 y 103 en tanto pretenden preservar y asegurar condiciones adecuadas para el ejercicio de la participación. En efecto, ellos amparan diferentes momentos, expresiones y dimensiones que son

nucleares para la realización de la democracia y, en esa medida y aunque suponen el reconocimiento de prestaciones de diferente tipo, puede calificarse como derechos fundamentales.

6.51.2. Los atributos del derecho a la participación establecidos en el artículo 109 evidencian su complejidad y permiten identificar, de una parte, que tal derecho se asegura fijando obligaciones de acción y de omisión de las autoridades y de los particulares y, de otra, que su materialización requiere de la existencia y protección de otras garantías constitucionales como el derecho a la información y las libertades de expresión, asociación y manifestación. Asimismo es necesario destacar que el derecho *como un todo*, concepto que subyace al artículo 109, implica también el deber de las autoridades públicas de adoptar normas, diseñar instituciones y poner en práctica los mecanismos que se requieren para optimizar el respeto, la garantía, la protección y la promoción del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, establecido como fundamental en el artículo 40 de la Constitución y reconocido, como se sabe, en normas de derecho internacional integradas al bloque de constitucionalidad.

Así las cosas, la Corte declara exequibles los artículos examinados.

6.51.3. El **artículo 103** enuncia tres responsabilidades que se vinculan al ejercicio del derecho a la participación ciudadana. La primera supone (i) el deber de informarse adecuadamente respecto de aquellas materias que sean relevantes en las diferentes instancias y momentos de participación. La segunda comprende (ii) una obligación de respeto de las decisiones que son adoptadas en las diferentes instancias de participación ciudadana. La tercera que se activa al hacer parte de organizaciones o asociaciones, implica (iii) la obligación de rendir cuentas a quienes hacen parte de ellas así como a las comunidades que llegaren a representar en las diferentes instancias de participación.

La Corte considera que las responsabilidades definidas en la disposición que se examina son la consecuencia natural del amplio reconocimiento del derecho a participar. En efecto, la concurrencia a las diferentes instancias de participación hace exigible de quienes así lo hacen, la asunción de ciertos comportamientos que cualifican el proceso democrático. En esa medida, las obligaciones de información, de respeto de las decisiones y de rendición de cuentas constituyen elementos fundamentales para un proceso de participación transparente.

Estos deberes adquieren apoyo, adicionalmente, en lo que dispone el artículo 95 del texto constitucional conforme al cual le corresponde a toda persona y ciudadano participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Siendo ello así las responsabilidades examinadas estarían amparadas por la Constitución.

Lo señalado no implica, de ninguna manera, que se prive a la persona de asumir posibles actitudes pasivas frente a los procesos de participación en aquellos casos en los que no exista una norma que le exija otro comportamiento. La posibilidad de no actuar políticamente se encuentra resguardada por la libertad general de acción derivada del artículo 16 de la Constitución. Sin embargo, de lo que se trata en el

caso de la norma que se examina es de la fijación de algunas responsabilidades cuando el ciudadano, en ejercicio de los derechos constitucional y legalmente reconocidos decide participar y es por ello que el artículo advierte que se trata de responsabilidades de los ciudadanos cuando ejercen su derecho de participación.

Conforme a lo indicado el legislador estatutario, fundado en el reconocimiento del carácter complementario de los derechos y de los deberes estableció la disposición que ahora se revisa y que, por las razones expuestas, será declarada exequible.

6.51.4. En todo caso, debe destacar la Corte que la asignación de esas responsabilidades no puede implicar la imposición de consecuencias desproporcionadas cuando se produzca su incumplimiento. Tales consecuencias, no previstas en el proyecto, deberán tener fundamento constitucional, ser establecidas por la ley y guardar correspondencia con el tipo de infracción que se produzca.

6.52. Artículo 104 (Título VII, Cápitulo VII: de los deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana) y artículo 110.

Artículo 104. Deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado. El Estado en todos sus niveles de organización territorial nacional, bajo el liderazgo de las administraciones, tiene la obligación de:

a) Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación;
b) Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas;
c) Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía tales como redes ciudadanas y mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial, entre otras;
d) Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana para que se puedan desenvolver en condiciones apropiadas sus ejercicios de participación ciudadana;
e) Asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitados toda vez que en ellas se debatan asuntos de su competencia;
f) Emitir concepto sobre las sugerencias, recomendaciones y propuestas presentadas de manera formal y derivadas del desarrollo de las instancias de participación de iniciativa ciudadana o gubernamental que no se encuentran dentro de la oferta institucional;
g) Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas;
h) Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles;
i) Llevar a cabo los ejercicios de consulta de manera amplia y deliberativa, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar

los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas;
j) Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad;
k) Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana;
l) Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida, así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias;
m) No conformar estas instancias con criterios políticos;
n) Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias;
o) Capacitar y promover a la ciudadanía en las formas eficiente y efectiva de presentar las denuncias sobre los diversos casos a que haya lugar, al igual de mostrarles las instancias competentes dentro del Estado colombiano para recepción de dichas denuncias.

Artículo 110. Obligaciones del Estado. El estado garantizará las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía, formación, fortalecimiento y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias, y estrategias de participación; no solo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros.

6.52.1. El **artículo 104** del proyecto (i) establece deberes de las administraciones en los diferentes niveles territoriales. Se encuentran allí previstas, entre otras, obligaciones de capacitación y de protección del derecho a participar, de asistencia a determinadas instancias de participación, de protección a los ciudadanos que promueven procesos participativos y de aseguramiento de las posibilidades de participación en las diferentes instancias de decisión. En estrecha conexión con la anterior disposición, el **artículo 110** (ii) enuncia la obligación del Estado de garantizar las bases de la democracia protegiendo las libertades de expresión, asociación, movilización y autonomía e institucionalizando las diferentes instancias y procesos participativos. Establece como medios para ello el cumplimiento de la ley, la difusión de información, el apoyo a la actividad de control social a la gestión pública así como actividades de formación, investigación e innovación en materia de participación ciudadana.

6.52.2. El examen detenido de estas disposiciones evidencia el propósito de la ley de establecer normas para promover, respetar y garantizar el derecho a la participación. En efecto, sin perjuicio de los demás deberes que se derivan de la Constitución y de la ley, los establecidos en el artículo 104 se fundan en la condición de fundamental que ostenta el derecho a la participación y en la

calificación de la democracia como un eje característico, definitorio o axial del sistema constitucional colombiano. Se trata entonces de establecer obligaciones precisas que permitan garantizar el goce y efectividad de las posiciones que se encuentran protegidas por el principio democrático y por las normas de derecho fundamental que se le adscriben. Ambas disposiciones, que se articulan con los artículos 102 y 109 del proyecto de ley, contribuyen a fijar un ámbito amplísimo de protección de la democracia y de sus dimensiones representativas y participativas.

La Corte entonces no encuentra reparo alguno a los artículos examinados.

6.53. Artículos 105 a 108 (Título VIII: alianzas para la prosperidad).

Este título establece, en los artículos 105, 106, 107 y 108, las reglas relativas a las denominadas "Alianzas para la Prosperidad".

Artículo 105. Alianzas para la prosperidad. En los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética, se podrán crear a nivel municipal Alianzas para la Prosperidad como instancias de diálogo entre la

ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos.

Parágrafo. En ningún caso las Alianzas para la Prosperidad sustituyen los procesos de consulta previa a los cuales tienen derecho los grupos étnicos del territorio nacional, de igual manera no sustituye lo dispuesto en la Ley 99 de 1993. En todo caso, las Alianzas para la Prosperidad no constituyen un prerrequisito o una obligación vinculante para las empresas.

Artículo 106. Contenido de las Alianzas para la Prosperidad. Los acuerdos entre los actores constituyen las Alianzas para la prosperidad. En ellas se deben definir los mecanismos de acción conjunta que permitan el desarrollo social sostenible.

De igual forma, las Alianzas deben contener la visión del desarrollo que respete las características sociales, culturales y comunitarias, así como las responsabilidades del Gobierno Nacional, departamental y municipal y de las empresas mediante sus mecanismos de responsabilidad social empresarial, y aquellos que se deriven de las licencias ambientales y los planes de manejo ambiental.

Artículo 107. Seguimiento al cumplimiento de las Alianzas para la Prosperidad. Cada Alianza debe contar con mecanismos de seguimiento que permitan el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el marco de la misma. El Ministerio del Interior, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, preparará las metodologías de trabajo de las Alianzas para la Prosperidad.

En aquellos casos en que las empresas que desarrollen proyectos de exploración y

explotación de recursos naturales, logren acuerdos con las comunidades de las zonas de influencia en materia ambiental, social o cultural y dichos compromisos queden plasmados en las licencias ambientales, su cumplimiento se sujetará a las disposiciones previstas en las normas que regulan el otorgamiento y seguimiento de dichas licencias, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993.

Parágrafo. En el marco de las alianzas para la prosperidad, se deberá conformar un Comité de Verificación y Seguimiento, en el cual tendrán participación, por lo menos, dos integrantes de la comunidad y el agente del Ministerio Público del respectivo municipio, así como las autoridades que representen las entidades públicas y empresas que hagan parte de la Alianza para la Prosperidad. El informe de verificación y seguimiento que rinda este comité, será el documento que valide o no el cumplimiento de los acuerdos.

Artículo 108. Suministro de y bienes y servicios y contratación de mano de obra de las áreas de influencia. Las autoridades locales promoverán de manera concertada en el marco de las Alianzas para la Prosperidad los mecanismos que permitan la contratación de mano de obra local y los mecanismos de suministro de bienes y servicios.

6.53.1. Los artículos **105, 106, 107 y 108** disciplinan las denominadas "*alianzas para la prosperidad*".

6.53.2. La figura definida como alianzas para la prosperidad implica el reconocimiento de una posibilidad de diálogo social entre la ciudadanía, las empresas y las entidades del Estado en el marco de explotaciones minero energéticas que puedan afectar al municipio. Este esfuerzo por establecer diálogos y acuerdos que permitan articular los intereses de los diferentes sectores que participan, inciden o se afectan con la ejecución de este tipo de proyectos resulta compatible con la Constitución en tanto permita a los ciudadanos participar en las decisiones que los afectan tal y como lo prevé el artículo 2 de la Constitución.

En ese contexto las entidades del Estado propician, participan y promueven el diálogo entre particulares y, una vez conseguidos los acuerdos, despliegan su actividad para adelantar actividades de verificación y seguimiento. Considera la Corte que esta forma de articular responsabilidades públicas y privadas se anuda directamente al carácter participativo de la democracia y, en esa medida no plantea cuestionamiento constitucional alguno. En ellos se hace posible comprometer a diferentes autoridades, ubicadas en diversos niveles territoriales, a fin de neutralizar los efectos adversos de este tipo de explotación y optimizar los beneficios que para la ciudadanía su desarrollo comporta. Estima la Corte que además de fundarse en el artículo 40, esta figura constituye una manifestación legítima de la función del municipio, prevista en el artículo 311 de la Constitución, de promover la participación comunitaria y contribuir la mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

A este diálogo se vincula también la adecuada coordinación de las autoridades nacionales y de las autoridades territoriales cuando se trate del desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. En ese sentido debe considerarse

que en la sentencia C-123 de 2014 al examinar el artículo 37 de la Ley 685 de 2001la Corte dispuso que su exequibilidad se declaraba 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.

6.53.3. Este tipo de acuerdos debe articularse con las licencias ambientales y, en general, con la regulación que se establece en la ley 99 de 1993 tal como lo indica el artículo 107 del proyecto. En opinión de este Tribunal no plantea dificultad constitucional alguna en tanto delimita y respeta el ámbito en el que se materializan las diversas competencias de las autoridades públicas. Prever, como lo hace el parágrafo del artículo 105, que las alianzas no sustituyen en ningún caso el trámite de las consultas previas cuando son ellas procedentes según las reglas fijadas por la jurisprudencia de esta Corporación, no deriva en objeciones constitucionales de ninguna naturaleza y, por el contrario, asegura que el derecho a la consulta previa -cuando se pretendan adoptar medidas administrativas que afecten directamente a las comunidades étnicas- sea, en todos los casos, efectivamente salvaguardado.

Esta Corporación estima necesario resaltar y advertir que ni la creación de Alianzas para la Prosperidad ni otras instancias de diálogo alrededor de la ejecución de determinados proyectos de impacto regional, podrán sustituir o menoscabar la realización de la consulta previa cuando ella sea requerida siguiendo para el efecto las normas en la materia y la jurisprudencia constitucional que ha fijado su alcance. De otra parte, los derechos de participación de las comunidades étnicas y su derecho a la protección especial del Estado no se agotan en las consultas previas, de modo que su participación en las demás instancias de diálogo social que esta y otras leyes prevean, deben ser igualmente garantizadas.

6.53.4. Ahora bien, aunque el artículo 108 no es en si mismo inconstitucional en tanto no desconoce prohibición constitucional alguna, la Corte considera que en su práctica esta disposición no puede conducir al desconocimiento de los deberes de actuación transparente y con sujeción a la moralidad administrativa que vinculan a las autoridades públicas (art. 123) y que se expresan, por ejemplo, en las prohibiciones derivadas del régimen en materia de conflictos de interés o en aquellas asociadas al empleo del cargo público para ejercer algún tipo de coacción sobre los particulares (art. 127).

6.53.5. Finalmente la Corte considera que la denominación dada a la figura ahora examinada no determina su inconstitucionalidad. La asociación que puedan hacer los ciudadanos de esta figura con determinado Gobierno no constituye una razón de inconstitucionalidad. Estas figuras serán instrumentos de la ciudadanía para hacer efectivo su derecho constitucional a participar efectivamente en las decisiones que las afecten.

De acuerdo con lo expuesto la Corte declarará la exequibilidad de los artículos 105, 106, 107 y 108.

6.54. Artículos -restantes- 111, 112, 113 (Título IX: disposiciones varias).

Artículo 111. Diálogo Social. El diálogo social es un mecanismo democrático para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover la interacción, comunicación, consulta y seguimiento de políticas públicas a nivel nacional y territorial.

Artículo transitorio 112. Confórmese una comisión integrada por el Ministro del Interior, tres Senadores y tres Representantes a la Cámara de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, y dos miembros de la academia designados de común acuerdo por los anteriores miembros, para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, compilen todos los textos legales que regulan el derecho a la participación ciudadana.

Artículo 113. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias a las establecidas en esta ley.

6.54.1. El **artículo 111** prevé una definición de diálogo social indicando que se trata de un mecanismo democrático para la participación de los ciudadanos y que tiene como propósito fortalecer las organizaciones de la sociedad civil a efectos de impulsar la interacción, comunicación, consulta y seguimiento de políticas públicas del nivel nacional y territorial.

Esta definición comporta el reconocimiento de una de las ideas centrales que la Corte Constitucional ha identificado en el presente proyecto: el modelo democrático reconocido en la Constitución no se agota en la representación sino que demanda la ampliación de los canales de participación. Uno de esos canales es el que se expresa en el continuo diálogo de las autoridades y los ciudadanos en orden a tomar las decisiones que los afectan y a permitir el control de la gestión desplegada por aquellas.

Así las cosas, el artículo 111 refleja el interés de la ley por afianzar las posibilidades de interlocución y de escrutinio como un medio para consolidar el propósito constitucional de consolidar una República democrática, participativa y pluralista (art. 1) y será por ello declarado exequible.

6.54.2. El **artículo 112** (i) prevé la creación de una comisión compuesta por el Ministro del Interior, por seis congresistas y por dos miembros de la academia, (ii) con el propósito de compilar, en un término máximo de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la ley, todos los textos legales que regulen el derecho a la participación ciudadana.

Diferenciando el concepto de código y compilación la Corte ha señalado que "[*e*]*l código busca sistematizar una rama específica del derecho de forma plena y coherente en un cuerpo normativo, mientras la compilación, que puede ser*

efectuada por cualquier persona o autoridad y no implica el ejercicio de una actividad legislativa, recoge en un solo texto disposiciones jurídicas sobre un tema específico sin variar su contenido ni naturaleza (…)."

El otorgamiento de una competencia de compilación de los textos legales que regulan la participación ciudadana no plantea problema constitucional alguno en tanto a ella no se imponen límites constitucionales expresos como si ocurre en el caso de la expedición de códigos o en la adopción de leyes estatutarias. En este, destaca la Corte, la autorización de compilación excluye cualquier habilitación para establecer con autoridad el reordenamiento, renumeración o ajuste de las disposiciones o para definir su vigencia y, en esa medida, no comporta una atribución para regular un asunto sometido a la reserva de ley estatutaria ni mucho menos para la adopción de un Código. En esa dirección cualquier trabajo que en esa dirección se emprenda carecerá de la condición de norma jurídica vinculante.

Siendo ello así la Corte declarará la exequibilidad del artículo 112.

6.54.3. El **artículo 113** del proyecto de ley prevé que la ley rige a partir de su promulgación y que deroga las disposiciones que le sean contrarias.

6.54.3.1. Puede el legislador en desarrollo de sus competencias y salvo que su determinación implique la violación de derechos adquiridos, establecer el momento a partir del cual una ley empieza a regir. Por ello, señalar que ello ocurrirá a partir de su promulgación, esto es, de su inserción en el diario oficial una vez sancionada, se ajusta a las atribuciones conferidas por la Constitución.

6.54.3.2. La derogatoria establecida, no obstante las dificultades prácticas que puede suscitar, no puede considerarse contraria a la Constitución, en cuanto competencia del legislador. Por tanto, se declarará exequible este artículo final.

III. CONCLUSIONES.

1. Competencia. Correspondió a la Corte adelantar el control previo, automático, integral y definitivo del Proyecto de Ley Estatutaria "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática" -CP 241.8-.

2. Control formal. La Corte constató el cumplimiento de las condiciones de procedimiento en la formación del proyecto -CP y la Ley 5ª de 1992-. Encontró que las exigencias del trámite legislativo relativas a: (i) la publicidad de las diferentes etapas, (ii) el quórum para deliberar, (iii) las mayorías para decidir y (iv) la regularidad y oportunidad de los diferentes debates, se cumplieron satisfactoriamente.

3. Parámetro de control material. El parámetro de control material del juzgamiento de las disposiciones contenidas en el proyecto de Ley se conforma con los principios y reglas normativas tanto constitucionales como internacionales -el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; y la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23-.

3.1. Se parte del reconocimiento de que la Constitución establece un marco jurídico democrático, participativo y pluralista, que expresa la coexistencia y relación de la democracia representativa y la democracia participativa y de lo cual se derivan trascendentales consecuencias: (i) el Pueblo es poder supremo o soberano y de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar; (ii) el Pueblo, directamente o a través de sus representantes, crea democráticamente el Derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes; (iii) el Pueblo decide en elecciones la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público; (iv) 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.

3.2. La Constitución reconoce el derecho de participación como un derecho cuya titularidad se atribuye a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a los movimientos y partidos políticos -CP 40-, que asegura el ejercicio de su capacidad para conformar, ejercer y controlar el poder político. Allí se prevén como derechos: (i) la participación en elecciones en la condición de elector o potencial elegido; (ii) la promoción e intervención en los diferentes mecanismos de participación democrática; (iii) la constitución y formación de partidos, movimientos y agrupaciones políticas divulgando, enseñando o promulgando sus ideas y programas; (iv) la formulación de iniciativas ante las diferentes corporaciones públicas; (v) la formulación de acciones para defender la Constitución y la ley; y (vi) la ocupación de cargos públicos.

3.3. La Constitución y la Ley prevén un amplio conjunto de mecanismos de participación ciudadana: (i) en esa dirección se regulan la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, el plebiscito, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto; (ii) igualmente la Constitución y la jurisprudencia han advertido que el carácter expansivo del principio democrático garantiza a los

ciudadanos la posibilidad de emprender actividades de control y seguimiento a la gestión pública acudiendo a instrumentos de diferente naturaleza y entre los que se encuentran, por ejemplo, la formulación de peticiones respetuosas ante las autoridades públicas o el ejercicio de veedurías.

3.4. El proyecto de ley objeto de examen reitera, complementa y modifica la regulación que en materia de mecanismos de participación ciudadana estaba contenida en las Leyes 131 de 1994, 134 de 1994 y 741 de 2002. Adicionalmente, regula de manera amplia diferentes instrumentos de participación en el control social y ciudadano de la gestión pública.

4. El trámite de las solicitudes ciudadanas de mecanismos de participación.

4.1. Al establecer las reglas sobre inscripción y recolección de apoyos ciudadanos respecto de mecanismos de participación ciudadana de origen popular, el proyecto dispone que cualquier ciudadano u organización social o política, podrá solicitar su inscripción como promotor de una iniciativa legislativa o normativa, un referendo,

una consulta popular o una revocatoria de mandato, prescindiendo en adelante de la exigencia del respaldo del cinco por mil -5/1000- de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral que traía la Ley 134 de 1994 -artículo 10º-.

4.2. El proyecto -parágrafo del artículo 5º- radica en el vocero de la correspondiente iniciativa ciudadana de participación -ya el mismo ciudadano promotor o aquel designado por el comité promotor-, la responsabilidad "para todos los efectos legales" de las actividades administrativas, financieras y de campaña de la iniciativa.

4.3. El cumplimiento de los términos perentorios que establece la Ley Estatutaria es un imperativo constitucional, al estar de por medio la realización efectiva del derecho a la participación ciudadana; y su observancia compromete la responsabilidad de las autoridades involucradas en su trámite y aplicación. Esto es particularmente relevante frente al ejercicio de mecanismos de participación que cuentan con restricciones temporales para su ejercicio, como, por ejemplo, la revocatoria del mandato.

5. La iniciativa popular legislativa y normativa. Encuentra fundamento constitucional en los artículos 40, 103 y 106 superiores. Tal mecanismo ha sido definido como el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdos ante los Concejos Municipales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales.

5.1. La materia objeto de este mecanismo se encuentra sometida a varias restricciones según lo establece el proyecto de ley: solo pueden presentarse iniciativas que sean de competencia de la respectiva corporación o entidad territorial. Adicionalmente, se encuentran excluidas aquellas materias de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; presupuestales, fiscales o tributarias; relativas a relaciones internacionales; y referidas a la concesión de amnistías o indultos y a la preservación del orden público -art. 18-.

5.2. El proyecto prevé reglas de apoyo ciudadano para estas iniciativas. Así, en caso de que las iniciativas versen sobre un acto legislativo o una ley, se requiere el apoyo del cinco por ciento del censo electoral en la fecha correspondiente -art. 9.a-; si se trata de una iniciativa del orden territorial se requerirá el apoyo del diez por ciento del censo electoral -art. 9.c-; para asegurar la efectividad de la iniciativa el proyecto prevé la aplicación de las reglas relativas al trámite de urgencia previsto en el artículo 163 de la Constitución, siendo los términos improrrogables y su estudio prioritario -art. 20.b-.

5.3. El control judicial previo de este mecanismo de participación -sin perjuicio del que se ejerce respecto de las normas que llegaren a aprobarse- se somete a las reglas generales de naturaleza procesal previstas para controlar la actuación de la administración. Y recae de manera especial sobre la procedencia material del mecanismo participativo correspondiente.

6. El referendo. Tiene reconocimiento constitucional directo en los artículos 40.2,

106, 170, 241 numerales 2º y 3º, 307, 377 y 378. Consiste en la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica (referendo aprobatorio) o derogue o no una norma que se encuentre ya vigente (referendo derogatorio). En el proyecto de ley, además de esas dos formas básicas de referendo, se adoptan normas relativas a los referendos constitucionales y legales, y a los referendos territoriales.

6.1. Sobre las materias objeto de referendo el proyecto prescribe que únicamente podrán serlo aquellas que sean competencia de la respectiva corporación o entidad territorial -art. 18-. Tal limitación competencial, exige que el control judicial previo de las diferentes modalidades de referendo -por la jurisdicción de lo contencioso administrativo-, se ocupe de examinar, de manera estricta, si el proyecto de norma que se somete al pronunciamiento del pueblo puede ser aprobado en el respectivo nivel territorial al encontrarse comprendido entre las atribuciones de sus órganos -art. 21.b-.

6.2. El referendo constitucional se somete al trámite previsto ya en el texto de la Constitución. En ese sentido se prevé: la iniciativa gubernamental o ciudadana; la intervención del Congreso de la República mediante la aprobación de una Ley -art. 20.a; su convocatoria -art. 33- y el pronunciamiento del pueblo -art. 41-.

6.3. Es condición de validez del referendo, el respeto a la libertad del elector. En esa dirección el proyecto de ley establece, siguiendo para ello la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que solo resulta posible prever la votación en bloque cuando el referendo se refiera a "un mismo tema" -art 38-. Y se mantiene vigente la prohibición establecida en el artículo 38 de la Ley 134 de 1994 de votar más de tres referendos en un solo día, restricción que se violaría si se convoca al pueblo para pronunciarse en un referendo que comprende más de tres temas. Respecto del carácter multi-temático o temático de un referendo, relevante en atención a las mencionadas reglas, se deberán seguir las pautas que la jurisprudencia constitucional ha fijado para el juicio de constitucionalidad respecto de la unidad de materia de las leyes y sus formas de conexidad, aplicadas con el rigor que se requiere para la eficaz protección de la libertad del elector.

6.4. De conformidad con el artículo 20.a del proyecto, que fija "las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana", el referendo legal aprobatorio ha de ser convocado por el Congreso de la República mediante ley, sin que la iniciativa haya debido ser tramitada y no adoptada anteriormente en las cámaras, ya a petición del gobierno nacional -iniciativa gubernamental- o a solicitud de ciudadanos respaldados con los apoyos legalmente exigidos -iniciativa ciudadana-.

6.5. Cuando el pueblo ha adoptado una decisión aprobatoria de un referendo –aprobatorio o derogatorio- se activa una obligación a cargo del Presidente de la República, del Gobernador o del Alcalde de sancionar la norma y disponer su promulgación. La vigencia de las normas aprobadas por el pueblo mediante referendo es coetánea a su publicación y, su diferimiento solo es posible si fue el pueblo quien lo decidió.

7. La Consulta Popular. Se encuentra reconocida por la Carta en los artículos 40, 103, 104, 105, 297, 319 y 321. Ese mecanismo ha sido definido por el legislador estatutario como la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional o territorial es sometida por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde a consideración del pueblo para que éste se pronuncie al respecto.

7.1. Las materias objeto de consulta popular se encuentran limitadas por la ley. Así, en primer lugar, el proyecto prevé que solo pueden ser objeto de consulta las materias que sean de la competencia de la corporación pública correspondiente y, en general de la respectiva entidad territorial (art. 18). También dispone que no pueden ser objeto de consulta popular las materias relativas a asuntos: (i) que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, (ii) presupuestales, fiscales o tributarias, (iii) relativos a relaciones internacionales, (iv) referidos a la concesión de amnistías o indultos y (v) a la preservación del orden público (art. 18). Estas restricciones temáticas exigen, tal y como se señaló respecto del referendo, un control judicial estricto.

7.2. La existencia de límites competenciales de las consultas populares, 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 puede ser objeto de consulta en el respectivo nivel territorial. En materia de control judicial se aplica la regla relativa al control de la Consulta Popular nacional prevista en el artículo 241.3; y se conserva el control previo de las consultas populares territoriales previsto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 -art. 21.b-.

7.3. Igualmente, considerando su naturaleza, la consulta popular no puede tener por objeto que el pueblo se pronuncie respecto de proyectos de articulado de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones -art. 38-. Lo que no obsta para que pueda versar sobre materias y contenidos normativos, susceptibles de ser expresados y desarrollados a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes.

7.4. El proyecto de ley estatutaria establece la posibilidad de realización de consultas populares por iniciativa de autoridad pública o popular -art. 3-. La Corte considera que el reconocimiento de la iniciativa gubernamental es acorde con los artículos 104 y 105 de la Constitución que prevén que corresponde al Presidente, los gobernadores y los alcaldes realizarlas. Ello no se opone a que tal y como lo hace el proyecto y en virtud del carácter expansivo del principio democrático, se prevea la iniciativa ciudadana para promover la realización de la consulta popular.

7.5. La decisión del pueblo será obligatoria cuando la pregunta sometida al pueblo obtenga la mitad más uno de los sufragios válidos siempre y cuando la participación no haya sido menor de la tercera parte de quienes componen el censo electoral (art. 41.c). En este caso el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas que se requieran para asegurar la efectividad del pronunciamiento del pueblo, de manera tal que si se requiere la decisión de una Corporación Pública deberá proceder a adoptar la respectiva ley, ordenanza, acuerdo o resolución local y,

si vencido el término previsto para ello no se ha hecho, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, procederán a adoptarla (42.c).

8. Consulta popular constituyente. El proyecto de ley dispone la posibilidad de adelantar una consulta popular, a efectos de que el pueblo decida si convoca una asamblea constituyente para reformar total o parcialmente la Constitución.

8.1. Para el efecto, es necesario que el Congreso de la República mediante ley aprobada por mayoría absoluta, disponga convocar al pueblo para tal efecto. La Ley correspondiente deberá referirse no solo a la convocatoria de la Asamblea sino que deberá definir también el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la fecha de su iniciación y el período. Le corresponde a la Corte Constitucional decidir, con anterioridad al pronunciamiento del pueblo, sobre la constitucionalidad de la convocatoria tal y como se prevé en la Carta (art. 241.2) y en el proyecto de ley (art. 21.a).

8.2. Se entenderá que el pueblo ha convocado a la Asamblea Constituyente cuando ello se aprueba al menos por la tercera parte de los integrantes del censo electoral (C.P. art 376 y proyecto de ley art. 41.d).

8.3. La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación para esta consulta debe asegurar que los ciudadanos puedan votar con “si” o “no” la convocatoria y, separadamente, los temas que serán de competencia de la Asamblea. Esta regulación pone de presente que el alcance de las atribuciones de dicha Asamblea depende completamente del pronunciamiento del Pueblo, quien es el que define su extensión.

8.4. La Asamblea Constituyente convocada no es omnímoda para ocuparse de cualquier asunto constitucional, en tanto su actuación debe ser el reflejo de la voluntad del Pueblo expresada en el acto electoral de Consulta Popular mediante el cual ha decidido conformarla. De esta manera, el Pueblo en quien reside la soberanía -C.P., art 3º- determina el ámbito de su actuación. Al hacerlo, la Asamblea exclusivamente podrá desarrollar los temas para los que fue convocada y sólo sobre ellos adoptará decisiones que tendrán rango constitucional. Las normas constitucionales que llegare a expedir más allá de los límites temáticos dispuestos por el Pueblo en la Consulta, carecerían de validez y, en consecuencia, podrían ser objeto de control judicial ante la Corte Constitucional por vía de demanda ciudadana en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en el artículo 379 de la Constitución.

9. El plebiscito. Es objeto de reconocimiento constitucional en los artículos 103, 104 y 241.3. Ha sido definido como el pronunciamiento del pueblo mediante el cual se apoya o se rechaza una determinada decisión del ejecutivo.

9.1. El pronunciamiento del pueblo en plebiscito no puede en ningún caso versar sobre la duración del mandato presidencial ni sobre la modificación de la Constitución (art. 20.c). Tampoco puede ocuparse de aquellas materias que según el inciso final del artículo 170 de la Constitución no pueden ser objeto de referendo: leyes aprobatorias de tratados internacionales, ley de presupuesto y materias

fiscales o tributarias. No puede tampoco referirse a proyectos de articulado de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones, lo que no obsta para que pueda versar sobre materias y contenidos normativos, susceptibles de ser expresadas y desarrolladas a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes.

9.2. El pronunciamiento del pueblo exige que el Presidente de la República informe previamente al Congreso de la decisión de realización de un plebiscito. En caso de que en el mes siguiente a dicho informe ninguna de las dos cámaras hubiere manifestado su rechazo, el Presidente se encuentra autorizado para su convocatoria (art. 20.c). El control judicial del plebiscito le corresponde a la Corte Constitucional que lo ejerce en los términos establecidos por el núm. 3 del artículo 241 de la Constitución. La decisión del pueblo será obligatoria cuando en el plebiscito haya participado más del cincuenta por ciento del censo electoral (art. 41.a).

10. La revocatoria del mandato. Encuentra fundamento constitucional en los artículos 40, 103 y 259 de la Constitución y ha sido definida como el derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde. Según lo ha indicado esta Corporación la revocatoria implica la posibilidad del pueblo de responsabilizar políticamente el incumplimiento de aquello que haya prometido determinado candidato y por lo cual fue elegido.

10.1. El proyecto de ley estableció una condición temporal para la prosperidad de este mecanismo: en ningún caso es procedente una revocatoria del mandato de gobernador o alcalde cuando no haya transcurrido más de un año desde la fecha de posesión del funcionario ni en tanto reste menos de un año para la terminación de su período (art. 6). Esta prohibición general, válida para todas las iniciativas de tal naturaleza, es norma de aplicación inmediata y deja sin efecto las inscripciones realizadas antes de su vigencia.

10.2. También para solicitar que se convoque a la revocatoria es necesario el apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral correspondiente de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido (art. 9.e).

10.3. La decisión del pueblo será obligatoria cuando habiendo participado en la votación un número de ciudadanos no inferior al cuarenta por ciento de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario, voten a favor de la revocatoria la mitad más uno de los ciudadanos (art. 41.e).

10.4. Tomada la decisión, es de inmediata ejecución y, en consecuencia, el Presidente o Gobernador –según el caso- procederán a remover al mandatario de su cargo y a designar un encargado (art. 44). Posteriormente se convocará a las elecciones para escoger el sucesor (art. 45). En el caso de no prosperar la revocatoria, no podrá volver a intentarse en lo que resta del período (art. 41.e).

11. El cabildo abierto. Es un mecanismo de participación con una reducida regulación constitucional. La Carta Política se limita a enunciarlo en el artículo 103

y en esa medida, el legislador cuenta con una extendida competencia para regular su alcance. Ha sido definido como la reunión pública de las Corporaciones Administrativas del orden territorial en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

11.1. El legislador lo instituye como un importante escenario de diálogo entre las autoridades y los ciudadanos previendo: (i) que su realización es procedente no solo en el nivel municipal sino también en el departamental (art. 22), (ii) la obligación de difundirlo ampliamente y (iii) la obligación de dar respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentadas por los ciudadanos y, en particular cuando se trate de una inversión pública, deberá indicarse el orden de prioridad de las mismas en el presupuesto y en los planes correspondientes.

12. Participación ciudadana de la sociedad civil.

12.1. El proyecto de ley avanza en la delimitación de varios de instrumentos de participación ciudadana encaminados a promover estrategias de seguimiento de la gestión pública, tal y como se refleja en la regulación relativa a la "Rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva del Poder Público" (arts. 48 al 59), y al "Control Social a lo Público" (arts. 60 al 72). Estos dos instrumentos –el último de los cuales incluye a las veedurías ciudadanas- así como "La participación social ante corporaciones públicas de elección popular" (arts. 73 al 76) reflejan la inequívoca aspiración constitucional de que los ciudadanos participen activamente en la decisión de los asuntos que los afectan y que ejerzan el derecho a controlar el poder político. En similar dirección el proyecto establece los denominados "Acuerdos participativos" con el objeto de propiciar la intervención de los ciudadanos en la programación del presupuesto (arts. 90 al 93) y las "Alianzas para la prosperidad" como instrumento de coordinación y seguimiento de los proyectos de gran impacto social y ambienta producto de actividades de explotación minero-energética (Arts. 105 al 108).

12.2. Definiéndola como una forma de control social, el proyecto regula la rendición de cuentas prescribiendo que se trata de un proceso que, promoviendo el diálogo, implica que las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informen, expliquen y den a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, a la sociedad civil, a otras entidades públicas y a los organismos de control (art. 48). El proyecto de ley, además de definir las particularidades (art. 49) y etapas de este mecanismo de auditoría de la actividad estatal -previendo incluso su realización en audiencias públicas- (arts. 52 al 56), asegura la efectividad del mismo señalando su carácter obligatorio (art. 50) y la periodicidad de su realización (art. 54). Adicionalmente el proyecto prescribe un deber particular de rendición de cuentas de las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales (arts. 58 y 59).

12.3. El proyecto de ley bajo examen prevé también un conjunto de normas bajo el epígrafe "Control Social a lo Público". Su contenido complementa el mecanismo de rendición de cuentas en tanto tiene por objeto incentivar, promover y garantizar la actuación de la ciudadanía en el seguimiento de las actividades de las entidades y funcionarios a cuyo cargo se encuentra el cumplimiento de funciones públicas o de

administración de recursos públicos (arts. 60 y 61). Para ello entonces la regulación bajo examen, en plena sintonía con la Carta: (i) refiere los instrumentos a los que se puede acudir para ejercer el control social enunciando, entre otras cosas, la posibilidad de solicitar información, presentar denuncias, realizar observaciones a la gestión pública así como ejercer diferentes acciones judiciales (art. 62); (ii) prescribe que el ejercicio del control social puede llevarse a cabo, de una parte, mediante veedurías ciudadanas, Juntas de Vigilancia, Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, auditorías ciudadanas e instancias de participación ciudadana y, de otra, a través del ejercicio de los derechos que permitan materializar el control social; (iii) establece entre los objetivos del control social el fortalecimiento de la cultura de lo público en el ciudadano, la contribución a la mejoría de la gestión pública y la prevención de los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública (Art. 64). La caracterización de los instrumentos de control social se completa disponiendo que los principios aplicables a las veedurías lo son también a las actividades del control social de manera que a este se extienden las exigencias de democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, eficacia, objetividad y legalidad (art. 66).

12.4. El proyecto revisado también adopta un conjunto de normas cuyo propósito es modificar o complementar las reglas vigentes en materia de veedurías, algunas de las cuales se encuentran contenidas en la Ley Estatutaria 850 de 2003. Las reglas sometidas al examen de la Corte tienen por finalidad propiciar el funcionamiento adecuado de ese tipo de organizaciones previendo reglas de coordinación entre ellas (art. 67), precisando los instrumentos de los que disponen para cumplir sus objetivos (arts. 68 al 70) y fijando obligaciones de información a cargo de los interventores o supervisores de los contratos celebrados por entidades del Estado o que tengan por objeto comprometer recursos públicos (art. 72). Igualmente en plena articulación con la regulación del proyecto relativa a la necesidad de disponer de recursos para financiar la participación ciudadana se impone a las superintendencias y a los organismos de control una obligación de establecer planes de financiación de los mecanismos de control social (art. 71).

12.5. El proyecto profundiza otras formas o instrumentos de participación al regular (i) la participación social ante las corporaciones públicas de elección popular y disponer mecanismos específicos para que los ciudadanos puedan acceder a la información relacionada con tales corporaciones (arts. 73, 74 y 75) y (ii) la implementación de la presupuestación participativa entendida como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, de manera que los ciudadanos pueden intervenir en la determinación de las prioridades de gasto y en el seguimiento a su ejecución (arts. 90 al 93 y 100).

12.6. Ni la creación de Alianzas para la Prosperidad ni otras instancias de diálogo alrededor de la ejecución de determinados proyectos de impacto regional, podrán sustituir o menoscabar la realización de la consulta previa cuando ella sea requerida. De otra parte, los derechos de participación de las comunidades étnicas y su derecho a la protección especial del Estado no se agotan en las consultas previas, de modo que su participación en las demás instancias de diálogo social que esta y otras leyes prevean, deben ser igualmente garantizadas.

13. Coordinación institucional y financiación de la participación ciudadana. A fin de asegurar el objetivo de la ley y profundizar los escenarios de participación, el proyecto establece instancias de coordinación en diferentes niveles territoriales (Arts. 77 al 89), define la obligación de fijar partidas específicas para financiar la participación (Arts. 94 al 100) y establece derechos y responsabilidades de los funcionarios y ciudadanos en relación con esta materia. Cabe advertir que las autoridades del Estado deberán asegurar la existencia de recursos humanos y presupuestales suficientes para hacer realidad los mecanismos de participación. De esta manera, las autoridades competentes serán responsables por omitir la inclusión de las correspondientes asignaciones presupuestales en el proceso de preparación y elaboración del presupuesto general y de los presupuestos de las entidades y dependencias obligadas; y las leyes y demás actos de aprobación presupuestal, podrán ser revisados judicialmente por omisión normativa de este mandato estatutario. Igualmente, para la realización efectiva de este mandato, el concepto de "Gasto Público en Participación" deberá ser objeto de precisa reglamentación por parte de la autoridad ejecutiva.

14. Fundamentación específica de las decisiones adoptadas.

14.1. Decisiones de EXEQUIBILIDAD SIMPLE.

La Corte declaró la exequibilidad simple, por su compatibilidad material con la Constitución, de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 32, 33 34, 35, 36, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 y 113,

14.2. Decisiones de ESTARSE A LO RESUELTO.

14.2.1. En relación con el artículo 47 del proyecto de ley, se dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-180 de 1994 que declaró exequible el artículo 47 de la Ley 134 de 1994.

14.2.2. En relación con la expresión "o a referendo sobre leyes" del literal a) del artículo 21 del proyecto de ley, dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-180 de 1994 que declaró inexequibles las expresiones "... la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional o..." y "La Corte Constitucional o..." contenidas en el artículo 44 del proyecto de ley juzgado en esa oportunidad.

14.3. Decisiones de EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA.

14.3.1. El parágrafo 1º del artículo 6 del proyecto establece que podrán inscribirse iniciativas para la revocatoria siempre que hayan transcurrido doce meses contados desde el momento de la posesión del alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo período constitucional. La Corte encontró

que la segunda restricción temporal debía interpretarse en el sentido de que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria, en ningún caso proceden trámites ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente. Esta conclusión es el resultado de la ponderación efectuada entre el derecho a la participación y los principios que rigen la actuación administrativa (art. 209), en particular, la eficiencia en las funciones de gobierno y administración. La posibilidad de iniciar el trámite de revocatoria o de que se surta la votación cuando el período para el cual fue nombrado el alcalde es menor a un año se traduce en una muy grave afectación del principio de eficiencia, dado que (i) al margen de su prosperidad, el trámite del mecanismo interfiere en la gestión del mandatario en una época en la que los esfuerzos deben dirigirse con especial atención a la concreción de los propósitos y metas que se definieron en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y (ii) en caso de que fuese aprobada la revocatoria, ello implicaría una transición de mandatarios por un muy reducido período de tiempo con graves efectos en materia de planeación y ejecución de los diferentes proyectos. Ahora bien, pese a que establecer la prohibición de iniciar o continuar el proceso revocatorio constituye una restricción de los derechos de participación, con ella no se anula su contenido básico en tanto la norma estudiada garantiza la total efectividad del mecanismo entre el segundo y tercer año, obligando a las autoridades electorales a actuar con diligencia en el trámite respectivo.

14.3.2. El primer inciso del literal a) del artículo 20 del proyecto prevé que a iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. Para la Corte, considerando que la Constitución solo prevé la exigencia de la mayoría absoluta en el caso de los referendos constitucionales (art. 377) dicha condición no podía establecerse cuando se trate de un referendo legal aprobatorio dado que en este último caso se sigue la regla general de la mayoría simple cuando se adelanta su trámite en el Congreso. En consecuencia, declaró que el literal a) es exequible en el entendido de que la aprobación de la ley que somete un proyecto de reforma legal a referendo, se aprueba con la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras.

14.3.3. El literal c) del artículo 20 del proyecto regula algunos aspectos del plebiscito y prevé que no podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política. La Corte consideró, siguiendo el precedente establecido en la sentencia C-180 de 1994, que al plebiscito le eran aplicables las mismas restricciones temáticas previstas en el artículo 170 de la Constitución para el caso de los referendos legales. En consecuencia dispuso declarar su exequibilidad en

el entendido de que el plebiscito tampoco puede versar sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias.

14.3.4. El artículo 39 del proyecto establece que las reglas sobre publicidad, encuestas, escrutinios y reclamaciones vigentes en la normatividad electoral

aplicarán a los mecanismos de participación ciudadana que requieren de votación popular. La Corte consideró que el artículo examinado es compatible con la Constitución solo si se interpreta que la remisión a la normatividad electoral que se prescribe debe entenderse hecha, a efectos de no desconocer la reserva de ley estatutaria, a aquellas disposiciones en materia electoral que tengan la condición de normas estatutarias. Para el efecto, la Sala siguió el precedente establecido en la sentencia C-180 de 1994 al adelantar el examen del artículo 29 del proyecto que se convirtió en Ley 134 de 1994. En atención a ello dispuso declarar exequible el artículo 39, bajo el entendimiento de que la remisión procede hacia aquellas disposiciones en materia electoral que tengan carácter estatutario.

14.3.5. El artículo 70, que tiene como finalidad adicionar la Ley 850 de 2003, prevé un plazo improrrogable de seis meses a efectos de dar respuesta a una denuncia relacionada con el control fiscal. Dispone también que al Contralor General le corresponderá armonizar el procedimiento para la atención y respuesta de tales denuncias. Para la Corte, ese plazo podría entrar en tensión con las normas del proceso de responsabilidad fiscal establecido en la ley vigente y, en consecuencia, afectar las garantías procesales. Adicionalmente en virtud del principio de legalidad, no le puede ser asignada al Contralor General de la República la facultad de armonizar la regulación, tal y como parece autorizarlo el parágrafo segundo de la disposición. En atención a tales razones se declaró la exequibilidad del artículo 70, bajo el entendimiento de que (i) el plazo de 6 meses establecido no puede implicar, en ningún caso, la afectación de las garantías procesales establecidas en el proceso de responsabilidad fiscal y (ii) que la competencia de armonización atribuida al Contralor no podrá implicar, en ningún caso, la modificación de las etapas, términos y garantías previstos en el régimen legal establecido en la Ley 610 de 2000 o normas que la modifiquen.

14.3.6. El artículo 87 del proyecto estudiado señala que las administraciones de los departamentos con más de un millón de habitantes, de los municipios de categorías especial, de primera y de segunda y de los distritos, podrán crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana, adscritas a las secretarías que para tal fin se designe por los respectivos gobiernos territoriales, como órganos responsables de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades territoriales. Para la Corte la redacción del artículo podría interpretarse en el sentido de que la creación de la oficina a la que allí se hace referencia así como la definición de su adscripción a una de las secretarias, depende exclusivamente de lo que señale el gobernador o el alcalde correspondiente, puesto que se utilizan las expresiones “las administraciones y gobiernos territoriales”. Esta interpretación es contraria a la Carta y, en particular, a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 300 que asigna a las asambleas departamentales tal responsabilidad, y en el numeral 6 del artículo 313 que prevé para los concejos municipales idéntica atribución. En atención a ello

declaró la exequibilidad del artículo 87, bajo el entendimiento de que las expresiones “las administraciones” o “gobiernos territoriales” se refiere a las corporaciones públicas que, según la Constitución, son las competentes para la creación de entidades en el orden departamental y municipal.

14.4. Decisiones de INEXEQUIBILIDAD.

14.4.1. La expresión “, excepto en los casos de revocatoria del mandato” del literal b) del artículo 8º desconoce la Constitución. En efecto, la previsión de que el resumen del contenido de las propuestas de participación ciudadana -incluido en el formulario de recolección de apoyos que la Registraduría entrega al promotor- no contenga alusiones personales o de publicidad personal y comercial, es desarrollo del deber constitucional de las autoridades públicas y en especial las electorales de actuar con imparcialidad y de promover un debate político transparente que permita la libre intervención de la ciudadanía. Así, eximir el mecanismo de revocatoria del mandato de la prohibición de contener en el citado resumen las alusiones personales o la publicidad referidas -avaladas en el formulario oficial mencionado-, desconocería la imparcialidad de las autoridades electorales y la institución del voto programático que subyace a la revocatoria del mandato (art. 259 constitucional). Lo que no se opone a la individualización del debate y la campaña de revocatoria de un mandatario en concreto, centradas -por ejemplo- en la debida representación de sus electores, en el juicio de responsabilidad respecto de la gestión realizada, su idoneidad y moralidad para el desarrollo del programa y el ejercicio de la función pública (arts. 3, 40 y 209).

14.4.2. La expresión “salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo” del parágrafo 2º del artículo 19 del proyecto de ley se opone a la Carta. A juicio de la Corte habilitar al Comité Promotor para manifestarse positivamente frente al archivo de la iniciativa de participación ciudadana que requiera el trámite ante una corporación pública de elección popular, cuando hubiere vencido la legislatura, a pesar de haber conseguido el apoyo ciudadano, implica afectar de manera inconstitucional la expresión popular y el principio democrático (arts. 3 y 40). En efecto, en opinión de ésta Corporación cuando la iniciativa ha reunido los apoyos y es presentada ante la corporación pública que deba darle trámite, adquiere una independencia relativa, a tal punto que debe impedirse su parálisis y por ello habrá de seguir el curso que corresponda.

14.4.3. Habilitar al Presidente de la República para suspender la votación de un determinado mecanismo de participación ciudadana, en casos en los que no ha sido formalmente declarado alguno de los estados de excepción regulados por los artículos 212, 213 y 215 de la Carta, desconocería el principio democrático y pondría en riesgo la efectividad de los mecanismos de participación, confiriéndole una facultad extraordinaria no contemplada por la Constitución. En esa medida, declaró inexequible del artículo 40 la expresión “Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de participación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes.” y la expresión “o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes,”. Precisó la Corte que, en todo caso, la existencia de un ambiente de intimidación para los votantes podría cumplir las condiciones para la declaración de un estado de excepción y, en consecuencia, solo después de hacerlo podría justificarse la suspensión de las votaciones.

14.4.4. No resulta compatible con la Carta asignar al “edil”, después de realizada una consulta popular, la competencia de expedir una norma con fuerza de

resolución local cuando la junta administradora no lo hace. Esta disposición carece de claridad si se tiene en cuenta que las juntas administradoras locales se encuentran conformadas por varios ediles y, en consecuencia, el texto examinado puede poner en riesgo la efectividad de la decisión adoptada en consulta popular en tanto todos los integrantes de la junta administradora son ediles. En consecuencia declaró inexequible la expresión “, o el edil” contenida en el inciso final del artículo 42 del proyecto de ley.

14.4.5. Se opone a la Constitución prescribir que al final de cada año quien realice el control social al que alude el proyecto de Ley debe realizar un balance de su ejercicio y presentarlo a la ciudadanía. En efecto, el seguimiento de la gestión pública puede tener diferentes finalidades y no todas ellas necesariamente deben estar vinculadas a su divulgación por parte de los particulares que las desarrollan. Por eso el deber establecido en el tercer inciso del artículo 60 desconoce la Constitución en tanto fija, sin delimitar adecuadamente su alcance, una obligación que puede tornarse excesiva y, por esa vía, desconocer la libertad de las personas (art. 16 C.P)) para asumir actitudes activas o pasivas frente a los diferentes momentos y manifestaciones de la democracia. En consideración a ello la Corte declaró inexequible el inciso cuarto del artículo 60 que dice: “En todo caso, quien realice control social, en cualquiera de sus modalidades, deberá realizar al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentará a la ciudadanía.”.

14.4.6. Se opone a la reserva de ley estatutaria (art. 152) establecer, mediante una remisión general a una ley ordinaria, que un mecanismo de control objeto de dicha reserva se regule por lo allí establecido. Ello constituye una forma de infringir la obligación de seguir el procedimiento agravado de las leyes estatutarias cuando de materias de esta naturaleza se trata. Adicionalmente desconoce el precedente fijado por la Corte en la sentencia C-180 de 1994, al declarar la inexequibilidad de la remisión que al artículo 106 del Código de Régimen Municipal, hacía el artículo 29 del proyecto que se convirtió en Ley 134 de 1994. En consecuencia, se declara inexequible el inciso final del artículo 65 que dice: “Para el cumplimiento de estas disposiciones, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.”

14.4.7. En atención al papel del Consejo Nacional de Participación –ser una instancia asesora del Gobierno para la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana- no es posible autorizar a dicho Consejo para que en una decisión mayoritaria y sin consultar los grupos sociales correspondientes, reemplace a la mitad de los representantes de la sociedad civil. Ello vulnera el principio democrático y, en especial, la obligación del Estado de asegurar la participación de todos en las decisiones que los afectan (art. 2), en tanto puede conducir a que determinadas personas, sin ostentar capacidad de representación alguna, asuman la vocería de un grupo social. Con ello se impide o se pone en riesgo el derecho de tales organizaciones a participar en la discusión de materias que se relacionan con sus intereses y los de cada uno de sus integrantes. Por esas razones se declara inexequible el parágrafo transitorio de artículo 79 que dice: “A los dos años de conformado el Consejo Nacional de Participación, la mitad de los miembros de la sociedad civil serán remplazados por aquellos miembros que el Consejo decida por mayoría. Los nuevos miembros ejercerán su periodo por

cuatro años.”

IV. DECISIÓN.

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE el Proyecto de Ley Estatutaria No. 134 de 2011 CÁMARA (Acumulado 133 de 2011 CÁMARA) – 227 de 2012 SENADO “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, por su compatibilidad formal con la Constitución.

SEGUNDO. En relación con el artículo 47 del proyecto de Ley ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-180 de 1994 que declaró EXEQUIBLE el artículo 47 del proyecto de ley entonces examinado.

TERCERO. En relación con la expresión “o a referendo sobre leyes” del literal a) del artículo 21 del proyecto de ley ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-180 de 1994 que declaró INEXEQUIBLES las siguientes expresiones "... la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional o." y "La Corte Constitucional o...” contenidas en el artículo 44 del proyecto de ley juzgado en esa oportunidad. En lo demás, declarar EXEQUIBLE el artículo 21.

CUARTO. Declarar EXEQUIBLES los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 32, 33 34, 35, 36, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 y 113, por su compatibilidad material con la Constitución.

QUINTO. Declarar EXEQUIBLES las siguientes disposiciones del mismo proyecto, bajo los condicionamientos que se enuncian, así:

(i) La exequibilidad del artículo 6º, en el entendido de que en ningún caso proceden trámite ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente.

(ii) La exequibilidad del artículo 20, en las siguientes condiciones:

El literal a) es exequible en el entendido de que la aprobación de la ley que somete un proyecto de reforma legal a referendo, se aprueba con la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras.

El literal c) es exequible en el entendido de que el plebiscito tampoco puede versar sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias.

(iii) La exequibilidad del artículo 39, bajo el entendimiento de que la remisión procede hacia aquellas disposiciones en materia electoral que tengan carácter estatutario.

(iv) La exequibilidad del artículo 70, bajo el entendimiento de que (i) el plazo de 6 meses establecido no puede implicar, en ningún caso, la afectación de las garantías procesales establecidas en el proceso de responsabilidad fiscal y (ii) que la competencia de armonización atribuida al Contralor no podrá implicar, en ningún caso, la modificación de las etapas, términos y garantías previstos en el régimen legal establecido en la Ley 610 de 2000 o normas que la modifiquen.

(v) La exequibilidad del artículo 87, bajo el entendimiento de que las expresiones "las administraciones" o "gobiernos territoriales" se refiere a las corporaciones públicas que, según la Constitución, son las competentes para la creación de entidades en el orden departamental y municipal.

SEXTO: Declarar INEXEQUIBLES las siguientes expresiones y apartes de los artículos 8º, 19, 40 42, 60, 65 y 79 del proyecto examinado, que en lo restante se declaran EXEQUIBLES:

(i) Del literal b) del artículo 8, la expresión ", excepto en los casos de revocatoria del mandato".

(ii) Del parágrafo 2 del artículo 19, la expresión ", salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo".

(iii) Del artículo 40, la expresión "Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de participación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes." y la expresión "o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes,".

(iv) Del artículo 42, inciso final, la expresión ", o el edil,".

(v) Del artículo 60, el inciso cuarto que dice: "En todo caso, quien realice control social, en cualquiera de sus modalidades, deberá realizar al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentará a la ciudadanía.".

(vi) Del artículo 65, el inciso final.

(vii) Del artículo 79, el parágrafo transitorio.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidente (E)

Con salvamento parcial de voto
Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado *Con salvamento parcial de voto*		MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado *Con salvamento parcial de voto*
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado		GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada *Con salvamento parcial de voto*
MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Magistrada *Con salvamento parcial de voto* *Con aclaración de voto*		JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado *Ausente con permiso*
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado *Con salvamento parcial de voto*		JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado *Con salvamento de voto* *Con aclaración de voto*

	ANDRÉS MUTIS VANEGAS Secretario General	

TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
(Se tachan los apartes declarados inexequibles)

por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

El Congreso de la República
DECRETA:

TÍTULO I
OBJETO

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.

La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.

Artículo 2°. De la política pública de participación democrática. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Artículo 3°. Mecanismos de participación. Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley.

Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular.

La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.

Salvamento parcial y aclaración de voto
de la magistrada (e) Martha Victoria Sáchica Méndez
a la sentencia C-150 de 2015

REVOCATORIA DE MANDATO-Límite temporal de iniciativa (Salvamento parcial de voto)/**LIMITE TEMPORAL DE INICIATIVA DE REVOCATORIA DE MANDATO-**Condicionamiento impide realizar cualquier trámite una vez cumplido el tercer año del periodo (Salvamento parcial de voto)/**LIMITE TEMPORAL DE INICIATIVA DE REVOCATORIA DE MANDATO-**Argumentos de condicionamiento no son de orden legal, sino de conveniencia, desbordando el marco constitucional (Salvamento parcial de voto)/**LIMITE TEMPORAL DE INICIATIVA DE REVOCATORIA DE MANDATO-**Restricción que el condicionamiento hace a este mecanismo de control ciudadano, se aparta por completo del sentido dado por el legislador a la norma (Salvamento parcial de voto)

ALIANZAS PARA LA PROPERIDAD-Como espacio de participación de la comunidad a nivel municipal en proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética, no se oponen a la Constitución (Aclaración de voto)/**ALIANZAS PARA LA PROSPERIDAD-**En ningún caso pueden suplir o mezclarse con los procesos de consulta previa a los grupos étnicos (Aclaración de voto)

SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS Y CONTRATACION DE MANO DE OBRA DE LAS AREAS DE INFLUENCIA EN EL MARCO DE LAS ALIANZAS PARA LA PROSPERIDAD-Norma no faculta al mandatario local para realizar con las personas naturales o jurídicas a cargo de los proyectos, convenios o negociaciones sobre la materia por fuera del espacio común de deliberación y concertación de dichas alianzas (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente PE-038
Revisión del Proyecto de ley estatutaria No. 134/11 Cámara (acumulado 13/11 Cámara) – 227/12 Senado *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*

Magistrado ponente:
Mauricio González Cuervo

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones adoptadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, manifiesto mi salvamento de voto parcial en relación con la decisión de declarar la exequibilidad condicionada del parágrafo 1º del artículo 6º

del Proyecto de Ley Estatutaria No. 134 de 2011 Cámara (Acumulado 133 de 2011 Cámara) – 227 de 2012 Senado "*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*", por las razones que pasaré a exponer:

Al examinar el artículo 6º del proyecto de ley, que establece los requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana, la Corte se detiene en el análisis del límite temporal para inscribir la revocatoria del mandato contenida en el parágrafo 1º, conforme al cual deben haber transcurrido doce meses desde la posesión del respectivo alcalde o gobernador y faltar por lo menos uno para la finalización de su periodo, y al respecto expresa que: "*dicha restricción temporal debe interpretarse en el sentido de que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria, en ningún caso proceden trámites ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente*".

Con el mencionado condicionamiento la Corte altera, sin razones de naturaleza constitucional, la expresa voluntad del legislador en este punto, toda vez que prohíbe adelantar votaciones conducentes a una revocatoria de mandato o cualquier trámite que deba surtirse dentro de ésta, durante el último año del respectivo período, aunque la inscripción de la iniciativa se hubiere efectuado antes de culminar el tercer año. En efecto, no se advierte en la fundamentación de la decisión de la que me aparto, ningún argumento constitucional, desbordando el asunto a reglamentar en el artículo 6, impida que se continúe con el trámite de la revocatoria del mandato, aunque los ciudadanos que convocan hayan realizado la inscripción cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 6 y dentro de los límites temporales fijados puntualmente por el Congreso en el parágrafo 1º.

La interpretación que se impone en la sentencia al mencionado parágrafo no solo resulta descontextualizada, porque establece una especie de prescripción, que en nada se relaciona con los requisitos para la inscripción de la revocatoria del mandato, sino que más bien se refiere a, como se dijo, una especie de pérdida del derecho ciudadano a promover la revocatoria cuando el trámite de la misma, aún por causas ajenas a los promotores, no ha llegado a su fin. En este sentido, adviértase que el condicionamiento impide realizar cualquier trámite una vez cumplido el tercer año del periodo, lo cual incluso puede llevar a que, efectuado el proceso de votación, si los resultados no se obtienen antes de finalizar el tercer periodo o no se expide cualquier acto administrativo requerido con posterioridad, la revocatoria del mandato resultare inocua, ante la imposibilidad de continuar con el proceso.

Además de señalarse, mediante un condicionamiento, una regla de procedimiento que no toca con la inscripción, la precisión interpretativa de la Sala afecta la efectividad de la actuación administrativa, con base en la cual se establece, porque permite que aunque se cumplan todos los requerimientos legales por los ciudadanos, no se finiquite el trámite de la revocatoria por la consecuencia prescriptiva impuesta por la sentencia, sin ninguna razón para hacerlo, dado que el condicionamiento era innecesario para garantizar la aplicación conforme a la Constitución del aparte **"y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional**" del parágrafo, cuyo sentido fue modificado

con el condicionamiento aprobado por la mayoría.

Lo anterior lleva a otro motivo de mi discrepancia con el condicionamiento adoptado y es que desde el punto de vista de la técnica de estudio y decisión constitucional, la decisión carece de fundamento, por cuanto el texto condicionado - **"y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional"** - del parágrafo 1º del artículo 6 del proyecto de Ley Estatutaria no daba lugar a una múltiple interpretación que impusiera precisar, mediante un condicionamiento, cuál de las distintas exégesis es la ajustada a la Constitución. Considero que la disposición en cita no permite, de ninguna forma esa multiplicidad de entendimientos, razón de más para que se hubiera descartado el condicionamiento aprobado por la Sala.

Aunque la sentencia cita en apoyo de la decisión el artículo 209 constitucional, los argumentos en que se basa no son de orden legal, sino de conveniencia, desbordando el marco constitucional que define los pronunciamientos de ésta Corporación. Expresa la sentencia: *"La posibilidad de iniciar el trámite de revocatoria o de que se surta la votación cuando el período para el cual fue nombrado el alcalde es menor a un año se traduce en una muy grave afectación del principio de eficiencia, dado que (i) al margen de su prosperidad, el trámite del mecanismo interfiere en la gestión del mandatario en una época en la que los esfuerzos deben dirigirse con especial atención a la concreción de los propósitos y metas que se definieron en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y (ii) en caso de que fuese aprobada la revocatoria, ello implicaría una transición de mandatarios por un muy reducido período de tiempo con graves efectos en materia de planeación y ejecución de los diferentes proyectos. Ahora bien, pese a que establecer la prohibición de iniciar o continuar el proceso revocatorio constituye una restricción de los derechos de participación, con ella no se anula su contenido básico en tanto la norma estudiada garantiza la total efectividad del mecanismo entre el segundo y tercer año, obligando a las autoridades electorales a actuar con diligencia en el trámite respectivo."*

Con el mayor respeto por el criterio de los integrantes de la Sala, razones de interferencia en la gestión del alcalde o gobernador y el breve tiempo de transición entre los mandatarios si la revocatoria prospera, no son en lo absoluto razones de orden constitucional para restringir el derecho de participación en el control de la administración.

La restricción que el condicionamiento hace a este mecanismo de control ciudadano, se aparta por completo del sentido dado por el legislador a la norma, con lo cual se fija una interpretación que ninguna conexión tiene con el texto que se señala en la sentencia C-150 de 2015 como condicionado. A mi juicio, la decisión de la Sala desconoce la finalidad de la regulación contenida en el parágrafo 1º del artículo 6 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 134 de 2011 Cámara (Acumulado 133 de 2011 Cámara) – 227 de 2012 Senado, el cual se ocupa de fijar los presupuestos temporales para inscribir la revocatoria del mandato, más no prohibir, como lo hace la Corte con su decisión, la continuación del trámite de la revocatoria del mandato, cumplido el tercer año de gestión del servidor electo.

Se insiste, el condicionamiento señalado en la sentencia introduce en el parágrafo un contenido normativo ajeno al tema abordado en el artículo, y lo que estimo más preocupante, una restricción del derecho de participación de los ciudadanos en el control del ejercicio del poder por parte de los mandatarios locales que va mucho más allá de los señalado por el legislativo. Ello por cuanto, el lapso de dos años para la inscripción de la revocatoria, por virtud de la decisión de la cual me aparto, se reduce al segundo año del periodo del alcalde o gobernador, pues cualquier efectuada con posterioridad, en atención a los términos del trámite de la revocatoria, no podrá culminar en su integridad antes de comenzar el último año del mandato.

Estoy completamente en desacuerdo con cualquier interpretación normativa de esta Corporación al efectuar el control de constitucionalidad de las normas, que implique profundizar las limitaciones señaladas por el legislador al ejercicio de las distintas formas de participación democrática de los ciudadanos, y que no tenga claro fundamento en las previsiones constitucionales, pues Colombia es un Estado que debe caracterizarse, porque así lo dispone la Constitución, por garantizar la democracia participativa.

Aclaración de voto frente a los argumentos en que se apoya la exequibilidad de los artículos 105 a 108 del Proyecto de Ley Estatutaria No. 134 de 2011 Cámara (Acumulado 133 de 2011 Cámara) – 227 de 2012 Senado

Aunque comparto la decisión de declarar exequibles los artículos 105 a 108 del proyecto de ley analizado, lo hago por razones distintas a las plasmadas en la sentencia C-150 de 2015, puesto que considero que las disposiciones que crean la figura de las Alianzas para la Prosperidad, como espacio de participación de la comunidad a nivel municipal, en proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética, no se oponen a la Constitución en tanto, el Estado debe procurar fortalecer a las agrupaciones y comunidades para que desarrollen la democracia participativa, conforme al artículo 103, inciso segundo de la Constitución Política, y conforme lo señalado en el parágrafo del artículo 105 del proyecto de ley estatutaria sometido a control constitucional no podrá existir incompatibilidad con el mecanismo de la consulta previa a los grupos étnicos, ni mucho menos puede interpretarse que las Alianzas para la Prosperidad lleguen a suplantar los procesos de consulta previa, cuyo espectro temático es mucho más amplio y comprende tanto los proyectos minero energéticos, como muchos otros,.

Con base en el mismo texto constitucional estimo que las normas son exequibles por cuanto, demográficamente y a diferencia de la consulta previa, no están limitadas por la condición de pertenencia a un grupo étnico, pues el factor determinante en estos eventos será la incidencia en el municipio donde se creen las Alianzas para la Prosperidad, por el proyecto de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética, que se someta a su consideración para efectos de concertación, con la participación de la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la administración municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos, que permite la participación de la población en la toma de decisiones en proyectos de gran

impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética.

Al ser una instancia del orden municipal, es claro que las Alianzas para la prosperidad son diferentes y en ningún caso pueden suplir o mezclarse con los procesos de consulta previa a los grupos étnicos; por manera que si los proyectos afectan zonas de incidencia de éstas comunidades, será imperativo realizar el proceso de consulta previa, aunque a nivel municipal existan Alianzas para la Prosperidad.

Por último, frente al artículo 108, considero que es exequible, porque asigna un deber a los Alcaldes y es que al interior de ese espacio de concertación y de cara a quienes en él intervienen promueva la ocupación laboral de la población del municipio. Es decir, la norma no faculta al mandatario local para realizar con las personas naturales o jurídicas a cargo de los proyectos, convenios o negociaciones sobre la materia, por fuera del espacio común de deliberación y concertación de las Alianzas para la Prosperidad.

Fecha *ut supra.*

MARIA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada (e)

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Y DEL MAGISTRADO JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

REFERENDO O CONSULTA POPULAR SOBRE CONCESION DE AMNISTIAS O INDULTOS-Respeto de la línea decisoria fijada en sentencia C-180 de 1994 (Aclaración de voto)

INICIATIVAS ORIENTADAS A LA CONCESION DE AMNISTIAS E INDULTOS-Constitución política no reserva al Gobierno o a otros órganos del Estado la presentación de dichas iniciativas, y sí en cambio consagra la participación ciudadana como elemento definitorio y finalidad esencial del Estado y establece que la paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento (Aclaración de voto)

Referencia: Sentencia C-150 de 2015
(Expediente PE-038)

Magistrado Ponente:
Mauricio González Cuervo

Con el acostumbrado respeto, nos permitimos formular aclaración de voto a la decisión adoptada por la Sala Plena en relación con la declaratoria de exequibilidad del artículo 18 literal d), el cual restringe la iniciativa popular legislativa y normativa, al igual que la convocatoria ciudadana de consultas populares, cuando estas versen sobre la concesión de amnistías o indultos.

Acompañamos la declaratoria de exequibilidad por cuanto con ella se respeta la línea decisoria fijada por la Corte Constitucional, que en la sentencia C-180 de 1994 que declaró exequible la norma de la Ley 134 de 1994 que excluye esta materia de la iniciativa popular. No obstante, aclaramos nuestro voto para señalar que la propia Constitución no reserva al Gobierno o a otros órganos del Estado la presentación de iniciativas orientadas a la concesión de amnistías o indultos, y sí en cambio consagra la participación ciudadana como elemento definitorio y finalidad esencial del Estado (arts. 1 y 2 CP), y establece que la paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento (art. 22).

En ese orden de ideas, debe entenderse que la norma declarada exequible no se opone al derecho de los ciudadanos a contar con espacios de participación orientados a debatir públicamente y a promover la concesión de amnistías e indultos, como herramientas de las que dispone la sociedad en sus esfuerzos por construir la paz. La deliberación pública sobre este asunto concierne a todos los ciudadanos y sus resultados han de ser tenidos en cuenta por los órganos a quienes compete la presentación de iniciativas normativas sobre el asunto.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Y DE LOS MAGISTRADOS JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Y LUIS ERNESTO VARGAS SILVA A LA SENTENCIA C-150/15

ALIANZAS PARA LA PROSPERIDAD EN PROYECTO SOBRE SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Normas establecen una instancia de concertación paralela que resulta contraria a la Constitución (Salvamento parcial de voto)

PROYECTOS MINERO ENERGETICOS QUE SE ADELANTAN EN TERRITORIO DE COMUNIDADES ETNICAS-Creación de espacio alterno de concertación puede llegar a debilitar la efectividad del derecho de los grupos étnicos a la consulta previa (Salvamento parcial de voto)

Para el caso de proyectos minero energético que se adelantan en territorio de comunidades étnicas, la creación de un espacio alterno de concertación entra a competir y, por tanto, puede llegar a debilitar la efectividad del derecho de los grupos étnicos a la consulta previa. Si además se tiene en cuenta que para el caso de iniciativas de gran impacto social y ambiental (supuesto que específicamente prevé la norma), tal derecho implica que los mismos no pueden realizarse sin obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades, la apertura de una instancia de diálogo adicional puede interferir la realización de las consultas y generar situaciones de división al interior de las comunidades, como resultado de acuerdos previos adoptados entre las empresas y algunos miembros de las comunidades, suscritos por fuera de los espacios de consulta.

PROYECTOS MINERO ENERGETICOS EN ZONAS HABITADAS POR POBLACIONES NO PERTENECIENTES A GRUPOS ETNICOS- Derecho a participar en decisiones relativas a la ejecución de proyectos que pueden afectar su medio ambiente y sus condiciones de vida (Salvamento parcial de voto)

Tratándose de proyectos que se desarrollan en zonas habitadas por poblaciones no pertenecientes a grupos étnicos, también la Constitución (art. 79 CP) les garantiza a estas de manera específica el derecho a participar en las decisiones relativas a la ejecución de proyectos que pueden afectar su medio ambiente y sus condiciones de vida. En su jurisprudencia, sintetizada en la sentencia T-294 de 2014, la Corte Constitucional ha señalado que, en virtud de esta norma, las poblaciones locales tienen el derecho a: (i) la apertura de espacios de participación, información y concertación, y no de mera información o socialización, que impliquen el consentimiento libre e informado, en el momento de la evaluación de los impactos y del diseño de medidas de prevención, mitigación y compensación, de modo tal que en ellas se incorpore el conocimiento local y la voz de los afectados (T-348 de 2012); (ii) la participación en el proceso de elaboración de los censos de afectados y a todo lo largo de la realización del proyecto (T-135 de 2013); (iii) el

cumplimiento de los compromisos acordados en los espacios de concertación (T-194 de 1999); (iv) la financiación de la asesoría que requieran las comunidades afectadas por el proyecto, a fin de que estas puedan ejercer su derecho a la participación efectiva (T-194 de 1999); (v) la participación de las comunidades afectadas por daños ambientales en las actividades de monitoreo y control (T-574 de 1996).

ALIANZAS PARA LA PROSPERIDAD EN PROYECTO SOBRE SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Creación de nuevos espacios atados a objetivos particulares de política pública puede conducir a confusiones innecesarias y debilitar los mecanismos existentes, amenazando así los estándares de protección definidos en la Constitución (Salvamento parcial de voto)

La figura de las Alianzas para la Prosperidad corre el riesgo de ser interpretada en el sentido de definir un estándar de participación para las poblaciones locales no pertenecientes a grupos étnicos mucho menor del que se prevé en estas decisiones y, por supuesto, del que se garantiza a las poblaciones étnicas a través del derecho a la consulta previa. Ello por cuanto la participación en estos espacios no resulta vinculante para las empresas, según lo establece el parágrafo del artículo 105 del proyecto de ley revisado. Consideramos que la concertación entre gobierno, empresarios mineros y sociedad civil para el fortalecimiento de la gobernabilidad en el territorio puede lograrse a través de las instancias existentes de participación. La creación de nuevos espacios atados a objetivos particulares de política pública puede conducir a confusiones innecesarias y debilitar los mecanismos existentes, amenazando así los estándares de protección definidos en la Constitución.

Referencia: Expediente PE-038

Revisión del Proyecto de ley estatutaria No. 134/11 Cámara (acumulado 13/11 Cámara) – 227/12 Senado *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*

Magistrado Ponente:
Mauricio González Cuervo

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, formulamos salvamento parcial de voto respecto de la declaratoria de exequibilidad de los artículos 105 a 108 del proyecto de ley revisado, en los cuales se introduce la figura de las Alianzas para la Prosperidad. Dichas normas establecen una instancia de concertación paralela que resulta contraria a la Constitución, por las siguientes razones:

En primer lugar, para el caso de proyectos minero energéticos que se adelantan en territorio de comunidades étnicas, la creación de un espacio alterno de concertación

entra a competir y, por tanto, puede llegar a debilitar la efectividad del derecho de los grupos étnicos a la consulta previa. Si además se tiene en cuenta que para el caso de iniciativas de gran impacto social y ambiental (supuesto que específicamente prevé la norma), tal derecho implica que los mismos no pueden realizarse sin obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades, la apertura de una instancia de diálogo adicional puede interferir la realización de las consultas y generar situaciones de división al interior de las comunidades, como resultado de acuerdos previos adoptados entre las empresas y algunos miembros de las comunidades, suscritos por fuera de los espacios de consulta.

En segundo lugar, tratándose de proyectos que se desarrollan en zonas habitadas por poblaciones no pertenecientes a grupos étnicos, también la Constitución (art. 79 CP) les garantiza a estas de manera específica el derecho a participar en las decisiones relativas a la ejecución de proyectos que pueden afectar su medio ambiente y sus condiciones de vida. En su jurisprudencia, sintetizada en la sentencia T-294 de 2014, la Corte Constitucional ha señalado que, en virtud de esta norma, las poblaciones locales tienen el derecho a: (i) la apertura de espacios de participación, información y concertación, y no de mera información o socialización, que impliquen el consentimiento libre e informado, en el momento de la evaluación de los impactos y del diseño de medidas de prevención, mitigación y compensación, de modo tal que en ellas se incorpore el conocimiento local y la voz de los afectados (T-348 de 2012); (ii) la participación en el proceso de elaboración de los censos de afectados y a todo lo largo de la realización del proyecto (T-135 de 2013); (iii) el cumplimiento de los compromisos acordados en los espacios de concertación (T-194 de 1999); (iv) la financiación de la asesoría que requieran las comunidades afectadas por el proyecto, a fin de que estas puedan ejercer su derecho a la participación efectiva (T-194 de 1999); (v) la participación de las comunidades afectadas por daños ambientales en las actividades de monitoreo y control (T-574 de 1996).

La figura de las Alianzas para la Prosperidad corre el riesgo de ser interpretada en el sentido de definir un estándar de participación para las poblaciones locales no pertenecientes a grupos étnicos mucho menor del que se prevé en estas decisiones y, por supuesto, del que se garantiza a las poblaciones étnicas a través del derecho a la consulta previa. Ello por cuanto la participación en estos espacios no resulta vinculante para las empresas, según lo establece el parágrafo del artículo 105 del proyecto de ley revisado.

Consideramos que la concertación entre gobierno, empresarios mineros y sociedad civil para el fortalecimiento de la gobernabilidad en el territorio puede lograrse a través de las instancias existentes de participación. La creación de nuevos espacios atados a objetivos particulares de política pública puede conducir a confusiones innecesarias y debilitar los mecanismos existentes, amenazando así los estándares de protección definidos en la Constitución.

Por todo lo anterior, la Corte debió declarar la inexequibilidad los artículos 105 a 108 del proyecto de ley.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO MAURICIO GONZALEZ CUERVO A LA SENTENCIA C-150/15

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Declaración de existencia de cosa juzgada resultó insuficiente (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR-Se opone a la carta política (Salvamento parcial de voto)/ **CONSULTA POPULAR-**Realización corresponde al Presidente, gobernadores y alcaldes (Salvamento parcial de voto)/**CONSULTA POPULAR-**Mecanismo de participación que carece de iniciativa popular para su promoción y sólo interviene el Pueblo en la etapa de votación (Salvamento parcial de voto)

DERECHO DE PARTICIPACION CIUDADANA Y PRINCIPIO DEMOCRATICO-No implica violación por cuanto Constitución y ley prevén alternativas para incidir en adopción de decisiones que los afectan (Salvamento parcial de voto)

Revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 CÁMARA (Acumulado 133 de 2011 CÁMARA) – 227 de 2012 SENADO *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*

Salvo parcialmente mi voto frente a la sentencia C-150 de 2015 por las razones que a continuación se presentan y precisan en el anexo que acompaña este texto:

1. La Corte ha debido, respecto de varias disposiciones del proyecto de ley, estarse a lo resuelto en las sentencias C-011 de 1994 y C-180 de 1994 por encontrarse configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Sin embargo, en la sentencia C-150 de 2015 ello ocurrió únicamente respecto del artículo 47 y de algunas expresiones del artículo 21, pese a que en las referidas sentencias la Corte se había ocupado de juzgar la constitucionalidad de disposiciones cuyo texto o contenido normativo coincidían con aquellas que hacían parte del proyecto de ley examinado en la sentencia C-150 de 2015.

De acuerdo con lo anterior, la declaración de existencia de cosa juzgada resultó insuficiente y debía comprender también varios de los contenidos normativos de los artículos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 28, 31, 33, 38, 41, 42, 44 y 46 del proyecto de ley bajo examen, tal y como se desprende la comparación normativa contenida en el anexo de este salvamento de voto. Esta determinación de la mayoría desconoce el valor que la Constitución le asigna a la cosa juzgada constitucional como instrumento orientado a garantizar la seguridad

jurídica, la supremacía constitucional, la coherencia y la independencia judicial (arts. 1, 4, 83, 228 y 243).

2. El reconocimiento en el proyecto de ley de la iniciativa ciudadana para el caso de las consultas populares se opone a la Carta y por ello, las normas que reconocían tal posibilidad han debido ser declaradas inexequibles. En efecto, a propósito de la *consulta popular* los artículos 104 y 105 de la Constitución prevén que su realización corresponde al Presidente, a los gobernadores y a los alcaldes. Ello implica que este mecanismo de participación carece de iniciativa popular para su promoción y sólo interviene el Pueblo en la etapa de la votación.

Esta conclusión se basa en que la decisión constituyente sobre los autorizados para impulsar un mecanismo de participación, debe entenderse como una valla que impide al Legislador ampliar la habilitación, a diferencia de lo que ocurre cuando guarda silencio al respecto, en cuyo caso podría entenderse que delega en el Congreso la posibilidad de adoptar regulaciones que extiendan la capacidad de iniciativa. Tal planteamiento no implica en modo alguno una violación de la norma que protege el derecho de los ciudadanos a participar ni tampoco el carácter expansivo del principio democrático, si se tiene en cuenta que la Constitución y la ley prevén otras alternativas para incidir en la adopción de las decisiones que los afectan.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO

MAGISTRADO MAURICIO GONZALEZ CUERVO
ANEXO ÚNICO

COMPARACION NORMATIVA- COSA JUZGADA

Proyecto objeto de examen	**Ley 134 de 1994**
Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. **La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.**	Artículo 1o.- Objeto de la ley. La presente ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. **La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.**

Proyecto objeto de examen	Ley 131 de 1994	Ley 134 de 1994	Ley 741 de 2002
Artículo 6º. Requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana. (…) Parágrafo 1°. Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato **siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y** no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional. Parágrafo 2°. La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.	Artículo7º La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: **1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.** 2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.	Artículo 64.- Revocatoria del mandato. (…) La revocatoria del mandato procederá **siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.**	ARTICULO 1°. Los artículos 7° de la Ley 1 31 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así: "La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: **"1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.** "2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido".

Proyecto de Ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 7º. Registro de propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular sobre mecanismos de participación ciudadana, con el cual indicará el orden en que estos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. En el registro se tendrá en cuenta si la propuesta hace referencia a la convocatoria a un referendo, a una iniciativa legislativa o normativa, a una consulta popular de origen ciudadano o a la revocatoria de un mandato, el cual será publicado en la página web de la entidad.	Artículo 14.- Registro de iniciativas legislativas y normativas y de solicitudes de referendo. El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las iniciativas legislativas y normativas así como a las solicitudes de referendo, con el cual indicará el orden en que éstos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. Así mismo, llevará un registro de todas las iniciativas legislativas y normativas y de las solicitudes de referendo inscritas, e informará inmediatamente del hecho a la corporación correspondiente o, en el caso de la revocatoria del mandato, a la persona involucrada, e informará trimestralmente a la ciudadanía, por un medio idóneo de comunicación escrito, sobre los procesos de recolección de firmas en curso.

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994

Artículo 8º. Formulario de recolección de apoyos ciudadanos. La Registraduría del Estado Civil diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor de todo tipo de propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana. El formulario de recolección de apoyos deberá contener, como mínimo, los siguientes datos. **a) El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la propuesta;** **b) El resumen del contenido de la propuesta, los motivos de su conveniencia y la invitación a los eventuales firmantes a leerla antes de apoyarla. Dicho resumen no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial, excepto en los casos de revocatoria al mandato;** c) Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar; d) El número de apoyos ciudadanos que deberán ser recolectados por el promotor; e) La fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos a la propuesta.	Artículo 16.- El formulario para el trámite de iniciativas legislativas y normativas y de las solicitudes de referendo. El documento sobre el cual firmarán los ciudadanos que apoyan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo, deberá ser un formulario diferente a aquel con el cual se efectuó la inscripción en la Registraduría correspondiente y contendrá cuando menos la siguiente información: **a) El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la iniciativa legislativa y normativa o a la solicitud de referendo,** b) La información requerida en el formulario presentado para la inscripción de la iniciativa legislativa y normativa a la solicitud de referendo, de conformidad con los artículos 11 y 12 de la presente ley, **c) El resumen del contenido de la propuesta y la invitación a los eventuales firmantes a leerlo antes de apoyarlo.** **El texto de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo y su resumen, no podrán contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial.** En el caso de las firmas que se recolecten por correo, según lo previsto en el artículo 19 de esta ley, el documento en que se firme deberá contener la información exigida en el presente artículo. Los promotores deberán anexar además el texto completo del articulado correspondiente y las razones que lo hacen conveniente para que el ciudadano que desee conocer el proyecto completo tenga la posibilidad de hacerlo. Si se trata de una solicitud de referendo derogatorio, se anexará el texto de la norma en cuestión.

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 9º. Cantidad de apoyos a recolectar. Para que los mecanismos de participación ciudadana superen la etapa de recolección de apoyos deben presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y esta ley. a) Para que una iniciativa **de referendo constitucional, una iniciativa popular de acto legislativo o de ley**, o consulta popular nacional de origen ciudadano sea presentada ante el Congreso de la República, o el Senado de la República respectivamente, **se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva;**	Artículo 28.- Respaldo de las iniciativas populares legislativas y normativas. Para que una **iniciativa popular de acto legislativo, de ley,** de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el **respaldo de por lo menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.** Cuando las iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán de un respaldo del treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país y las de acto legislativo con el del veinte por ciento (20%) de los mismos. Artículo 33.- Referendo constitucional. A iniciativa del Gobierno o **de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral**, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere del voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral. Artículo 36.- Referendos derogatorios de ciertos actos legislativos. Deberán someterse a **referendo las reformas constitucionales** aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, **un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral.**

Proyecto de Ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 9º. Cantidad de apoyos a recolectar. Para que los mecanismos de participación ciudadana superen la etapa de recolección de apoyos deben presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y esta ley. **b) Para presentar una iniciativa de referendo derogatorio de una ley, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al diez por ciento del censo electoral en la fecha respectiva;** (…)	Artículo 32º.- Respaldo para la convocatoria. **Un número de ciudadanos no menor al diez por ciento del censo electoral nacional**, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, podrá solicitar ante el Registrador del Estado Civil correspondiente la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular que sea negado por la corporación respectiva o vencido el plazo de que trata el Artículo 163 de la Constitución Política, **o solicitar la derogatoria total o parcial de leyes,** ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales. (…)

Proyecto de ley objeto de examen.	**Ley 134 de 1994.**
Artículo 10º. Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios**. Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa,** consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato **ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa.** **Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor** o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, **en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.**	Artículo 18.- Plazo para la recolección de apoyos. **Inscrita la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador del Estado Civil dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, éstos contarán, desde ese momento, con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan estos procesos de participación.** Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor, **en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 11º. Entrega de los formularios y estados contables a la Registraduría. Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor presentará los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. **Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada.** Quince días después de la entrega de los formularios de los que trata este artículo, o del vencimiento del plazo para la recolección de firmas, o su prórroga si la hubiere, el promotor o comité promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana. En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva.	Artículo 22.- Entrega de los formularios a la Registraduría. Antes de vencerse el plazo de seis meses, los promotores presentarán los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. **Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo será archivada.** Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para la recolección de firmas podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte y un mes más. Vencido este plazo, las firmas adicionales serán entregadas para que la Registraduría expida un nuevo certificado.

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 13. Verificación de apoyos. Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta, la Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos. Serán causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios: a) Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente. **b) Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía ilegibles o no identificables;** **c) Firma con datos incompletos, falsos o erróneos;** **d) Firmas de la misma mano;** **e) Firma no manuscrita.** Parágrafo. Cuando se realicen propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad vigente al momento de haberse presentado la iniciativa de participación.	Artículo 19.- Suscripción de apoyos. Para consignar su apoyo en una iniciativa legislativa y normativa o en una solicitud de referendo, el ciudadano deberá escribir en el formulario, de su puño y letra, la fecha en que firma, su nombre, el número de su documento de identificación, el lugar y la dirección de su residencia, todo esto en forma completa y legible, y su firma. Si la persona no supiere escribir imprimirá su huella dactilar a continuación del que firme a su ruego. Si hubiere firmas repetidas, se tendrá por válida la que tenga la fecha más reciente. En el caso de iniciativas promovidas por concejales o diputados, se escribirá el nombre del municipio o departamento en el que ejercen dicha representación. Serán anulados por la Registraduría de la Circunscripción Electoral correspondiente los respaldos suscritos en documentos que no cumplan los requisitos señalados en el artículo 16, al igual que aquellos que incurran en alguna de las siguientes razones, las cuales deberán ser certificadas por escrito: **1. Fecha, nombre o número de la cédula de ciudadanía ilegibles o no identificables.** **2. Firma con datos incompletos, falsos o erróneos.** **3. Firmas de la misma mano.** **4. Firma no manuscrita.** 5. No inscrito en el censo electoral correspondiente. Parágrafo: Tratándose de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo en el ámbito de las entidades territoriales, será causal de nulidad del respaldo no ser residente en la respectiva entidad territorial.

Proyecto de ley objeto de examen.	Ley 134 de 1994
Artículo 15. Certificación. Vencido el término de verificación del que trata el artículo anterior y hechas las verificaciones de ley, **el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.** **Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más,** con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación. Parágrafo. El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.	Artículo 24.- Certificación de la Registraduría-. En el término de un mes, contado a partir de la fecha de la entrega de los formularios por los promotores y hechas las verificaciones de ley, **el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de respaldos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo.** Artículo 22.- Entrega de los formularios a la Registraduría. Antes de vencerse el plazo de seis meses, los promotores presentarán los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo será archivada. **Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para la recolección de firmas podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte y un mes más.** Vencido este plazo, las firmas adicionales serán entregadas para que la Registraduría expida un nuevo certificado.

Proyecto de ley objeto de examen.	Ley 134 de 1994
Artículo 18. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular**. Sólo 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, los concejos o las juntas administradoras locales**, sobre las siguientes materias: **a) Las que sean de iniciativa exclusiva 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.**	Artículo 29.- Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. **Sólo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación.** **No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales,** sobre las siguientes materias: 1. **Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política.** **2. Presupuestales, fiscales o tributarias.** **3. Relaciones internacionales.** **4. Concesión de amnistías o indultos.** **5. Preservación y restablecimiento del orden público.** **Artículo 35º.-** ***Materias que pueden ser objeto de referendos.*** **Pueden ser objeto de referendos los proyectos de ley, de ordenanza de acuerdo o de resolución local que sean de la competencia de la corporación pública de la respectiva circunscripción electoral de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de esta Ley.** Para efectos del referendo derogatorio son leyes las expedidas por el Congreso y los decretos que dicte el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias que éste le haya conferido; son ordenanzas las expedidas por las Asambleas departamentales y los decretos que dicte el gobernador con fuerza de ordenanza; son acuerdos los expedidos por los concejos municipales y los decretos que dicten los alcaldes con fuerza de acuerdo; y son resoluciones las expedidas por las Juntas Administradoras Locales y las resoluciones que dicte el alcalde local, todos de conformidad con las facultades extraordinarias otorgadas para tal evento.

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 19. Trámite ante las corporaciones públicas de las Propuestas de Referendo, Iniciativa legal o normativa de Origen Popular, o Consulta Popular de Origen Ciudadano. Cuando se haya expedido la certificación que trata la presente ley, la Registraduría correspondiente enviará a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo, o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular, o de consulta popular de origen ciudadano. **El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.** Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, cuando un referendo de origen popular, aprobatorio de un proyecto de ordenanza, acuerdo o resolución local, obtenga un número de apoyos ciudadanos superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, deberá procederse a su realización, previo concepto de constitucionalidad según el artículo 21 de la presente ley, y no requerirá ningún trámite ante la corporación de elección popular correspondiente. Parágrafo 2°. Cuando para continuar con el proceso de una iniciativa de participación ciudadana se requiera del trámite previo ante una corporación pública de elección popular, y esta deba darle trámite mediante proyecto de ley, ordenanza, acuerdo o resolución de Junta Administradora Local y pueda generarse el archivo de la misma por vencimiento de la legislatura, la corporación respectiva deberá darle curso a la iniciativa en la siguiente legislatura, dentro de los cinco primeros días del inicio de la misma, salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo.	Artículo 30.- Presentación y publicación de las iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas. Una vez certificado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el cumplimiento de los requisitos de una iniciativa legislativa y normativa, exigidos por esta ley, su vocero, presentará dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las Cámaras del Congreso de la República o de la corporación pública respectiva, según el caso. **El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes: **a) Referendo. A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional** o de ley**. La ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo.** Sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 19 de la presente ley, a iniciativa de los gobiernos departamental, distrital, municipal o local o de la ciudadanía, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, las Juntas Administradoras Locales mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones que incorporen el texto que se propone para referendo, podrán someter a consideración del pueblo un proyecto de norma.	Artículo 33.- Referendo constitucional. **A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos** no menor al 5% del censo electoral, el Congreso, **mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional** que el mismo Congreso **incorpore a la ley.** El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere del voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral

Proyecto de ley objeto de examen.	Ley 134 de 1994
Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes: **b) Iniciativa Legislativa y normativa. La iniciativa popular legislativa o normativa será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.** En el caso de iniciativas legislativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del Reglamento Interno del Congreso de la República ante la plenaria respectiva. En el caso de iniciativas normativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno de la respectiva corporación ante la Plenaria.	Artículo 31.- Reglas para el trámite de iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas. Para garantizar la eficacia de la participación ciudadana durante el trámite de la iniciativa popular legislativa y normativa en la corporación respectiva, se respetarán las siguientes reglas: **1. La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.** En el caso de la iniciativa popular de acto legislativo presentada por el 20% de los concejales o diputados del país se aplicará el trámite previsto en el artículo 375 de la Constitución. 2. El vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas del trámite. 3. El vocero podrá apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular. 4. Cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y esta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura. En este caso, seguirán siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular, y no será necesario volver a recolectarlas. Las firmas ciudadanas que apoyen iniciativas que al momento de entrar en vigencia la presente ley, se encuentren en tránsito en cualquier corporación seguirán siendo válidas por un año más.

Proyecto de ley objeto de examen.	**Ley 134 de 1994.**
Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes: c) Plebiscito. El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. **Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.** **En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política;**	Artículo 78.- Concepto obligatorio de las Cámaras y previo de la Corte Constitucional. **Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente haya informado sobre su intención de realizar un plebiscito, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo**. **En ningún caso el plebiscito podrá versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial, ni podrá modificar la Constitución Política.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes: e) Ley de Convocatoria a Asamblea Constituyente. **El Congreso de la República, en los términos del artículo 376 de la Constitución, mediante ley de la República aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara podrá consultar al pueblo la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución.** **Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su período.**	Artículo 58.- Iniciativa y convocatoria de la Consulta. **El Congreso de la República, mediante una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca a una Asamblea Constituyente *para reformar parcial o totalmente* la Constitución.** **Artículo 59.- Contenido de la ley de convocatoria. Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su periodo.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 23. Materias del cabildo abierto. **Podrán ser materias del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad.** En caso de que la comunidad cite al gobernador o alcalde respectivo deberá adjuntar a las firmas el cuestionario que formulará al funcionario, el cual debe ser remitido por el Presidente de la Corporación, con mínimo cinco (5) días de antelación a la celebración del cabildo. El cuestionario deberá versar únicamente sobre asuntos de competencia del funcionario citado. Parágrafo. **A través del Cabildo Abierto no se podrán presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local.**	Artículo 83.- Materias objeto de Cabildo abierto. **Podrá ser materia de cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad.** Sin embargo, **no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.**

Proyecto de ley objeto de examen.	**Ley 134 de 1994**
Artículo 24. **Prelación. En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.** En todo caso el Cabildo Abierto deberá celebrarse a más tardar un mes después de la radicación de la petición. Parágrafo. Si la petición fue radicada cuando la respectiva corporación no se encontraba en sesiones ordinarias, el cabildo deberá realizarse en el siguiente periodo de sesiones ordinarias.	Artículo 84.- **Prelación. En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 25. **Difusión del cabildo**. Las asambleas departamentales, **los concejos municipales o distritales, o las Juntas Administradoras Locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto.** Para ello, antes de la fecha de vencimiento para la fecha de inscripción de los participantes ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación de amplia circulación y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con diferencia no menor de diez (10) días entre una y otra.	**Artículo 85.- Difusión del cabildo. Los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto.** Para ello, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo.

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 26. **Asistencia y vocería. A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.** Además del vocero podrán intervenir, por la misma duración a la que tienen derecho por reglamento los respectivos miembros de la corporación, quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su intervención. Luego de las intervenciones de la comunidad, el gobernador o alcalde respectivo, dará respuesta a sus inquietudes. Una vez surtido este trámite, los miembros de la corporación podrán hacer uso de la palabra en los términos que establece el reglamento. Parágrafo. Cuando los medios tecnológicos lo permitan, los cabildos abiertos serán transmitidos en directo a través de Internet o a través de los mecanismos que estime conveniente la mesa directiva de la corporación respectiva.	Artículo 86.- **Asistencia y vocería. A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.** Además del vocero de quienes solicitaron el cabildo abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 28. Obligatoriedad de la respuesta. Una semana después de la realización del cabildo se realizará una sesión a la cual serán invitados todos los que participaron en él, en la cual se expondrán las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentados por los ciudadanos, por parte del mandatario y de la corporación respectiva, según sea el caso. **Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.** Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisorios, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.	Artículo 87.- Obligatoriedad de la respuesta. Terminado el cabildo, dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. **Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994.
Artículo 31. Requisitos especiales previos al trámite. Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere. a) Para el plebiscito. **El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, deberá informar inmediatamente al Congreso de la República su decisión de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá coincidir con otra elección;**	Artículo 77.- Plebiscito. **El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros,** podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes. **El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación**, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. **El plebiscito no podrá coincidir con otra elección.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 31. Requisitos especiales previos al trámite. Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere. b) **Para la Consulta Popular Nacional. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.** Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el cinco (5%) de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional;	Artículo 50**.- Consulta popular nacional.** **El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.** No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política.

Proyecto de ley objeto de examen.	Ley 134 de 1994.
Artículo 31. Requisitos especiales previos al trámite. Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere. c) Para la consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental. **Los gobernadores y alcaldes**, con la firma de los secretarios de despacho, **podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.** El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito, podrán solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad;	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**.

Proyecto de ley objeto de examen.	Ley 134 de 1994
Artículo 33. Decreto de Convocatoria. (…) a) El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes al pronunciamiento de la Corte Constitucional o Tribunal de lo Contencioso Administrativo de que trata el artículo 22 de la presente ley. **No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha ni podrá acumularse la votación de referendos constitucionales con otros actos electorales.** Cuando se inscriba más de una propuesta de referendo sobre el mismo tema y obtenga el número de apoyos requeridos, el votante podrá decidir sobre cualquiera de ellos, evento en el cual la autoridad electoral pondrá a su disposición cada una de las iniciativas en forma separada;	Artículo 39.- Fecha para la realización del referendo. El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud. Cuando se trate de un referendo de carácter nacional, departamental, municipal o local, la votación **no podrá coincidir con ningún otro acto electoral. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 33. Decreto de Convocatoria. (…) **b) La revocatoria del mandato deberá realizarse dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la Registraduría;**	Artículo 67.- Convocatoria a la votación en las entidades territoriales. Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial **serán convocados a la votación para la revocatoria,** por la Registraduría del Estado Civil correspondiente **dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 38. Reglas especiales de la tarjeta electoral o del mecanismo electrónico de votación según mecanismo de participación. (…) b) **No podrán ser objeto de consulta popular** o plebiscito **proyectos de articulado** y **las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no;**	Artículo 52.- Forma del texto que se someterá a votación. **Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un "si" o un "no". No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado,** ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en esta ley.

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 41. Carácter de la decisión y requisitos. **La decisión del pueblo será obligatoria** en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos: (…) **c) En la consulta popular que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral;**	Artículo 55.- Decisión del pueblo**. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria**. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo**, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 41. Carácter de la decisión y requisitos. La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos: **d) Se entiende que el pueblo convoca la Asamblea Constituyente, si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral. Las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente;**	Artículo 62.- Convocatoria de la Asamblea. **Se entiende que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral. Las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente**.

Proyecto de ley objeto de examen.	Ley 134 de 1994.
Artículo 42. Consecuencias de la aprobación popular de un mecanismo de participación ciudadana que requiere votación. Los mecanismos de participación ciudadana, que habiendo cumplido los requisitos contemplados en el artículo anterior, hayan sido aprobados tienen las siguientes consecuencias: **a) Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta;**	Artículo 48.- Promulgación de actos legislativos, leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales aprobados en referendos. **Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días, contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 42. Consecuencias de la aprobación popular de un mecanismo de participación ciudadana que requiere votación. Los mecanismos de participación ciudadana, que habiendo cumplido los requisitos contemplados en el artículo anterior, hayan sido aprobados tienen las siguientes consecuencias: **b) Los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones locales, entrarán en vigencia a partir del momento de la publicación a menos que en la misma se establezca otra fecha.** **La publicación deberá hacerse a los ocho (8) días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral en el Diario Oficial o en la publicación oficial de la respectiva corporación y, de no realizarse, se entenderá surtida una vez vencido dicho término, configurándose para el funcionario reticente una causal de mala conducta.**	Artículo 49.- Vigencia de la decisión. **Los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones locales, entrarán en vigencia a partir del momento de la publicación a menos que en la misma se establezca otra fecha.** **La publicación deberá hacerse a los ocho días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral en el "Diario Oficial" o en la publicación oficial de la respectiva corporación y de no realizarse, se entenderá surtida una vez vencido dicho término, configurándose para el funcionario reticente una causal de mala conducta.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 42. Consecuencias de la aprobación popular de un mecanismo de participación ciudadana que requiere votación. Los mecanismos de participación ciudadana, que habiendo cumplido los requisitos contemplados en el artículo anterior, hayan sido aprobados tienen las siguientes consecuencias: **c) Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva.** **Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde,** o el edil**, dentro de los** quince (15) días **siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de** dos **meses.**	**Artículo 56.- Efectos de consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva.** **Cuando para ello se requiera de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el periodo siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el Concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los** tres meses **siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de** tres **meses.**

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 44. **Remoción del cargo. Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado y a designar un encargado de conformidad con las normas vigentes**. Parágrafo. Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.	Artículo 72.- **Remoción del cargo. Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado.** Artículo 74.- Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que el Registrador correspondiente certificare los resultados de la votación. Durante el periodo que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, **será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador**, según el caso, un ciudadano del mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado.

Proyecto de ley objeto de examen	Ley 134 de 1994
Artículo 46. Decisión posterior sobre normas sometidas a Referendo. Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de trámite dentro de los dos años siguientes. **Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años.**	Artículo 46.- Decisión posterior sobre normas sometidas al referendo. Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación. Pasado ese término se aplicarán las mayorías ordinarias. **Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años.**

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO A LA SENTENCIA C-150/15

Referencia: expediente PE-038

Control constitucional al Proyecto de Ley Estatutaria No. 134 de 2011 Cámara (Acumulado al No. 133 de 2011 Cámara) y No. 227 de 2012 Senado; *"[p]or la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*.

Magistrado Ponente:
MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento las razones que me conducen a **salvar parcialmente el voto** en la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena, en sesión del 8 de abril de 2015.

Para mayor claridad, desarrollaré el presente salvamento parcial de voto alrededor de 5 ejes temáticos, a saber: **(i)** los problemas derivados de realizar el control constitucional previo y automático de las leyes estatutarias a los artículos que regulan materias propias de las leyes ordinarias; **(ii)** la competencia del Legislador para modificar los mandatos constitucionales relacionados con el diseño de los mecanismos de participación ciudadana; **(iii)** el análisis del juez constitucional sobre la vigencia de las normas en ejercicio del control de constitucionalidad de una ley estatutaria; **(iv)** la imposibilidad de imponer restricciones temporales al ejercicio de la revocatoria del mandato, cuando éstas se fundan en argumentos de conveniencia; y **(v)** la existencia de cosa juzgada material respecto de algunos artículos analizados.

Al desarrollar cada uno los asuntos antes mencionados, haré referencia a los artículos contenidos en el proyecto de ley estatutaria, explicaré brevemente el análisis de constitucionalidad que realizó la Sala Plena, y por último indicaré las razones de mis reparos.

Los problemas derivados de realizar el control constitucional previo y automático de las leyes estatutarias a los artículos que regulan materias propias de las leyes ordinarias

2. Los artículos 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 del Proyecto de Ley Estatutaria, prevén distintas reglas en relación con el procedimiento para ejercer el mecanismo de rendición de cuentas a la ciudadanía. Las disposiciones mencionadas fueron declaradas exequibles por la Sala Plena.

Al analizar la constitucionalidad de las normas referidas, la mayoría de la Sala determinó que, a pesar de que el artículo 50 hace una remisión al artículo 78 de la Ley 1474 de 2011, el cual alude expresamente al mecanismo de participación de rendición de cuentas, ello no desconoce la reserva de ley estatutaria, en tanto dicha remisión no tiene como propósito modificar la naturaleza jurídica del artículo al que se remite *"(...) sino reiterar la existencia de un régimen legal diferente y preexistente que se ocupa de asuntos temáticamente cercanos a los de la presente ley"*.

3. No comparto la afirmación mencionada y, contrario a lo sostenido por la mayoría de la Sala, estimo que la remisión a la norma referida demuestra que la regulación de la rendición de cuentas no debió ser objeto de ley estatutaria, pues la materia corresponde a la de una ley ordinaria. En esa medida, considero que al efectuar el estudio sobre el procedimiento de rendición de cuentas, la Corte se extralimitó en sus funciones y asumió una competencia de oficio –acción que le está expresamente prohibida–.

Así pues, esta Corporación puede subsanar un vicio de esta naturaleza al declarar que un contenido normativo desarrollado en una ley estatutaria no está sujeto a esa reserva y que éste corresponde a una ley ordinaria, pero no debe entrar a ejercer el control constitucional de forma automática, pues deberá esperar a que un ciudadano demande su validez.

En efecto, en los términos del artículo 241 Superior, a la Corte se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ***"en los estrictos y precisos términos de este artículo"***. En consecuencia, de conformidad con el numeral 4º de la norma en cita, la evaluación constitucional de los referidos artículos, cuyo contenido corresponde al de una ley ordinaria, debía ejercerse sólo por vía de acción, esto es, si se presentaba una demanda de inconstitucionalidad.

Por lo tanto, considero que la Corte debió **declararse inhibida** para estudiar los artículos 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 del Proyecto de Ley Estatutaria, dado que estos versan sobre temas que corresponden a una ley ordinaria.

4. No obstante, en la sentencia de la que me aparto la Sala Plena les dio trámite de ley estatutaria y decidió definitivamente sobre su constitucionalidad, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. En ese orden de ideas, esta Corporación cerró cualquier eventual debate que pudiera suscitarse sobre tales artículos y eliminó la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan un control por vía de la acción pública, pues estos hicieron tránsito a cosa juzgada absoluta.

Como lo expresé en su momento, estimo que en estos eventos –el estudio de proyectos de ley estatutaria de conformidad con el numeral 8º del artículo 241 Superior–, la Corte debe ser estricta y propender por ejercer mayor auto control, pues sus decisiones generan consecuencias jurídicas definitivas. Entonces, cuando se ejerce el control previo sobre disposiciones que a pesar de estar contenidas en

leyes estatutarias tratan temas propios de una ley ordinaria, se impide el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos, quienes no podrán controvertir la constitucionalidad de la norma una vez conozcan sus efectos.

La competencia del Legislador para modificar los mandatos constitucionales relacionados con el diseño de los mecanismos de participación ciudadana

5. Los artículos 3º, 4º, 5º, 7º, 9º, 10º, 19 y 31 del Proyecto de Ley Estatutaria consagran una modalidad de consulta popular de origen ciudadano. La Sala Plena decidió declarar la **exequibilidad** de las disposiciones mencionadas, con fundamento en el siguiente argumento:

> *"(...) pese a que los artículos 104 y 105 de la Constitución prevén que corresponde al Presidente, a los gobernadores y a los alcaldes la iniciativa de la consulta, ello no se traduce en una prohibición de que el legislador estatutario, fundándose en el carácter expansivo del principio democrático, prevea que los ciudadanos también pueden promover este mecanismo. Al autorizar la iniciativa ciudadana en materia de consulta popular, el legislador acogió una regulación que,* ***aunque no se encuentra constitucionalmente ordenada, sí resulta constitucionalmente posible en atención a la inequívoca decisión constituyente de profundizar la participación de los ciudadanos****."* (Negrillas fuera del texto).

6. En relación con este punto, mi salvamento se dirige a argumentar que los artículos 104 y 105 Superiores consagran una regla que constituye un límite a la libertad de configuración del Legislador, y por lo tanto la Constitución impide que se cree una modalidad de consulta popular de origen ciudadano.

7. El Congreso tiene a su cargo la función de adoptar libremente normas que expresen la visión de las mayorías, siempre que ésta se ejerza dentro del marco fijado por la Constitución. Así pues, el control que hace la Corte Constitucional de las leyes es un control de límites, pues de un lado no admite definiciones que contraríen la estructura constitucional o vulneren valores, reglas, principios o derechos reconocidos en la Carta, y de otro, no está facultada para desconocer el pluralismo político y la alternancia de diferentes políticas.

De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el control de límites al cual se hace referencia:

> *"(...) varía su intensidad dependiendo de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución. Así, si la determinación de los elementos estructurales de un concepto es más o menos completa, esto hace más estricto el control constitucional del acto normativo que desarrolla el mencionado concepto pues, en tales casos, el Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco*

constitucional fijado."

8. En relación con el mecanismo de participación de consulta popular, el Constituyente expresamente determinó que éste sólo tiene origen en la iniciativa estatal. Así pues, las normas contenidas en los artículos 104 y 105 de la Constitución se estructuran como una regla de derecho. Su tenor literal indica que *"[e]l Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional"*, y *"(...) los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio"*.

Como puede verse, las disposiciones contemplan: (i) un supuesto de hecho –ser Presidente de la República y contar con la firma de todos los Ministros y el concepto favorable del Senado de la República, o ser Gobernador o Alcalde-, y (ii) una consecuencia jurídica que es la posibilidad de realizar consultas populares.

9. En particular, estimo que del texto constitucional se deriva una regla clara y completa, que no podía ser desconocida por el Legislador y mucho menos por esta Corte, a quien corresponde ejercer el control constitucional de las leyes. En efecto, de conformidad con el texto constitucional la consulta popular solo admite la iniciativa del Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes.

Por consiguiente, considero que la Sala Plena debió declarar inexequibles todas las expresiones que hacían referencia a la consulta popular de iniciativa ciudadana, pues el Legislador no tiene competencia para modificar reglas constitucionales por lo que con su expedición, el Congreso transgredió una regla constitucional y así desconoció la voluntad del Constituyente.

El análisis del juez constitucional sobre la vigencia de las normas en ejercicio del control de constitucionalidad de una ley estatutaria

10. El artículo 18 del proyecto de Ley Estatutaria prevé dos reglas: (i) indica que únicamente podrán ser objeto de una iniciativa popular legislativa o normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellos asuntos que correspondan a la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial; y (ii) define aquellas materias cuyo examen no resulta posible mediante la iniciativa popular y legislativa o la consulta popular ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales.

11. La Sala Plena de esta Corporación declaró la exequibilidad de la norma en cita, y al efectuar su análisis, de oficio, se pronunció sobre la vigencia de la Ley 134 de 1994 y resolvió aclarar que la norma mencionada no afectaría la vigencia de la regulación del referendo aprobatorio no constitucional establecida en la Ley 134 de 1994. En efecto, la Sala Plena se pronunció así:

> *"Resta absolver un asunto especialmente importante, que surge como consecuencia de las disposiciones que en materia de referendo aprobatorio no constitucional contiene el proyecto de ley: ¿la vigencia del proyecto de*

ley actualmente en examen constitucional, significaría la desaparición de la regulación que en materia de referendo aprobatorio no constitucional estableció la Ley 134 de 1994? Para esta Corporación la respuesta es negativa: no existe oposición de ninguna naturaleza entre el impulso de un referendo como consecuencia del fracaso de una iniciativa normativa y que permite solicitar directamente a la Registraduría su realización, de una parte, y la realización de un referendo por la convocatoria que hace la respectiva corporación pública, de otra. La coexistencia de ambos mecanismos es constitucionalmente posible. De hecho, es un reflejo del carácter expansivo de la democracia y de la obligación de promover formas de participación ciudadana en cuanto ello sea factible.

12. En relación con el análisis que la sentencia realizó sobre la vigencia del referendo aprobatorio no constitucional contenido en la Ley 134 de 1994, salvo parcialmente mi voto, pues estimo que al realizar el control abstracto, previo y automático de leyes estatutarias, la Corte Constitucional no tiene competencia para pronunciarse sobre la vigencia de normas anteriores que le sean contrarias.

Particularmente, estimo que en este caso no era ni necesaria ni pertinente la valoración de la vigencia de disposiciones contenidas en la Ley 134 de 1994, pues el efecto práctico de las normas es ajeno al control constitucional. Así pues, a la Corte solamente le corresponde pronunciarse sobre temas de vigencia cuando analiza los artículos que expresamente hacen alusión a derogatorias específicas.

En consecuencia, considero que la Sala Plena no debió pronunciarse sobre la eventual derogatoria de las normas de referendo aprobatorio no constitucional, contenidas en la Ley 134 de 1994, y al hacerlo se extralimitó en sus funciones.

La imposibilidad de imponer restricciones temporales al ejercicio de la revocatoria del mandato, cuando éstas se fundan en argumentos de conveniencia.

13. El artículo 6º del Proyecto de Ley Estatutaria, establece los requisitos para la **inscripción de mecanismos de participación ciudadana** e incluye dos parágrafos, de los cuales, para el presente salvamento de voto resulta relevante el primero. Específicamente el parágrafo 1° del artículo 6º del Proyecto de Ley Estatutaria determina que *"[s]e podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional."*

14. En la decisión de la que me aparto, la mayoría de la Sala Plena analizó el límite temporal para inscribir la iniciativa de revocatoria de mandato que fue establecida en el aparte en cita, y condicionó su exequibilidad a que la restricción temporal se interprete en el sentido de que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria, en ningún caso proceden **trámites ni votaciones** para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente. El condicionamiento referido se sustentó así:

"Esta conclusión es el resultado de la ponderación efectuada entre el derecho a la participación y los principios que rigen la actuación administrativa (art. 209), en particular, la eficiencia en las funciones de gobierno y administración. La posibilidad de iniciar el trámite de revocatoria o de que se surta la votación cuando el período para el cual fue nombrado el alcalde es menor a un año se traduce en una muy ***grave afectación del principio de eficiencia****, dado que (i) al margen de su prosperidad, el trámite del mecanismo interfiere en la gestión del mandatario en una época en la que los esfuerzos deben dirigirse con especial atención a la concreción de los propósitos y metas que se definieron en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y (ii) en caso de que fuese aprobada la revocatoria, ello implicaría una transición de mandatarios por un muy reducido período de tiempo con graves efectos en materia de planeación y ejecución de los diferentes proyectos. Ahora bien, pese a que establecer la prohibición de iniciar o continuar el proceso revocatorio constituye una restricción de los derechos de participación,* ***con ella no se anula su contenido básico en tanto la norma estudiada garantiza la total efectividad del mecanismo entre el segundo y tercer año****, obligando a las autoridades electorales a actuar con diligencia en el trámite respectivo."* (Negrillas fuera del texto).

15. No estoy de acuerdo con el condicionamiento mencionado, pues (i) no existía una omisión legislativa relativa que autorizara a la Corte a interpretar la norma de manera que se supliera el incumplimiento de un mandato constitucional por parte del Legislador, y (ii) el condicionamiento no obedece a la transgresión de la Constitución como consecuencia de una intrepretación derivada de la disposición. Veamos:

16. En primer lugar, en este caso la norma objeto de análisis prevé la prohibición de inscribir iniciativas de revocatoria de mandato en el último año del periodo constitucional respectivo, y del texto de la disposición y el análisis realizado por la Sala Plena se evidencia que ésta no excluyó de sus consecuencias jurídicas otros casos que, por ser asimilables, tuvieran que estar contenidos en el texto, ni omitió incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resultara esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta.

En esa medida, el condicionamiento efectuado por la Sala Plena no se explica en una omisión legislativa relativa.

17. En segundo lugar, del análisis que realizó la Corte se evidencia que la motivación del condicionamiento no se funda en una oposición objetiva entre la Constitución y el aparte analizado, sino que se deriva de consideraciones que atañen únicamente a la conveniencia de la figura de la revocatoria de mandato. Entonces, ante la posibilidad de que el ejercicio de este mecanismo de participación en cualquier tiempo resultara inoportuno, la Sala resolvió ponderar el derecho a la participación y el principio de eficiencia, para concluir que su trámite debe ser restringido, asunto que nada tiene que ver con una interpretación derivada de la disposición objeto de control y mucho menos de normas constitucionales.

En efecto, el artículo 6º se refiere al funcionamiento de la inscripción de la iniciativa de los mecanismos de participación en general y el parágrafo 1º consagra un límite temporal a la inscripción de la iniciativa de revocatoria de mandato. Así pues, el condicionamiento impuesto no tiene relación con la norma objeto de estudio, y por lo tanto no existe ninguna explicación para que la Corte se haya pronunciado al respecto.

18. En consecuencia, estimo que la Corte no estaba facultada para asumir la función de legislador estatutario a través de una interpretación que es ajena al contenido del artículo en cita, y que impone una limitación al ejercicio de un derecho fundamental –específicamente se trata de una prohibición-, lo cual es ajeno a sus competencias.

La existencia de cosa juzgada material respecto de algunos de los artículos analizados

19. La Corte Constitucional se pronunció sobre la existencia de cosa juzgada material en relación con el artículo 47 y algunas expresiones del artículo 21 del Proyecto de ley Estatutaria objeto de estudio, y decidió estarse a lo resuelto en las sentencias C-011 de 1994 y C-180 de 1994. Sin embargo, estimo que también se debió declarar la existencia de cosa juzgada material respecto de los artículos 9º y 46 del Proyecto de Ley objeto de examen, y no efectuar el análisis de fondo del asunto.

20. El artículo 9º del Proyecto de Ley Estatutaria prevé el nivel de apoyo con el que deben contar las diferentes iniciativas a efectos de superar dicha etapa y continuar su curso ante las instancias correspondientes. La Sala Plena realizó el análisis de la disposición referida y complementó su argumentación con las consideraciones expuestas en la sentencia C-180 de 1994 en la que se estudiaron normas con un contenido similar, contenidas en la Ley Estatutaria 134 de 1994, y en consecuencia declaró la exequibilidad del artículo 9º del proyecto de ley objeto de estudio.

Tal y como se evidenció en el estudio del artículo 9º del Proyecto de Ley Estatutaria, su contenido coincide con el de los artículos 28, 32, 33, 36 y 64 de la Ley 134 de 1994, cuya exequibilidad fue establecida en la sentencia C-180 de 1994. En consecuencia, considero que la Corte debió estarse a lo resuelto en la sentencia mencionada, por existir cosa juzgada de carácter material.

21. El artículo 46 del Proyecto de Ley Estatutaria establece que las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo, no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación. La Corte declaró la exequibilidad de la norma y en el análisis efectuado determinó que *"(...) la decisión adoptada en la sentencia C-180 de 1994 consistente en declarar la exequibilidad del artículo 46 del proyecto de ley en esa oportunidad examinado y en el que se dispuso que cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años, constituye un decisión relevante para examinar el contenido del artículo 46 del proyecto ahora enjuiciado."*

Me aparto de la decisión mencionada, pues el texto del artículo 46 del Proyecto de Ley Estatutaria estudiado es idéntico al del artículo 46 de la Ley 134 de 1994, cuya constitucionalidad fue objeto de análisis en la sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

22. En síntesis, estimo que la Sala Plena no debió declarar la exequibilidad de los artículos 9º y 46 de la normativa analizada, sino estarse a lo resuelto en la sentencia C-180 de 1994, que decidió sobre la constitucionalidad de normas con idéntico contenido normativo.

Expresados los motivos de mi salvamento parcial de voto reitero que, a pesar de los puntos señalados, comparto el resto de la decisión adoptada por la Sala Plena en sesión del 8 de abril de 2015.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada