



Bogotá, D.C., 22 ENE. 2013

Señores  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.  
E. S. D.

Ref.: Revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria 134 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”*.  
Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.  
Expediente PE-038.*J*

Concepto: - 5 4 9 9

Dentro de la revisión previa del Proyecto de Ley Estatutaria de la referencia, y de conformidad con lo ordenado por esta Corporación en el numeral cuarto del Auto del 25 de julio del 2012, rindo el concepto que, por mandato de los artículos 242.2 y 278.5 de la Carta Política, debo emitir en la oportunidad prevista en el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991, en concordancia con las previsiones del artículo 40 del mismo ordenamiento.

### **1. Competencia de la Corte**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 153 y 241.8 Superiores, la Corte es competente para decidir de manera definitiva sobre la constitucionalidad del presente proyecto de ley estatutaria, tanto por su contenido material como por los vicios de procedimiento que puedan afectar el proceso de su formación.

### **2. Consideraciones previas**

El Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara, 227 de 201 Senado, tiene por objeto dictar medidas en materia de promoción y protección del



Concepto 5489

derecho a la participación democrática y, específicamente, según se dispone en su artículo 1º, *“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”*.

Conforme a lo previsto en el inciso tercero del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, que regula los procedimientos y juicios que se adelantan ante la jurisdicción constitucional, las decisiones de la Corte respecto de los vicios en el proceso de formación de los proyectos de ley estatutaria tienen efectos de cosa juzgada y definitiva. Mientras que respecto de los vicios sustanciales o relacionados con su contenido, la Corte Constitucional puede hacer un control posterior por vía de la acción pública de inconstitucionalidad, aunque únicamente con respecto a vicios que *“surja[n] con posterioridad al control previo que ella realizó”*. Así lo ha precisado esta misma Corporación en la Sentencias C-011 de 1994 y C-1153 de 2005, en donde expresamente se señaló:

*Sobre este particular, valga reiterar, las consideraciones vertidas por la Corte en la sentencia C-011 de 1994, primera sentencia en la cual la Corporación abordó el estudio de una ley estatutaria, después de que fuera expedida la Constitución de 1991<sup>2</sup>.*

*Los fallos que en ejercicio del control constitucional profiera la Corte Constitucional son, como se anotó, integrales. Por tanto, al momento de confrontar la norma revisada con la preceptiva constitucional, la Corte analiza todos y cada uno de los artículos del proyecto de ley estatutaria a la luz de todos y cada uno de los artículos del estatuto superior. En este sentido, los artículos que la Corte encuentre exequibles es porque son conformes con la totalidad del ordenamiento constitucional. Los que encuentre inexequibles son retirados del ordenamiento jurídico. Por tanto, una vez sancionado el proyecto y convertido en ley de la República, éste goza ya de un juicio de constitucionalidad favorable, constatado por medio de una sentencia.*

*No sobra agregar que en sentencia de 9 de mayo de 1916 dijo la Corte suprema de Justicia que, tratándose de las objeciones presidenciales a una ley, declarada la exequibilidad, no podía después, por vía de la acción*

<sup>2</sup> Esta jurisprudencia ha sido reiterada profusamente por la Corte, entre otras en las recientes sentencias C-295 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-162 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-155 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-523 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).



Concepto - 5499

*demandarse la ley porque desconocería la autoridad de cosa juzgada. En esa época no existía norma que estableciera la cosa juzgada constitucional hoy expresamente consagrada en el artículo 243 de la Constitución Política. Ahora bien, las sentencias que la Corte Constitucional profiera en ejercicio del control que nos ocupa. "hacen tránsito a cosa juzgada constitucional", según el artículo 243 antes citado.*

*En consecuencia, una ley estatutaria no sólo goza de constitucionalidad integral desde el inicio de su vigencia, sino que la sentencia que así lo constató goza de la fuerza de la cosa juzgada constitucional.*

*Distinto sería, sin embargo, observa la Corte, el caso en el que el presunto vicio de inconstitucionalidad surja con posterioridad al control previo que ella realizó, evento en el cual ciertamente procede el control de constitucionalidad mediante acción ciudadana, de conformidad con el artículo 241 numeral 4° y 242 numeral 1°.*

### **3. Análisis del proceso de formación del Proyecto de Ley Estatutaria**

El proceso de formación de las leyes estatutarias está previsto en el artículo 153 Superior, en concordancia con los artículos 145, 146, 154, 157, 158, 160, 161 y 165 ibídem.

En desarrollo de las citadas normas constitucionales, la Corte Constitucional ha concluido que:

*"[L]os proyectos de ley estatutaria deben cumplir con los siguientes requisitos de procedimiento: (i) cumplir con el requisito de publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) haber sido aprobados, por mayoría absoluta, en las comisiones y las plenarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes; (iii) haber respetado las pautas fijadas en el artículo 160 de la Constitución Política para los debates, a saber: las de la publicación de las ponencias y que entre el primero y el segundo debate en cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días; (iv) haberse dado aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión distinta a aquélla en la que se efectúa la respectiva votación y someter el proyecto a votación en la oportunidad anunciada, exigencia que también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes; (v) haber sido aprobado dentro de una sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente al trámite dentro el Congreso, y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional; (vi) respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad; (vii)*



Concepto - 5499

*acreditar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819/03, para el caso de las normas que ordenan gasto público; y (viii) haber obtenido la sanción del gobierno, que en el caso de los proyectos de ley estatutaria solamente procede luego de que la Corte Constitucional haya efectuado el control previo de constitucionalidad y haya declarado la exequibilidad de las disposiciones del proyecto. Adicionalmente, debe verificarse el cumplimiento del requisito de consulta previa respecto de las normas que afecten directamente a comunidades indígenas y afrodescendientes, condición ésta que si bien no corresponde a asuntos de trámite, hace referencia a procedimientos previos que habilitan el debate parlamentario. En el caso concreto 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", se verificó el cumplimiento de las publicaciones de manera previa y en la oportunidad debidas, ya que cada una de las publicaciones antecedió al trámite correspondiente, de modo que no se evidencia vicio alguno en relación con esta materia; fue aprobado por las mayorías absolutas tanto en sesiones como en plenarias de cada una de las cámaras, al igual que el informe presentado por la comisión accidental de conciliación, tendiente a solucionar las discrepancias existentes en los textos aprobados por las cámaras; se dio cumplimiento a los plazos que deben mediar entre comisiones y plenarias y entre cámaras; los anuncios previos de votación fueron realizados en debida forma y bajo el acatamiento de las condiciones de validez constitucional y su aprobación se hizo en una sola legislatura".*

De conformidad con lo anterior, luego de revisar los documentos que obran en el expediente, en especial las constancias expedidas por los Secretarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y las Gacetas de Congreso relevantes, se puede precisar lo siguiente:

El Proyecto de Ley tuvo origen en la Cámara de Representantes, fue presentado por el Ministro del Interior Germán Vargas Lleras ante la Secretaría General de la Cámara el 3 de noviembre de 2011. Por su parte, el Senador John Sudarsky radicó ese mismo día una iniciativa en idéntica materia.

Los dos textos originales del proyecto, junto con las respectivas exposiciones de motivos, fueron publicados en la Gaceta del Congreso N.



Concepto - 5499

819 del 3 de noviembre de 2011. Con estas actuaciones se cumplió con los requisitos de presentación e inicio del trámite del proyecto (artículo 154) y de su publicación antes de darle trámite en la comisión respectiva (artículos 157.1 y 144 de la Ley 5° de 1992).

La ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes con el pliego de modificaciones fue publicada en la Gaceta del Congreso N. 928 del 2 de diciembre de 2011.

El anuncio para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se hizo en la sesión del 2 de diciembre de 2011, como consta en el Acta N. 26 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N.60 de 08 de marzo de 2012, en la cual se lee: *“Por instrucciones del señor Presidente se anuncia para la discusión y votación en la próxima sesión: (...) Proyecto de ley estatutaria número 133 de 2011 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 134 de 2011 Cámara”*. Al finalizar la sesión se indicó: *“Siendo la 1:37 minutos de la mañana, se ha levantado la sesión y se ha convocado para el martes a las 9:00 de la mañana”*.

En la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se precisa que el proyecto en comento fue considerado y aprobado por esta Comisión en sesión del 6 de diciembre de 2011, según consta en el Acta 27 de esta fecha, publicada en la Gaceta N. de 90 del 21 de marzo de 2012. En la certificación se indica que el articulado de la ponencia fue aprobado con 20 votos por el SI y 0 votos por el no. El título del Proyecto de Ley y el Texto fueron aprobados por unanimidad y con la mayoría exigida por la Constitución y la Ley.

La ponencia para segundo debate con el pliego de modificaciones fue publicada en la Gaceta del Congreso N. 90 del 21 de marzo de 2012.



Concepto - 5499

El anuncio previo para el segundo debate se hizo en la sesión plenaria del 21 de marzo de 2012 según consta en el Acta 112 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N. 227 del 27 de marzo de 2012. El anuncio se realizó en los siguientes términos: *“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”*.

El proyecto *sub examine* fue aprobado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes el 27 de marzo de 2012, como consta en el Acta 113 de esta fecha, publicada en la Gaceta 204 del 4 de mayo de 2012. En la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes se precisa que el informe de ponencia fue aprobado con 95 votos por el SI y 0 por el NO. El bloque de artículos sin proposición con 94 votos por el SI y 0 por el No. El bloque de artículos con proposiciones avaladas con 97 votos por el SI y 0 por el No. El Artículo 128 y el título con 96 votos por el SI y 0 por el NO. El texto definitivo aprobado en Plenaria se fue publicado en la Gaceta del Congreso 141 del 11 de abril de 2012.

Luego de ser aprobado en la Cámara de Representantes el proyecto pasó al Senado con la radicación N. 227 de 2012. La ponencia para primer debate con el pliego de modificaciones fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 171 de 24 de abril de 2012.

El anuncio para primer debate en la Comisión Primera del Senado se hizo en la sesión del 24 de abril de 2012, según consta en el Acta 43 de esta



Concepto - 5499

fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N. 253 del 18 de mayo de 2012. Como anuncio se sostuvo: *“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: 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.*

El proyecto bajo examen fue considerado y aprobado por la Comisión Primera de Senador en la sesión del 25 de abril de 2012, según consta en el Acta N. 44 de esta fecha, publicada en la Gaceta N. 254 del 18 de mayo 2012, en la cual se puede verificar que el informe de ponencia fue aprobado con 11 votos por el SI y 0 por el NO. El título del Proyecto de Ley con 12 votos por el SI y 0 por el NO. El articulado fue sometido a votación nominal en bloque, con el texto de modificaciones, junto con las proposiciones 112, 113, 114, 115 y 116, y obtuvo 12 votos por el SI y 0 por el NO.

Los Senadores ponentes rindieron ponencia para segundo debate, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso N. 219 del 10 de mayo de 2012.

La Presidencia del Senado, en común acuerdo con el ponente coordinador, designó una subcomisión por encontrarse inquietudes al articulado del Proyecto de Ley, razón por la cual, en la sesión plenaria del Senado correspondiente al 30 de mayo de 2012, según consta en el acta N. 51 de la fecha y publicada en la Gaceta del Congreso N. 379 del 15 de junio de 2012, se aplazó la discusión del proyecto.

El anuncio para segundo debate en la plenaria del Senado, se hizo en la sesión plenaria del 5 de junio de 2012, como consta en el Acta 52 de la



Concepto - 5499

fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N. 494 de 08 de agosto de 2012. En el anuncio se dijo: *“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 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.*

El proyecto de ley fue considerado y aprobado en Plenaria del Senado, por 86 votos de 100 Senadores en la sesión del 6 de junio de 2012, según consta en el Acta N. 53 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N. 495 de 08 de agosto de 2012. Gaceta 368 de 2012

Debido a que el proyecto de ley proveniente de la Cámara de Representantes sufrió modificaciones en el Senado de la República, en relación con varias disposiciones y expresiones del mismo, se conformó una comisión conciliadora integrada por nueve (9) Senadores y nueve (9) Representantes a la Cámara, en atención a lo establecido por el artículo 161 Superior.

El informe de conciliación fue publicado en la Gaceta del Congreso N. 343 del 12 de junio de 2012.

El anuncio previo a la aprobación en la plenaria del Senado se hizo en la sesión del día 13 de junio de 2012, según consta en el Acta N. 55 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N. 574 de 31 de agosto de 2012, en la que se lee: *“Proyecto de ley número 227 de 2012 Senado, 134*



Concepto - 5499

*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”.*

En la sesión plenaria del Senado del 14 de junio de 2012 se aprobó el informe de conciliación, según consta en el Acta 56 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N. 575 de 31 de agosto de 2012.

El anuncio previo a la aprobación en la plenaria de la Cámara de Representantes se hizo en la sesión del 13 de junio de 2012, según consta en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, dirigida a la Secretaria General de la Corte Constitucional. En la misma certificación se manifiesta que el informe de conciliación se aprobó en plenaria de 14 de junio de 2012, con 87 votos por el SI y 0 por el NO, conforme al Acta 132 de esta fecha.

En razón de lo anterior, luego de revisar los cuatro debates en cada una de las cámaras, esta Vista Fiscal encuentra 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) que entre el primero 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 de la República y el inicio del trámite en la Cámara de Representantes un término superior a quince días, según las actas, certificaciones y gacetas correspondientes, por lo que se cumple con lo previsto en el artículo 160 Superior; (iii) que se cumplió lo relativo a los informes de ponencia requeridos para la viabilización del trámite a que hace referencia la norma antes citada; (iv) que se hicieron los respectivos anuncios previos a la votación de las ponencias en los términos del artículo 8° del acto Legislativo 01 de 2003, incorporado al artículo 160 Superior; (v) que el proyecto fue aprobado por mayorías absolutas en las



Concepto - 5499

respectivas sesiones plenarias; (vi) que se cumplió con lo relativo a las publicaciones y aprobaciones exigidas por el artículo 157 Superior; (vii) que la comisión de conciliación se ocupó sólo de los puntos divergentes entre las cámaras y que no incluyó aspectos nuevos no debatidos o votados en las mismas; y (viii) que el informe de esta comisión fue publicado y aprobado conforme a lo que exige el artículo 161 Superior.

#### **4. Análisis constitucional del contenido del Proyecto de Ley Estatutaria**

##### **4.1. El contenido del Proyecto del Ley Estatutaria**

El título del Proyecto de ley estatutaria: *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, corresponde a su contenido, en la medida en que busca desarrollar lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política, esto es, el derecho que le asiste a todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, no sólo con el ejercicio de su derecho al sufragio y a elegir y ser elegido, sino específicamente mediante la creación de espacios e instancias que faciliten y promuevan la participación ciudadana durante las diversas etapas de construcción de la decisión pública, lo cual se ajusta a lo previsto en el artículo 103 Superior.

En sus nueve títulos y 113 artículos, incluido el referido a la vigencia, el proyecto consagra una serie de principios y reglas para el ejercicio pleno y efectivo de los mecanismos de participación ciudadana.

En el *primer título* se precisa que el objeto de la ley es promover, proteger y garantizar el derecho a la participación ciudadana de las personas y de sus organizaciones, mediante la definición de una estructura institucional para su fomento, la determinación de las facultades ciudadanas y de los



Concepto - 5499

deberes de las autoridades públicas relacionados con el desempeño de las instancias deliberativas de participación ciudadana en Colombia, así como del establecimiento de los criterios generales para financiar el ejercicio público encaminado a su materialización. También se define la política pública de participación ciudadana como una política de Estado en cuyo desarrollo deben colaborar en forma coordinada y armónica todos sus actores. Posteriormente se delimitan los mecanismos de participación ciudadana, los cuales pueden ser de origen popular o de autoridad pública.

En el *segundo título* se fijan las reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana, la inscripción del promotor y el Comité promotor. De igual forma, se señalan los requisitos para la inscripción de los mecanismos de participación ciudadana y se establece lo relativo al registro de propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana el formulario de recolección de apoyos ciudadanos, la cantidad de apoyos a recolectar, el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos, la entrega de los formularios y estados contables a la Registraduría, la verificación de apoyos, el plazo para la verificación de apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana, del desistimiento, la conservación de los formularios, las materias que puede ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo y consulta popular. Finalmente, se dispone el trámite que debe surtirse ante las Corporaciones Públicas y lo relativo al control de constitucionalidad que debe anteceder el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.

En el *tercer título* se desarrollan de manera separada el cabildo abierto, la revocatoria del mandato y los demás mecanismos de participación ciudadana frente a corporaciones públicas; se establecen los requisitos y reglas para la convocatoria y campaña de los mecanismos de participación ciudadana y los límites en la financiación de las campañas; se precisan las



Concepto - 5 4 9 9

reglas sobre de votación de los mecanismos y adopción de la decisión; y se fijan las reglas para el ejercicio de la revocatoria del mandato y referendo.

En el *cuarto título* se desarrolla todo lo relativo a la rendición de cuentas, institución que es concebida como la obligación de todos los servidores públicos de la rama ejecutiva, elegidos popularmente, de presentar ante la ciudadanía anualmente los resultados de la gestión realizada; una obligación cuyo incumplimiento será considerada, a partir de la entrada en vigencia de la nueva ley, una falta disciplinaria grave.

En el *quinto título* se crea la figura del control social, entendido éste como el derecho y el deber de los ciudadanos, de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, para participar en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados. Allí también se considera que el control social debe ser un elemento transversal y permanente de todo el ciclo de la política pública y ya no exclusivamente relativo a la fase final del mismo.

En el *sexto título* se crean instancias de participación ciudadana ante las corporaciones públicas de elección popular y el Congreso de la República, y se señala que cualquier persona, organización social, partido o movimiento político, podrá inscribirse ante la Secretaría de la respectiva Corporación con el fin de que le sean remitidos todos los proyectos y los cuestionarios de control político.

En el *séptimo título* se crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el cual se instaura como máximo órgano permanente de carácter decisorio, en materia de participación ciudadana. De igual forma, para el nivel territorial se crean las Oficinas Departamentales, Municipales y Distritales para la promoción de la Participación Ciudadana, encargadas de avanzar, junto con las secretarías del respectivo nivel, en el esfuerzo de



Concepto - 5499

promoverla participación. El objetivo principal de este nuevo diseño institucional es acabar con la dispersión normativa y articular la oferta estatal de participación en todo el país para generar sinergias que potencialicen la política pública que la desarrolla.

Así mismo allí se establece el modelo de financiación de la política pública de participación ciudadana y de la estructura institucional llamada a realizarla con el fin principal de es optimizar los recursos destinados a la participación. Para tal el efecto, se crea el Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia, como cuenta fiduciaria destinada a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana. Además se establece la obligación de afectar el presupuesto destinado a la participación ciudadana a programas y acciones que genuinamente la desarrollen, y se establece que en adelante ninguna entidad estatal podrá utilizar, como ha venido ocurriendo, las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana que hace el proyecto y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación. De otra parte, se establece en cabeza del Consejo Nacional de Participación la obligación de identificar y unificar todos los gastos en participación de la Nación que están dispersos, para racionalizarlos y canalizarlos a todas las entidades del Estado según las directrices de la política pública de participación ciudadana. Por último y para asegurar la sostenibilidad de los recursos en la búsqueda de la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia, se incluye el rubro de participación ciudadana como gasto social dentro del Presupuesto Nacional.

En el *octavo título* se crean las Alianzas para la prosperidad en los municipios, relativas al desarrollo de proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero energética, las



Concepto - 5499

cuales servirán de canales para el dialogo entre la ciudadanía, especialmente entre las comunidades de áreas de influencia.

Finalmente, en el *noveno título*, en donde se establecen disposiciones varias, se hace un reconocimiento y protección especial de los sujetos de la participación, en el sentido de que el Estado debe brindar las garantías a quienes ejercen ese derecho y el respeto por sus libertades de expresión y asociación, así como su vida, honra, bienes, libertad y seguridad. También se diseñan incentivos simbólicos a la participación ciudadana y se prohíja el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como una herramienta fundamental para el desarrollo de la participación ciudadana.

#### **4.2. Naturaleza del Proyecto de Ley**

Hecha la síntesis anterior sobre el contenido de la Ley Estatutaria *sub examine*, esta Vista Fiscal considera pertinente señalar, en primer lugar, que, de conformidad con el artículo 152 de la Constitución Política, el Congreso de la República debe regular mediante Ley Estatutaria lo relativo a los “[d]erechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, así como a “[l]as instituciones y mecanismo de participación ciudadana”; y en segundo lugar que, explicando lo anterior, se ha señalado en la jurisprudencia constitucional que “la introducción de las leyes estatutarias en el derecho colombiano se fundamenta principalmente en tres argumentos: i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es necesario que



Concepto - 5499

*los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política*” (Sentencia C-902 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

Así, para el caso de los derechos fundamentales —como es el caso del derecho a “*participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*”, establecido en el artículo 40 constitucional, en donde expresamente se dispone que incluye la posibilidad de “[*t*]omar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática” (numeral 2°) así como “[*r*]evocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley” (numeral 4°)—, la Corte Constitucional ha indicado que deben “*tramitarse a través de una ley estatutaria: (i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos*” (Sentencia C-818 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Y para el caso particular de los mecanismos de participación ciudadana, la jurisprudencia constitucional también ha precisado que son de reserva de Ley Estatutaria “*las disposiciones que introduzcan límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho de participación ciudadana*” y, en el mismo sentido, que la reserva abarca tanto “*el desarrollo de distintos preceptos constitucionales*” como el establecimiento de todos “*los mecanismos de participación, incluyendo aquellos que no tienen un carácter político; pues se comprende también a*



Concepto = 5499

*aquellos relacionados con la participación en los ámbitos económico, administrativo y cultural”.*

En atención a lo anterior, el Jefe del Ministerio Público considera que el hecho de que el Legislador pretenda reglamentar o dictar las disposiciones relativas a la promoción y protección del derecho a la participación democrática a través de una Ley Estatutaria se corresponde con lo ordenado en el artículo 152 Superior, atendiendo sobre todo al objeto (artículo 1°) de la Ley *sub examine*, pues allí precisamente se indica que con la misma se pretenden “*promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural [...y para] controlar el poder político*”, así como “*regula[r] la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito, el cabildo abierto*” —de los que trata el artículo 103 constitucional— así como dictar las “*normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles*”. De hecho, el Proyecto de Ley Estatutaria *sub examine* tiene exactamente el mismo objeto de la también estatutaria Ley 134 de 1994, declarada exequible mediante la Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

Sin embargo, al mismo tiempo este Despacho también debe llamar la atención sobre esto último, toda vez que no sólo resulta ser un problema de técnica legislativa grave el que el Legislador promueva dos leyes estatutarias diferentes sobre exactamente el mismo objeto y que en el proyecto *sub examine* omita hacer remisión o mención alguna a la primera, sino que además podría llevar a equivocadas interpretaciones sobre la vigencia de la primera o conllevar una difícil armonización entre una y otra.



Concepto = 5499

En este sentido, debe advertirse que dado que tanto la Ley 134 de 1994 como el proyecto de Ley Estatutaria bajo estudio tienen por objeto regular “*la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto*” (C.f. artículo 1° de la Ley 134 de 1994 y artículo 1° del Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara - 227 de 2012 Senado) lo que incluso podría llevar a que se entienda que esta última deroga la primera. Y dado que una y otra Ley comparten el mismo objeto y, de hecho, el proyecto de Ley que aquí nos ocupa cuenta con las definiciones contenidas en el Título I de la Ley 134 de 1994 pero, al mismo tiempo, establece unas “*Reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana*” (Título I) que modifican por lo menos parcialmente las reglas de inscripción y trámite establecidas para cada uno de estos mecanismos reglamentados en los Títulos II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX de la Ley 134 de 1994, así como reglamenta los mecanismos de participación ciudadana en corporaciones públicas de manera diferente a como lo hacían los artículos 30 y 31 de aquella Ley, entre otras, esta Vista Fiscal se verá en la obligación de precisar qué normas de la Ley actualmente vigente se verán afectadas por el Proyecto de Ley *sub examine* en caso de que el mismo se declare exequible, para hacer la correspondiente solicitud de exequibilidad condicionada a unas particulares precisiones.

#### **4.3. Características constitucionales de las leyes estatutarias**

Hechas las anteriores consideraciones, es pertinente señalar algunas de las características y propósitos de las leyes estatutarias, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia constitucional, con el fin de evaluar en detalle el proyecto de ley estatutaria 134 de 2011 Cámara - 227 de 2012 Senado.



Concepto = 5499

En reiteradas ocasiones la Corte Constitucional ha señalado que “[e]l artículo 152 de la Constitución introdujo la llamada cláusula de reserva de ley estatutaria, según la cual la regulación de ciertas materias debe hacerse mediante ese tipo cualificado de ley. Seguidamente, el artículo 153 ejusdem consagró las características especiales de dichas leyes, que consisten en un procedimiento más complejo de aprobación, derivado de su trámite en una sola legislatura; de la necesidad de mayorías absolutas en el Congreso para su expedición, modificación o derogación; y del control previo de constitucionalidad asignado a esta corporación” (Sentencia C-902 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

Al mismo tiempo, en la jurisprudencia constitucional también se ha decantado que “el tipo de desarrollo y el grado de detalle de la regulación que la Constitución exige al legislador estatutario dependen de la clase de materia”, por lo que “en relación con los **mecanismos de participación ciudadana**, [...] ha señalado que aquellas disposiciones que comprometen los elementos estructurales del derecho de participación deben ser tramitadas como estatutarias. [...y, por] consiguiente, ‘aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial’”; mientras “[r]especto de los **derechos fundamentales**, el asunto es más problemático si se tiene en cuenta que la aplicación estricta de la reserva de ley estatutaria anularía el contenido de la competencia del legislador ordinario, en tanto directa o indirectamente, toda regulación se refiere o afecta un derecho fundamental [...y por] lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha buscado el establecimiento de ciertas reglas que permitan la armonización del artículo 152 con el 150 Superior, de manera tal que se mantenga un amplio margen de regulación por parte del legislador, pero se impida la restricción de mínimos de protección de los derechos fundamentales sin el consenso y el debate político propio de las sociedades democráticas”. Estos criterios o reglas, relativos a



Concepto = 5499

la reserva de ley estatutaria por el desarrollo de derechos fundamentales, fueron sintetizados en la Sentencia C-756 de 2008 y entre ellos se destacan, para el estudio del Proyecto de Ley *sub examine*, los siguientes:

- a) *“La regla general es la regulación por parte del legislador ordinario”;*
- b) *“La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material”;*
- c) *“Las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada”;* y
- d) *“Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria[,] ‘de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria’. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario, [ya que...] ‘las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todo aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico”* (Sentencia C-818 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

En atención a las anteriores consideraciones constitucionales generales sobre las Leyes Estatutarias, así como las reglas y criterios señalados por la jurisprudencia constitucional, a continuación esta Vista Fiscal procederá a analizar de manera más detallada y específica el Proyecto de Ley objeto del presente control previo, destacando los apartes normativos que, a su juicio, resultan más constitucionalmente relevantes.

#### **4.4. Análisis específico del Proyecto de Ley Estatutaria *sub iudice***

A pesar de la acertada selección que hizo el Legislador sobre el tipo de Ley que debería proferirse para dictar disposiciones en materia de promoción y protección del derecho fundamental a la participación democrática y, más específicamente, para regular los mecanismos de participación ciudadana



Concepto - 5499

de los que trata el artículo 103 constitucional, esta Vista Fiscal reitera las dificultades constitucionales que implica la omisión de hacer mención expresa a la ley anterior, la Ley 134 de 1994, en lo relacionado a su armonización y vigencia frente al nuevo proyecto, ni se precise en forma alguna qué normas de esta última se modifican, derogan o sustituyen. Sin perjuicio de lo anterior, a continuación resulta procedente analizar y hacer un pronunciamiento sobre el contenido del Proyecto de Ley *sub examine*, toda vez que esta falta de técnica legislativa no lo vicia integralmente de inconstitucionalidad.

4.4.1. Respecto del Título I “*De los mecanismos de participación ciudadana*” del Proyecto de Ley Estatutaria, esta Vista Fiscal considera pertinente hacer algunos comentarios sobre la constitucionalidad del artículo 5°; del literal d) del artículo 9° (el cual debe interpretarse de conformidad con el literal c) del artículo 31 del mismo proyecto); y el literal a) del artículo 20, cuyos textos se reproducen a continuación

**Artículo 5. 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 acto 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 integran 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 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.*



Concepto = 5499

### **Artículo 9. Cantidad de apoyos a recolectar**

[...]

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.

**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 a 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.

**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 párrafo 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



Concepto = 5499

*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*

Para el Jefe del Ministerio Público el Parágrafo del artículo 5° citado genera dos inquietudes: la *primera* respecto de la responsabilidad aplicable al promotor quien, a lectura del mismo, podría entenderse que no sería responsable de las actividades administrativas y financieras de campaña del mecanismo de participación ciudadana como sí lo sería el vocero del comité promotor; y la *segunda*, relativa a la responsabilidad administrativa y financiera del vocero sólo para el trámite de los mecanismos de iniciativa popular legislativa o normativa, lo que significaría que se excluyen de esa responsabilidad otros mecanismo como el referendo, la consulta popular y la revocatoria del mandato, en tanto que, según la norma, para estos sólo tendría una función de vocería.

En relación con el primer punto, al señalar el artículo en estudio que el vocero del comité promotor será responsable de las actividades administrativas, financieras de campaña, pero excluyendo al promotor quien realiza las mismas funciones del vocero pero sin representar a una persona jurídica, esta Vista Fiscal considera que se rompe el derecho-principio de igualdad y se crea una diferencia de trato inconstitucional (artículo 13 Superior), en la medida en que en la Ley no se justifica en forma alguna cuáles las razones que justifican que el promotor no tenga ningún tipo de responsabilidad. Esto último, sobre todo cuando el propósito del artículo es que el Estado pueda controlar los ingresos procedentes de las contribuciones para el ejercicio de este tipo de mecanismos de participación ciudadana, así como supervisar las distintas actividades administrativas que se deben desplegar para ejercer el derecho fundamental de participación, propósito que se busca cumplir con el señalamiento de la obligación para parte del promotor y para el comité



Concepto = 5499

promotor de entregar los estados contables (artículo 11 del proyecto de Ley Estatutaria).

Para esta Vista Fiscal, por tanto, dado que el vocero y el promotor realizan las mismas funciones, el Parágrafo citado debe ser interpretado de manera condicionada por la Corte Constitucional, en el entendido de que la responsabilidad administrativa y financiera del vocero es aplicable de igual manera al promotor. Lo anterior, en aplicación del principio de responsabilidad jurídica de los particulares y los servidores públicos por infracción de la Constitución y la ley —artículo 6 Superior— y del principio-derecho de igualdad (artículo 13 Superior).

En cuanto al segundo punto, el Ministerio Público también considera que es importante que se interprete la responsabilidad administrativa y financiera del vocero y del promotor para todos los mecanismos de participación ciudadana y durante todo el trámite de los mismos. Lo anterior, en garantía de los principios de participación, transparencia y moralidad como aspectos fundamentales y estructurales del modelo democrático representativo y del Estado Constitucional (Artículo 209 Superior).

Con respecto a lo anterior, sea pertinente recordar que en la sentencia C-141 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), con ocasión de la revisión de constitucionalidad de la Ley 1354 de 2009, *“Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”*, la Corte Constitucional se refirió al principio de transparencia así: *“el principio de transparencia en materia electoral apunta al establecimiento de instrumentos encaminados a **determinar con precisión el origen**, la destinación, al igual que el monto de los recursos económicos que soportan una determinada campaña electoral”* (negrillas fuera del texto).



Concepto - 5 4 9 9

Así, es explicable que el proyecto de Ley en estudio haya fijado un plazo a los promotores y voceros para entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos, en donde figuren los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva —artículo 11—, en aras de garantizar transparencia en el manejo de los dineros utilizados para la realización de los mecanismos de participación ciudadana como ocurre con la financiación de las campañas electorales. Sin embargo, esta misma justifica que se solicite que el Parágrafo del artículo 5° sea interpretado de manera condicionada por la Corte Constitucional, en el entendido que tanto los promotores como los voceros son responsables del manejo administrativo y financiero de cualquier mecanismo de participación ciudadana durante la campaña y todo el trámite de los mismos.

En relación con el literal del artículo 9° del proyecto de Ley Estatutaria *sub examine*, el cual debe interpretarse de conformidad con el literal c) del artículo 31 del mismo, esta Vista Fiscal considera pertinente destacar, en primer lugar, que el constituyente de 1991 incorporó dentro del catálogo de derechos constitucionales, los derechos de participación ciudadana con el fin de dar apertura a nuevos espacios donde el ciudadano pudiera no sólo escoger, a través del sufragio, a sus gobernantes, o expresar su opinión favorable o negativa frente a una iniciativa específica (mecanismos de democracia directa) sino, además, contribuir activamente a definir, en cada momento de su proceso de elaboración, los instrumentos legales y constitucionales.

En efecto, el artículo 103 de la Constitución Política estableció como mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, además del voto —que en tiempos pasados era la única herramienta de materialización de la democracia—, el plebiscito, el referendo, la consulta



Concepto- 5 4 9 9

popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Todo esto, con el fin de dar un cambio al paradigma democrático que regía en nuestro país con la constitución de 1886.

De igual forma, con la expedición de la Ley 134 de 1994, relativa a mecanismos de democracia directa tales como la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, el Legislador quiso hacer un avance importante en este nuevo *sentido constitucional*. Sin embargo, a través de su aplicación se evidenció un déficit general de política pública en materia de ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana como también porcentajes y tramites que impedían su ejercicio.

Por lo tanto, y como se deduce además tanto del texto del presente proyecto de Ley como de su exposición de motivos, es claro que el Legislador, con el presente proyecto de Ley Estatutaria, pretende incentivar el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana mediante la creación de una estructura institucional coherente en los niveles nacional, departamental, municipal, distrital y local que articule las posibilidades estatales de participación ciudadana, así como mediante el diseño de un sistema de financiación nacional unificado, encargado de obtener, canalizar y optimizar los recursos disponibles en materia de participación ciudadana.

Sin embargo, en este contexto llama la atención del Jefe del Ministerio Público que el Legislador Estatutario pretenda aumentar el porcentaje para el ejercicio de la consulta popular por parte de los ciudadanos en las entidades territoriales, como en efecto sucede con el literal c) del artículo 9° del proyecto, en donde se prevé que se requiere recolectar y presentar el apoyo de un número de ciudadanos superior al 10% del censo electoral, lo



Concepto = 5499

que equivale a un aumento del 5% en el apoyo exigido para este mismo mecanismo en el primer inciso del artículo 28 de la Ley 134 de 1994.

En este sentido, para el señor Procurador General, el aumento del 5% adicional para el ejercicio de la consulta popular de iniciativa ciudadana en las entidades territoriales dificulta el ejercicio del derecho de participación en comento y, al mismo tiempo, contradice la finalidad del Legislador reflejada en todo el conjunto del Proyecto de Ley, en donde se busca hacer más accesible a los ciudadanos cada uno los mecanismos de participación ciudadana. Finalidad que, además, se concreta en conservación y disminución de los porcentajes en todos los demás mecanismos de participación frente al marco jurídico vigente para el momento de aprobación del proyecto de ley bajo estudio.

Ahora bien, podría alegarse que en ejercicio de sus competencias el Legislador Estatutario está facultado para regular la materia en la forma que considere conveniente y razonable en el marco jurídico que provee el derecho de participación. Sin embargo, para esta Vista Fiscal la competencia del legislador en las materias específicas que el mismo constituyente quiso que se reglamentaran por vía de Ley Estatutaria, aquellas deben ser ejercidas en *pro* o en beneficio del ejercicio de los mecanismos de participación y no con el fin de restringirlos o hacerlos más dificultosos, razón suficiente para solicitar a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del literal d) artículo 9° y del literal C) del artículo 31.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el también citado literal a) artículo 20 del proyecto de Ley Estatutaria que aquí nos ocupa, esta Vista Fiscal debe recordar también que, según se ha entendido en la jurisprudencia constitucional y se ha establecido en la legislación nacional, el referendo es, de manera general, un mecanismo mediante el cual el pueblo aprueba



Concepto 5499

o rechaza las decisiones normativas de las autoridades, expresadas en un texto ya elaborado de proyecto y, por tanto, puede ser tanto un referendo derogatorio (de normas legales o constitucionales), como un referendo aprobatorio (de reformas constitucionales) o un referendo que convoca a una asamblea constituyente.

Así, es claro que existen dos modalidades de referendo derogatorio: (i) el referendo destinado a derogar una Ley; y (ii) el referendo derogatorio de una reforma constitucional aprobada por el Congreso, relacionada con los derechos fundamentales reconocidos en el Título II, Capítulo 1° de la Constitución, con los procedimientos de participación popular o con el Congreso. Este último se aprueba con el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, previa participación de por lo menos la cuarta parte del censo electoral, y está contemplado en el artículo 377 Superior.

A pesar de lo anterior, cuando en el artículo 20 del proyecto de Ley Estatutaria se establecen las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana, en el literal a) desarrolla el trámite del referendo pero sin especificar si éste aplica o no para el referendo derogatorio, lo que podría generar interpretaciones no sólo equivocadas sino, además, contrarias al derecho de participación ciudadana y restrictivas de la participación democrática popular.

Esto por cuanto el artículo 170 de la Constitución Política señala claramente que un número de ciudadanos equivalente al 10% del censo electoral podrá solicitar ante la organización electoral la convocatoria de un referendo para la derogatoria de una Ley, la cual queda derogada con la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en éste una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral; lo que significa que el referendo derogatorio no tendría trámite ante la Corporación Pública respectiva, como si lo



Concepto - 5499

tendría el referendo aprobatorio en virtud de Art. 20 del Proyecto de Ley Estatutaria.

Por lo tanto, para esta Vista Fiscal resulta imprescindible aclarar la interpretación de dicho artículo, indicando que el trámite que desarrolla el mentado artículo únicamente rige para el caso del referendo aprobatorio.

4.4.2. En relación con el Capítulo II del Título II del Proyecto de Ley Estatutaria *sub examine*, en donde se reglamenta lo relativo al trámite en las corporaciones públicas y la revisión de constitucionalidad sobre los mecanismos de participación democrática, el Jefe del Ministerio Público considera que debe llamarse la atención sobre lo dispuesto en el artículo 21 de la iniciativa, en donde se establece expresamente:

**“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 someta a referendo constitucional o a referendo sobre leyes y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

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

*Todo proyecto 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”.*

En lo que tiene que ver con el primer inciso de la norma citada, no encuentra esta Vista Fiscal que sea necesario hacer consideración alguna, en tanto que la misma supone una simple aplicación del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 4° Superior.



Concepto - 5499

En cambio, considera que sí debe destacar que mientras lo dispuesto en literal a) de la norma citada, si bien en principio corresponde con lo establecido en los numerales 2° y 3° del artículo 241 constitucional, en realidad no coincide con lo dispuesto con estas normas constitucionales. Por el contrario, mientras en las normas Superiores citadas se establece que la Corte Constitucional tiene competencia para “[d]ecidir, con anterioridad al pronunciamiento popular sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución” pero “sólo por vicios de procedimiento en su formación” (subrayas fuera del texto), así como “[d]ecidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional” pero “sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria o realización” (subrayas fuera del texto), competencia ésta que necesariamente supone un control posterior; la norma *sub examine* pretende asignar a la Corte Constitucional la competencia para revisar previamente “el texto que se somete a referendo constitucional o a referendo constitucional sobre leyes y el texto que se somete a consulta para una Asamblea Constituyente”, lo cual es radicalmente diferente.

En este sentido, resulta de suma relevancia recordar que esta Corporación declaró exequible el artículo 34 de la Ley 134 de 1994, en donde se establecía que “[e]xpedidas las certificaciones por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, sobre el número de apoyos requerido, así como el fallo de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional, departamental, distrital, municipal o local correspondiente, convocará el referendo mediante decreto, en el término de ocho días, y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución”, pero únicamente bajo el “entendido que la expresión ‘fallo de la Corte Constitucional’ se refiere al pronunciamiento que debe hacer la Corporación acerca de la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2o. del artículo 241 de



Concepto= 5499

la Carta Política” (Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara).

En efecto, pues como lo explicó la misma Sala Plena en aquella sentencia para justificar dicho condicionamiento, “[u]na interpretación contraria [...] no se acompañaría con el artículo 241 de la Carta. En efecto, esta norma únicamente sujeta a control previo de constitucionalidad la convocatoria a referendo de un acto reformativo de la Constitución (artículo 241-2 CP). Así, pues, la Constitución Política no le asigna a la Corte Constitucional competencia de control en relación con los actos de convocatoria a referendos sobre normas de carácter departamental, distrital, municipal o local. Además, en relación con los referendos sobre leyes, instituye un control posterior y no previo, según se desprende del numeral 3o. del artículo 241 de la Carta”.

En el mismo sentido, debe recordarse también que al pronunciarse sobre el artículo 44 de la Ley 134 de 1994, relativo al “control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo” por parte de los Tribunales Contencioso Administrativos, en la Sentencia previamente citada la Corte Constitucional consideró pertinente advertir:

“[Q]ue 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 reformativos 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



Concepto - 5 4 9 9

*-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.*

*Agrégase a lo anterior que [...] la atribución de competencias a la Corte Constitucional, no es materia que pueda ser desarrollada por el legislador pues fue regulada íntegramente por el Constituyente en la Carta Política y emana directamente de sus preceptos. No puede, entonces, el legislador asignar una nueva competencia de control a la Corte, so pena de contrariar el artículo 241 CP. en el que el Constituyente, en términos categóricos expresó que la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución se le confía "en los estrictos y precisos términos" que dicha norma contempla. A la Corte Constitucional únicamente se le pueden asignar nuevas competencias mediante un acto reformativo de la Carta Política.*

*Cosa diferente ocurre con la asignación de competencia que la norma en comento hace en cabeza de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues es claro que ella constituye cabal desarrollo de las que corresponden al legislador, en virtud de la cláusula general de competencia".*

En atención a lo anterior, esta Vista Fiscal considera que en esta ocasión la Corte Constitucional deberá declarar inexecutable el literal a) del artículo 21 del Proyecto de Ley Estatutaria *sub examine*, en tanto que por medio del mismo el Legislador pretende asignarle a la Corte Constitucional una función diferente a la que expresamente le asignó el Constituyente en los numerales 2o y 3º, artículo 241 constitucional, como es la de revisar previamente el contenido material de los referendos constitucionales,



Concepto- 5499

referendos sobre leyes y consultas populares sobre convocatorias a Asambleas Constituyentes.

De igual forma, el Jefe del Ministerio Público considera que la Corte Constitucional también deberá declarar inexecutable el literal b) del citado artículo 21 para, en su lugar, mantener vigente el artículo 44 de la Ley 134 de 1994, el cual ya fue declarado executable por esta Corporación (Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara), toda vez que mientras el primero se limita a atribuirle ambigua y confusamente a los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para pronunciarse “sobre la constitucionalidad del mecanismos de participación democrática a realizarse”, sin precisar exactamente a qué mecanismos se refiere y, por tanto, dejando la posibilidad de que se entienda que esta competencia abarca todos estos mecanismos establecidos en el artículo 103 constitucional incluyendo, por tanto, (i) los mecanismos de orden nacional que son competencia de la Corte Constitucional, como es el caso de los referendos constitucionales, los referendos sobre leyes y la convocatoria a una asamblea a nacional constituyente (mencionados tanto en el numeral 2° y 3° del artículo 241 como en literal a) del artículo 21 del Proyecto de Ley Estatutaria), como (ii) los plebiscitos del orden nacional (mencionados en el numeral 3 del artículo 241 Superior pero excluidos en norma *sub examine*), o (iii) los mecanismos que no necesitan de este control de constitucionalidad previo; la norma actualmente vigente (Ley 134 de 1994) sí es clara en precisar que esta competencia se refiere exclusivamente a los “referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales”. En caso contrario, es decir, de admitirse las normas del Proyecto de Ley Estatutaria *sub examine* tal y como se encuentran redactadas, se dejaría entrar en vigencia una disposición normativa que no asigna una función o competencia clara y determinada, lo que contraría lo dispuesto en los artículos 6° y, sobre todo, 121 y 122 constitucionales.



Concepto 5499

Por razón de lo anterior, y atendiendo no sólo a la supremacía constitucional sino también a la necesidad de una legislación clara y coherente, sobre todo en razón de la naturaleza y jerarquía de las Leyes Estatutarias, el Jefe del Ministerio Público solicitará a la Corte Constitucional declarar inexecutable el artículo 21 del presente Proyecto de Ley Estatutaria en su integridad.

De conformidad con ello, también solicitará a esta Corporación declarar la exequibilidad condicionada del artículo 33 del mismo proyecto de Ley Estatutaria, señalando que “*el pronunciamiento de la Corte Constitucional o [d]el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente*” a los que allí se hacen referencia, son los pronunciamientos mencionados el artículo 44 de la Ley 134 de 1994 y no en el artículo 22 del proyecto de Ley *sub examine* o, en todo caso, que únicamente se trata de (i) los pronunciamientos de la Corte Constitucional por vicios de trámite sobre la constitucionalidad de convocatoria a un referendo o a una asamblea nacional constituyente, así como sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes, las consultas populares y los plebiscitos de orden nacional —estos últimos “*tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación*”— (numerales 2° y 3° del artículo 241 de la Constitución Política); y del (ii) pronunciamiento de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo sobre los “*referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales*” (artículo 44 de la Ley 134 de 1994).

4.4.3 Con relación al Título III del proyecto de Ley Estatutaria, relativo a “*los mecanismo de participación ciudadana en Corporaciones Públicas*”, esta Vista Fiscal considera necesario pronunciarse sobre el artículo 22 del Capítulo I del mismo, en donde se reglamenta el cabildo abierto en los siguientes términos:



Concepto- 5499

**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 celebrar 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 consideran 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.*

El mecanismo de participación ciudadana “Cabildo Abierto” ha sido entendido como la concreción del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten. Se constituye además, en la garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante. Del fortalecimiento del cabildo abierto con su espacio propio, por lo tanto, depende la expansión de la modalidad de participación directa en forma de asambleas generales a otros ámbitos del Estado. En efecto, cuando el cabildo abierto adquiere la importancia pertinente, nos enseña la historia, se convierte en escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso.

A pesar de lo anterior, con la expedición de la Ley 134 de 1994 se limitó el alcance del cabildo abierto al considerar que éste sólo tenía efectos deliberantes, contrario a lo desarrollado en el Capítulo, Título III del Proyecto de Ley Estatutaria, en donde se le asigna un carácter obligatorio a la asistencia y a las respuestas dadas por los funcionarios que participaron en el cabildo.

Así las cosas, al cambiarse la expresión “deben” contenida en el Art. 81 de la Ley 134 de 1994, por la expresión “podrán”, significando que podrán celebrarse cabildos abiertos cuando los ciudadanos lo soliciten, esta Vista



Concepto - 5499

Fiscal considera que el Legislador contradice su objetivo de conferir obligatoriedad y dar mayor importancia al cabildo abierto.

Por razón de lo anterior, el Jefe del Ministerio Público solicitará a la Corte Constitucional que la expresión “*podrán*” celebrarse cabildos abiertos sea declarada condicionalmente exequible, bajo el entendido de que cuando se cumplan los requisitos establecidos en la Constitución y la Ley para su ejercicio, es obligatorio celebrar los cabildos abiertos por parte de las asambleas departamentales, los concejos municipales no distritales, o de las Juntas Administradoras Locales.

4.4.4. En lo que tiene que ver con el capítulo II del Título III del Proyecto de Ley Estatutaria *sub examine*, esta Vista Fiscal considera pertinente detenerse en los artículos 34 y 46 de la misma, en donde expresamente se dispone:

**Artículo 34. Campañas sobre 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 deberá 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.*

**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 deberá 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 de 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”.*

**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.*



Concepto - 5499

*Cuando se trata de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años”.*

Como salta a la vista, al regular lo relativo a las campañas para promover o contrarrestar alguno de los mecanismos de participación ciudadana —“*el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato*” (artículo 103 Superior)—, en el citado Parágrafo del artículo 34 el Legislador Estatutario pretende equiparar o dar el mismo tratamiento al gobierno y a los partidos, los movimientos políticos y las organizaciones sociales,. Sin embargo, para esta Vista Fiscal es claro que el gobierno —ya sea nacional, departamental o distrital— no es igual ni puede equipararse con los partidos, los movimientos políticos o las organizaciones sociales.

Por el contrario, tal y como se dispone en el numeral 3° del artículo 40 constitucional, para el Jefe del Ministerio Público es claro que “[c]onstituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna [y] formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas”, en el marco constitucional referido, hace parte del derecho fundamental que tiene todo ciudadano colombiano de “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”<sup>1</sup>, como también lo hacen la libertad de “[e]legir y ser elegido” (numeral 1°), “tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática” (numeral 2°), “[r]evocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley” y “[t]ener iniciativa en las corporaciones públicas” (numeral 5°), entre otros. Tan es así, que incluso en el título y el objeto del mismo Proyecto de Ley Estatutaria *sub examine* se reconoce que la participación democrática y,

<sup>1</sup> En el mismo sentido, el artículo 107 constitucional también establece que “[s]e garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”.



Concepto 5499

más específica, la participación en la vida política, administrativa, económica y social, así como el ejercicio del control al poder político, es un "derecho".

Por esta razón, resulta pertinente recordar que en la Ley 134 de 1994:

- (i) Se regularon las campañas para promover referendos estableciendo que "[i]nscrita una solicitud de referendo, la organización electoral fijará un plazo de un mes para la inscripción de otras iniciativas legislativas y normativas sobre la misma materia, sean éstas complementarias o contradictorias de la primera, siempre y cuando hayan sido consideradas y no aprobadas por el Congreso o por la Corporación Administrativa correspondiente" y que "[l]os promotores de las otras iniciativas podrán hacer campaña por el sí o por el no, y gozarán de los beneficios especiales de que tratan los artículos siguientes, si la iniciativa que promueven lograse, cuando menos, el apoyo del diez por ciento de los ciudadanos que conformen el respectivo censo electoral, según certificación del respectivo Registrador" (artículo 38);
- (ii) Se estableció que "[l]as campañas de todos los procesos de participación ciudadana reglamentados en la presente Ley, y que culminen con una votación, finalizarán a las 12 de la noche del día anterior al señalado por la misma".
- (iii) Se regularon las campañas a favor y en contra de plebiscitos promovidos, señalando que "[e]l acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional" y que "[e]l Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El



Concepto - 5499

*uso de espacios se hará dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación” (artículo 79); y*

- (iv) *Se establecieron unas normas sobre “Divulgación Institucional, Publicidad y Contribuciones” (Título X), de conformidad con las cuales tanto los promotores a favor o en contra de referendos de carácter constitucional y legal, como los partidos y movimientos políticos con personería jurídica “tendrán derecho dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de la votación, a por lo menos dos espacios institucionales en cada canal nacional de televisión” y “[e]l Gobierno Nacional, si lo desea, dispondrá de tres espacios en cada canal para que presente su posición sobre la material”, y que para el caso de “referendos de ordenanzas, de acuerdo o de resoluciones locales, en las capitales de los departamentos”, tanto “los promotores de la iniciativa [... como] los que promuevan el voto por el no, así como los partidos y movimientos con personería jurídica, que participen en el debate tendrán derecho a por lo menos tres espacios institucionales en el canal de televisión de la respectiva región [( o en el canal del Distrito Capital o la cadena tres)], dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de la votación” (artículo 91).*

Y, al mismo tiempo, advertir que en la citada Ley no se hace ninguna referencia a campañas para promover u oponerse a los demás mecanismos de participación ciudadana que en la misma se regulan (esto es, la iniciativa popular legislativa y normativa, la consulta popular, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto) ni se reconoce la facultad de los gobiernos departamentales, municipales o locales para promover campañas con el fin de oponerse a “referendos de ordenanzas, de acuerdo o de resoluciones locales”.



Concepto 5499

Lo anterior, toda vez que a diferencia de las normas citadas, en el citado artículo 34 del proyecto de Ley Estatutaria que aquí nos ocupa, el Legislador quiso (i) autorizar de manera general la promoción de campañas a favor, en contra o por la abstención a todos y cada uno de los mecanismos de participación ciudadana, *“cuando aplique”*; y (ii) equiparar de manera absoluta al gobierno nacional, departamental, distrital o municipal con los partidos políticos, los movimientos políticos y las organizaciones sociales, exigiéndoles a todos ellos el deber de notificar al 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”* y facultando a *“[t]oda organización política o social que haya notificado al Consejo Nacional Electoral su intención de hacer campañas a favor, en contra o por la abstención a algún mecanismo de participación ciudadana”* para acceder *“en condiciones de equidad, a los medios de comunicación del Estado para exponer sus posturas respecto de la convocatoria”*.

En atención a lo anterior, esta Vista Fiscal considera que debe solicitar a la Corte Constitucional que declare inexecutable la expresión *“[e]l gobierno”*, contenida en el artículo 34 del proyecto de Ley Estatutaria *sub examine*, toda vez no encuentra en el texto del mismo, en su exposición de motivos o en los diferentes debates que éste surtió en el Congreso de la República, razón alguna que permita justificar que el gobierno nacional, departamental, distrital o municipal no sólo exprese su opinión sino que promueva *“campañas a favor, en contra o por la abstención a cada mecanismo de participación ciudadana”* y, por el contrario, considera que esta autorización —por lo demás amplia, general y ambigua—:

- (a) Parte de una equiparación indebida entre el gobierno y los partidos, movimientos políticos y organizaciones sociales que, como bien lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, son *“modalidades de representación democrática constitucionalmente reconocidas, cuyo*

*papel es de carácter complejo, pues de un lado, tienen una función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política, siendo medios de expresión a lo largo del proceso de democratización de la política, y cumplen el papel de canalizar la voluntad pública de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos”; se caracterizan por algunos rasgos particulares como son “(i) la permanente identidad entre los intereses y preferencias del electorado y los programas y lineamientos ideológicos de la agrupación correspondiente; y (ii) la existencia de una infraestructura institucional y de procedimientos democráticos que permita procesar tales demandas, a fin que integren los planes de acción política del partido o movimiento”; y, en todo caso, se encuentran bajo la inspección, vigilancia y control del Consejo Nacional Electoral quien “tiene competencia para: (i) velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos; (ii) distribuir los aportes que establezca la ley para el financiamiento de campañas electorales; (iii) reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; (iv) reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado; (v) colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de sus decisiones y la escogencia de sus candidatos; y (vi) decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. Los actos que desarrolla este organismo no son omnímodos y responden a la Carta Política y las normas legales” (Sentencia C-490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).*



Concepto = 5499

Mientras que tanto el Presidente, como jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (Artículo 189 Superior), el Gobierno Nacional en su conjuntp, con relación al Congreso (Artículo 200 Superior) y con relación a la Rama Judicial (Artículo 201 Superior), como los gobernadores (Artículo 303 y 305) y alcaldes (Artículo 315 Superior), tienen unas funciones y competencias específicas que, en general, están establecidas en la Constitución, pero que en todo caso, como autoridades administrativas, están “*al servicio del interés general*” (artículo 209 Superior); y así mismo

- (b) Crea una situación absurda e inequitativa en la que, en lugar de promoverse, protegerse y garantizarse la participación política, como lo pretende el Proyecto de Ley Estatutaria que se analiza (Artículo 1º) y como corresponde en una República que se describe como “*democrática, participativa y pluralista*”, en donde son “*finés esenciales del Estado [...] garantizar la efectividad de los [...] derechos y deberes consagrados en la Constitución*” y las autoridades públicas están instituidas para “*proteger a todas las personas residentes en Colombia en su [...] derechos y .libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado*”, se genera una confrontación directa entre los ciudadanos, los partidos, los movimientos políticos y las organizaciones sociales y el gobierno nacional, departamental, distrital o municipal, en la que incluso sería posible que, con recursos públicos y en espacios y medios indeterminados, estos últimos se opongan a mecanismos de participación ciudadana que en el mismo proyecto se reconocen como de iniciativa popular (Artículo 3º), como es el caso del cabildo abierto o, incluso, a la revocatoria del mandato, ya definida legalmente como el “*derecho político, por medio del cual los*



Concepto = 5499

*ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde” (Ley 134 de 1994, artículo 6°).*

En este sentido, para el Jefe del Ministerio Público es claro que, si bien el gobierno (nacional, departamental, distrital o municipal) podrían y el Legislador Estatutario efectivamente se encuentra facultado para conferirles la facultad para emitir su opinión respecto de algunos o todos de los mecanismos de participación ciudadana, resulta desproporcionado, inequitativo y, en general, contrario la naturaleza de los mecanismos de participación **ciudadana** y a los derechos de participación política, como al espíritu dominante del Proyecto de Ley Estatutaria *sub examine*, que se le permita al gobierno —por lo demás, no sometido a la autoridad del Consejo Nacional Electoral (Artículo 265 Superior)— adelantar, con recursos y a través de medios de comunicación públicos y privados, campañas contrarias a los mecanismos de participación ciudadana de iniciativa popular con los que no se encuentren de acuerdo, especialmente, sin distinción ni especificación alguna de mecanismos de participación o límites a tales campañas.

Por el contrario, considera que esta norma resulta, sin duda, una desnaturalización de los mecanismos de participación ciudadana y, por esta razón, solicitará que la citada expresión sea declarada inexecutable.

En lo que tiene que ver con el artículo 46 del proyecto de Ley Estatutaria, este Despacho debe llamar la atención a la Corte Constitucional sobre el examen detallado que debe hacerse sobre esta disposición en atención a que la misma supone tanto una restricción tanto de las facultades y competencias de las ramas legislativa y ejecutiva y de los derechos del pueblo.



Concepto 5499

En efecto, mientras la Constitución se entiende como decretada, sancionada y promulgada por “*el pueblo de Colombia*” (Preámbulo) y en la misma Carta Política se establece claramente que “*la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público*” (artículo 4° Superior) y se señala que “[*p*]odrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente [...y la] iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que han sido objeto de manifestación de urgencia” (Artículo 155 Superior); mientras allí se confiere al Congreso de manera amplia y general la libertad para “[*i*]nterpretar, reformar y derogar las leyes” (Artículo 150 Superior, numeral 1°), así como para “[*c*]onferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales” (numeral 5°), modificar “*en todo tiempo y por iniciativa propia los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias*” (numeral 10°, 2° inciso) y expedir leyes orgánicas “*a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa*”, entre otras; y mientras en la Carta Política se establece, también de manera general, que “[*l*]a Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”; en el artículo 46 del proyecto de Ley Estatutaria *sub examine* se restringe la capacidad tanto del pueblo, como del Congreso de la República y de algunas autoridades públicas (tal y como es el caso de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República gobierno que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 156 Superior “*tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones*”) para promover proyectos de ley que deroguen, reformen o de alguna manera modifiquen normas que hayan sido aprobadas o derogadas mediante referendos e incluso para promover referendos “*sobre el mismo asunto*” dentro del término de dos años.



Concepto 5499

Para esta Vista Fiscal, por lo tanto, si bien hasta cierto punto puede entenderse como respetuoso de la soberanía popular que se restrinja a los poderes constituidos, como es el caso del Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, los Consejos Municipales o el Consejo del Distrito Capital, la posibilidad de derogar o modificar lo directamente decidido por el constituyente primario por medio de un referendo sobre leyes o de un referendo constitucional, o que se restrinja la libertad del ejecutivo y de algunas entidades públicas para promover proyectos de Ley que deroguen o modifiquen esas mismas normas —como en su momento también lo hizo la Ley Estatutaria 134 de 1994 al establecer, en su artículo 46, que “[l]as normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes”—; lo cierto es que la norma que aquí se cuestiona también:

- (i) Modifica el artículo 46 de la Ley 134 de 1994, pues mientras ésta en todo caso permite que la “*mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación*” decida sobre normas derogadas o aprobadas mediante referendo en cualquier momento, el artículo 46 del Proyecto de Ley *sub examine* limita absoluta y temporalmente esta competencia de las corporaciones de la rama legislativa; y
- (ii) Limita también temporalmente (por el término de dos años) la competencia de la rama ejecutiva e incluso del mismo constituyente primario para promover referendos sobre asuntos que ya han sido objeto de referendos aprobatorios o derogatorios, reproduciendo textualmente lo dispuesto en el tercer inciso artículo 46 de la Ley 134 de 1994.

Ante esto, sea pertinente indicar que al declarar exequible el artículo 46 de la Ley 134 de 1994 que la norma *sub examine* modifica y reproduce



Concepto 5499

parcialmente, la Sala Plena de la Corte Constitucional precisamente señaló que limitar por el término de dos años la posibilidad de que una corporación legislativa decidiera sobre normas derogadas o aprobadas mediante referendo en un término de dos años era una medida que pretendía que *“las corporaciones públicas hagan nugatoria la decisión adoptada mediante el referendo o que se desgaste la institución del referendo con convocatorias muy seguidas”*; pero que ello resultaba respetuoso del *“equilibrio requerido”* al permitir que aún en ese caso la mayoría absoluta de la respectiva corporación si pudiese decidir sobre las normas mencionadas, en tanto que en esa misma norma se mantenía *“en cabeza de la respectiva corporación pública, la facultad de pronunciarse en relación con las normas materia de un referendo”*.

Por lo tanto, de conformidad con este mismo análisis constitucional, es claro que no resulta constitucional por falta de competencia, así sea por un término específico, limitar absolutamente (es decir, incluso a la mayoría absoluta) la competencia de las corporaciones legislativas para pronunciarse sobre normas que han sido derogadas o aprobadas mediante referendos —que, se recuerda, al tenor de lo dispuesto tanto en el texto constitucional como en el artículo 3° del mismo Proyecto de Ley, son un mecanismo que pueden tener tanto originarse tanto en el pueblo como en determinada autoridades pública—. Y, mucho menos, cuando esta restricción tiene origen en el poder constituyente derivado, esto es, en el Legislador Estatutario, y no en el constituyente primario que fue quien estableció el referendo —que es el mecanismo que aquí se restringe— como un mecanismo de participación ciudadana, precisamente con el fin de garantizar el derecho fundamental a la participación política, en tanto que mecanismo propio de una democracia participativa.

En lo que tiene que ver con el segundo inciso del artículo 46 *sub examine*, esta Vista Fiscal considera que, si bien allí se reproduce textualmente el



Concepto - 5499

tercer inciso del artículo 46 de la Ley 134 de 1994, el cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 1994, sobre esta disposición únicamente puede predicarse una cosa juzgada constitucional, toda vez que al revisar la citada sentencia de constitucionalidad se advierte que allí la Corte Constitucional no hizo mención alguna al inciso que ahora se reproduce.

En efecto, en el numeral 4.14 de la citada sentencia, relativo al artículo 46 de la Ley 134 de 1994, esta Corporación, si bien concluyó que no encontraba *“reparo alguno de inconstitucionalidad en su contra”*, como en efecto lo reiteró en la parte resolutive de esa decisión judicial; en todo caso limitó su análisis de exequibilidad al aparte relativo en donde se indica 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”*, esto es, al inciso primero de ese artículo, pero guardó absoluto silencio sobre lo establecido en sus incisos segundo y tercero, en donde expresamente se dispone:

*“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” (subrayas fuera del texto).*

Por lo tanto, en concepto del Jefe del Ministerio Público, al revisar el artículo 46 del Proyecto de Ley Estatutaria que ahora nos ocupa, la Corte Constitucional deberá analizar la exequibilidad de su inciso segundo, en donde se reproduce parcialmente el artículo 46 de la Ley 134 de 1994, y al hacerlo deberá declarar su inexecutable, toda vez que el mismo supone una restricción temporal indebida del poder soberano del constituyente primario y, específicamente, de su libertad para promover referendos sobre leyes de orden nacional o referendos constitucionales, así como una



Concepto 5499

limitación inconstitucional de las competencias del Congreso de la República para interpretar, promover y derogar las leyes, así como tramitar referendos constitucionales.

En este sentido, si al analizar la restricción temporal de las corporaciones legislativas para decidir sobre normas aprobadas o derogadas mediante referendos, establecida en la Ley 134 de 1994, la Corte Constitucional concluyó que esta era razonable y proporcional, en tanto que se excluía de esa restricción a la mayoría absoluta de esas mismas corporaciones, se cae de su peso que es absolutamente contrario a las normas y principios constitucionales que, en cambio, sí se imponga esta restricción temporal absoluta al propio pueblo (para promover referendos sobre leyes de orden nacional o referendos constitucionales), al Gobierno Nacional (para promover uno u otro) y al Congreso de la República para tramitarlos. Esto último sobre todo cuando, se reitera, esta sería incluso una restricción — aunque sea temporal— al poder soberano del constituyente (el pueblo), impuesta por un poder constituido como es el Congreso de la República.

Así, debe advertirse que si bien el constituyente autorizó al Congreso de la República para regular por vía de Ley Estatutaria tanto los “[d]erechos y deberes de las personas y los procedimientos y recursos para su protección” como, más específicamente, las “[i]nstituciones y mecanismos de participación ciudadana” (Artículo 152 Superior), en todo caso el mismo constituyente estableció específicamente cuáles son los “mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía” (Artículo 103 Superior) y, para el caso específico del referendo, además de que la misma Constitución establece cuáles son las condiciones para que un número de ciudadanos presente un proyecto de ley o de reforma constitucional (Artículo 155 Superior), al mismo tiempo señala específicamente que, tratándose del referendo constitucional, estas son las únicas “condiciones” que el Gobierno o los ciudadanos deben satisfacer para que “el Congreso,



Concepto 5499

*mediante ley[,] que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras [...somete] a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley”.*

En atención a lo anterior, el Procurador General de la Nación solicitará a la Corte Constitucional declarar inexecutable el artículo 46 del proyecto de Ley Estatutaria *sub examine* y, en su lugar, mantener vigente los primeros dos incisos del artículo 46 de la Ley 134 de 1994 que este tácitamente pretende modificar.

4.4.5. Por último, esta Vista Fiscal considera que es necesario llamar la atención de la Sala Plena de la Corte Constitucional respecto de la vigencia del presente proyecto de Ley Estatutaria, reglamentada en su artículo 113 en los siguientes términos:

**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.*

Lo anterior, toda vez que, como ya se advertía, al no mencionar la Ley 134 de 1994, “*Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*”, el Legislador Estatutario no especificó si es que la nueva Ley deroga en su totalidad la Ley anterior, toda vez que comparte el mismo objeto, o si, por el contrario, deroga tan sólo algunas de sus disposiciones y en tal caso cuáles. Sin embargo, entendiendo que ello no es sólo un grave problema de técnica legislativa sino que, además, implica una desnaturalización de las leyes estatutarias —que, como bien lo ha precisado esta Corporación, por su naturaleza y jerarquía, requieren de un “*superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación*” (Sentencia C-902 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) —, así como supone dejar indeterminada la reglamentación de los mecanismos de participación ciudadana y, por tanto, afectar el derecho



Concepto = 5499

fundamental a la participación política de los ciudadanos, esta Vista Fiscal considera que, en todo caso, debe precisarse que aún con la entrada en vigencia del proyecto de Ley *sub examine* se mantienen vigentes los siguientes artículos de la Ley 134 de 1994, toda vez que regulan asuntos o establecen reglas que no se tratan en la nueva Ley Estatutaria o, por el contrario, que ésta implícitamente no contradice en forma alguna:

- (i) Los artículos 1° al 9°, 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 referendo derogatorios de ciertos actos legislativos;
- (v) El artículo 37, en donde se establece cuándo 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 señalados en el artículo 376 Superior;
- (ix) El segundo inciso del artículo 53, relativo al concepto previo de conveniencia de las asambleas, consejos o juntas administrativa locales, sobre las consultas populares;
- (x) El numeral primero del artículo 64;



Concepto 5499

- (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.

De conformidad con lo anterior, esta Vista Fiscal considera que se hace necesario explicitar que, como se deduce de una comparación directa y objetiva entre el proyecto de Ley Estatutaria que aquí nos ocupa y la Ley 134 de 1994, con la entrada en vigencia del primero únicamente se entienden como derogados:

- (i) El artículo 10°, relativo a los promotores y voceros de una solicitud de referendo, asunto integralmente regulado por el artículo 5° del proyecto;
- (ii) Los artículos 11, 12, 13, 14 y 16, relativos a los requisitos para la inscripción de los mecanismos de participación ciudadana, el registro de propuestas y el formulario de recolección de apoyos ciudadanos, asuntos reglamentados en los artículos 6° y 8° del proyecto;



Concepto - 5499

- (iii) El artículo 18, relativo al plazo para la recolección de apoyos para las iniciativas legislativas o normativas, o las solicitudes de referendo, asuntos reglamentados en el artículo 10 del proyecto;
- (iv) El artículo 19, relativo a la suscripción de apoyos para iniciativas legislativas o normativas, o solicitudes de referendo, asunto reglamentado en el artículo 13 del proyecto;
- (v) El artículo 21, relativo al desistimiento a las iniciativas legislativas o normativas, o a las solicitudes de referendo, asunto reglamentado en el artículo 16 del proyecto;
- (vi) El artículo 22, relativo a la entrega de los formularios a la Registraduría, asunto reglamentado en el artículo 11 del proyecto;
- (vii) El artículo 23, relativo a la verificación de la autenticidad de los respaldos por parte de la Registraduría, asunto reglamentado en el artículo 14 del proyecto;
- (viii) El artículo 24, relativo a la certificación de la Registraduría sobre el número total de respaldos, asunto reglamentado en el artículo 15 del proyecto;
- (ix) El artículo 25, relativo a la destrucción de los formularios, asunto reglamentado por el artículo 17 del proyecto;
- (x) El artículo 27, relativo a la certificación del cumplimiento de los requisitos para los mecanismos de participación ciudadana, asunto reglamentado en el artículo 15 del proyecto.
- (xi) El artículo 28, relativo al respaldo de las iniciativas populares legislativas y normativas, asunto reglamentado por el artículo 9 del proyecto.
- (xii) El artículo 29, relativo a las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, asunto reglamentado por el artículo 18 del proyecto.
- (xiii) El artículo 30, relativo a la presentación y publicación de las iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas, asunto reglamentado por el artículo 19 del proyecto.



Concepto 5499

- (xiv) El artículo 31, relativo a las reglas para el trámite de iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas, asunto reglamentado por el literal b) del artículo 20 del proyecto;
- (xv) El artículo 32, relativo al respaldo para la convocatoria, asunto reglamentado por el artículo 9° del proyecto;
- (xvi) El artículo 33, relativo al referendo Constitucional, asunto reglamentado en el literal a) del Artículo 9 del proyecto;
- (xvii) El artículo 34, relativo a la convocatoria del referendo, asunto reglamentado en el artículo 33 del proyecto;
- (xviii) El artículo 35, relativo a las materias que pueden ser objeto de referendo, asunto reglamentado en el artículo 18 del proyecto;
- (xix) El artículo 38, relativo al período para la recolección de apoyos, asunto reglamentado en el artículo 10° del proyecto;
- (xx) El artículo 39, relativo a la fecha para la realización del referendo, asunto reglamentado por el literal a) del Artículo 33 del proyecto;
- (xxi) El artículo 40, relativo a la finalización de campañas, asunto reglamentado por el inciso primero del artículo 34 del proyecto;
- (xxii) El artículo 41, relativo al contenido de la tarjeta electoral, asunto reglamentado por el artículo 37 del proyecto;
- (xxiii) El artículo 42, relativo a la tarjeta electoral para el referendo constitucional, asunto regulado por el artículo 38 del proyecto;
- (xxxiv) El artículo 43, relativo a la suspensión de la votación de los referendos durante los estados de excepción, asunto reformado por el artículo 40 del proyecto;
- (xxxv) El artículo 45, relativo a las mayorías requeridas para los referendos, asunto regulado por el literal b) del Artículo 41 del proyecto;
- (xxxvi) El artículo 46, relativo a la decisión posterior sobre normas sometidas a referendo. Se solicitó la inexecutable;
- (xxvii) El artículo 47, relativo al nombre y encabezamiento de la decisión adoptada en referendo, asunto reformado por el Artículo 47 del proyecto;



Concepto - 5499

- (xxxviii) El artículo 48, relativo a la promulgación de actos legislativos, leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales aprobados en referendos, asunto regulado por el literal a) del artículo 42 del proyecto;
- (xxxix) El artículo 49, relativo a la vigencia de la decisión, asunto reglamentado por el literal b) del artículo 42 del proyecto;
- (xxxx) El artículo 50, relativo a la consulta popular nacional, asunto reglamenteado por el inciso primero del artículo 32 del proyecto;
- (xxxxi) El inciso primero del artículo 52, relativo a la forma en que se redactarán las preguntas de un referendo, asunto reglamentado por el literal b) del Artículo 38 del proyecto;
- (xxxii) El artículo 54, relativo a la fecha para la realización de la consulta popular, asunto reglamentado por el literal c) del Artículo 33 del proyecto;
- (xxxiii) El artículo 55, relativo a la decisión del pueblo en consulta, asunto reglamentado por el literal c) Artículo 41 del proyecto;
- (xxxiv) El artículo 56, relativo a los efectos de la consulta; asunto reglamentado por el literal c) del artículo 42 del proyecto;
- (xxxv) El artículo 57, relativo a la suspensión de la votación para la consulta popular, asunto reformado por el artículo 40 del proyecto;
- (xxxvi) El artículo 58, relativo a la iniciativa y convocatoria de la consulta, asunto reglamentado por el literal e) del artículo 20 del proyecto;
- (xxxvii) El artículo 59, relativo al contenido de la convocatoria, asunto reglamentado por el literal e) del Artículo 20 del proyecto;
- (xxxviii) El artículo 61, relativo a la tarjeta electoral, asunto reformado por el Artículo 38 del proyecto;
- (xxxix) El artículo 62, relativo a la convocatoria de la Asamblea, asunto reglamenteado el literal e) del artículo 20 del proyecto;
- (xxxx) El artículo 63, relativo a la fecha para la realización de la consulta, asunto reglamentado por el literal e) del artículo 38 del proyecto;
- (xxxxi) El numeral segundo del artículo 64, relativo a la revocatoria del mandato, derogado por el literal e) del artículo 9 del proyecto;



Concepto 5499

- (xxxxxii) El artículo 66, relativo al informe de solicitud de revocatoria, asunto reglamentado por el artículo 43 del proyecto;
- (xxxxxiii) El artículo 69, relativo a la aprobación de la revocatoria, asunto reglamentado por el literal e) del Artículo 41;
- (xxxxxiv) El artículo 70, relativo al resultado de la votación, asunto reglamentado por el literal e) del artículo 41;
- (xxxxxv) El artículo 72, relativo a la remoción del cargo, asunto reglamentado por el Artículo 44 del proyecto;
- (xxxxxvi) El artículo 74, relativo a la elección del sucesor del funcionario revocado, asunto reglamentado por el Artículo 45 del proyecto;
- (xxxxxvii) El artículo 75, relativo a la designación del sucesor del funcionario revocado, asunto regulado por el parágrafo del Artículo 45 del proyecto;
- (xxxxxviii) El artículo 76, relativo a la suspensión de elecciones, asunto reglamentado por el artículo 40 del proyecto;
- (xxxxxiL) El inciso primero del artículo 77, relativo al plebiscito, asunto regulado por el literal a) del Artículo 31 del Proyecto.
- (L) El artículo 78, relativo al concepto obligatorio de las Cámaras y el concepto previo de la Corte Constitucional, asunto reglamentado por el artículo 32 del proyecto;
- (Li) El artículo 79, relativo a las campañas a favor o en contra del plebiscito, asunto reglamentado por el artículo 34 del proyecto;
- (Lii) El artículo 80, relativo al efecto de la votación, asunto reglamentado por el literal a) del artículo 41 del proyecto;
- (Liii) Todos los artículos que integran el Título IX, pues esta materia es regulada por el Capítulo I del Título II del proyecto;
- (Liv) Todos los artículos que integran el Título X, relativo al control de las contribuciones y la fijación de los montos máximos de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación, asunto regulado en los artículos 97 y 98 del proyecto;



Concepto 5499

(Lv) El artículo 100, relativo a las veedurías ciudadanas, asunto reglamentado en el Capítulo II del Título V del proyecto; y

(Lvi) El artículo 105, relativo a las apropiaciones presupuestales, asunto reglamentado por el artículo 94 del proyecto.

## 5. Conclusión

Por lo expuesto, el Jefe del Ministerio Público solicita a la Sala Plena de la Corte Constitucional:

5.1. DECLARAR **EXEQUIBLE** el Proyecto de Ley 134 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”*, exceptuando los siguientes artículos frente a los cuales se solicita la declaración de inexecutable y de executable condicionada.

5.2. DECLARAR **INEXEQUIBLES**: (i) El literal d) del artículo 9° y el literal c) del artículo 31; (ii) el artículo 21; (iii) el artículo 46; y (iv) la expresión *“El gobierno”* contenida en el artículo 34 del proyecto de Ley Estatutaria No 134 de 2011 Cámara - 227 de 2012 Senado; y

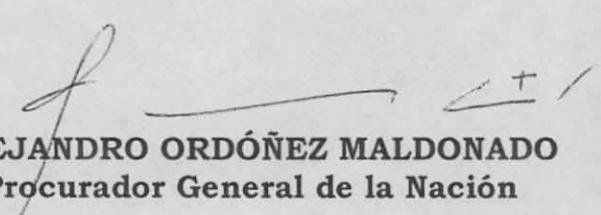
5.3. DECLARAR **CONDICIONADAMENTE EXEQUIBILES**: (i) El párrafo del artículo 5°, bajo el entendido de que la responsabilidad financiera y administrativa del vocero es también aplicable al promotor e igualmente, que dicha responsabilidad aplica para la campaña y el trámite de todos los mecanismos de participación ciudadana y no sólo los de iniciativa popular legislativa o normativa; (ii) la expresión *“podrán”*, contenida en el artículo 22° del Proyecto de Ley Estatutaria, bajo el entendido que es obligatorio para las Asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales y las Juntas Administradoras Locales celebrar cabildos abiertos, siempre y cuando se cumplan los requisitos constitucionales y legales exigidos; (iii) el



Concepto = 5499

artículo 33 del proyecto de Ley Estatutaria, bajo el entendido de que los pronunciamientos de la Corte Constitucional y de los Tribunales Contencioso-Administrativos a los que allí se hace referencia son los mencionados en el artículo 44 de la Ley 134 de 1994; y (iv) el artículo 113 del Proyecto de Ley Estatutaria, bajo el entendido que la misma en todo caso deroga los artículos de la Ley 134 de 1994 en donde se regulan las mismas materias de forma distinta, aquí precisados, y, por tanto, mantiene vigentes los artículos restantes de aquella Ley Estatutaria que no fueron objeto de modificación.

De los Señores Magistrados,

  
**ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO**  
Procurador General de la Nación

NRP/ACSS/ABG