

SENTENCIA NO. C-180/94

REF.: Expediente No. P.E. - 005

Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana."

MAGISTRADO PONENTE:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Acta No. 23

Santafé de Bogotá, D.C., abril catorce (14) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El H. Senado de la República, por intermedio de su Secretario General, remitió el veinticuatro (24) de junio de 1993 a la Corte Constitucional copia auténtica del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado -282/1993 Cámara, "por la cual se dictan Normas sobre mecanismos de participación ciudadana", para su revisión constitucional.

Una vez se han cumplido los requisitos y trámites por los cuales debe surtirse la revisión oficiosa de los proyectos de leyes estatutarias que, conforme al artículo 42 del Decreto 2067 de 1991 corresponden a los del procedimiento ordinario, procede la Corte a resolver definitivamente sobre la constitucionalidad del proyecto sub-exámene.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA.

A continuación se transcribe el texto definitivo del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", el cual corresponde al texto final aprobado por las Comisiones de Conciliación y por las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes, que figura publicado en la Gaceta del Congreso No. 218 del sábado diecinueve (19) de junio de 1993.

La Corte hace constar que el texto aprobado por el Honorable Congreso de la República no es el que su Secretario General remitió a esta Corporación mediante oficio de junio veinticuatro (24) de 1993 en calidad de "*definitivo*". Su confrontación con el texto aprobado por las

Comisiones de Conciliación y las Plenarias de ambas Cámaras en segundo debate, permite establecer que este último consta de un total de 109 artículos, esto es, un artículo más, que es el número 17.

**PROYECTO DE LEY No. 92 de 1992 - SENADO 282 de 1993
CAMARA**

**"POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE INSTITUCIONES Y
MECANISMOS**

DE PARTICIPACION CIUDADANA"

TITULO I

OBJETO Y DEFINICIONES

Artículo 1o.- Objeto de la ley. *La presente ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.*

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.

Artículo 2o.- Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. *La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyecto de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.*

Artículo 3o.- Referendo. *Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.*

Parágrafo. *El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.*

Artículo 4o.- Referendo Derogatorio. *Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.*

Artículo 5o.- Referendo aprobatorio. *Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.*

Artículo 6o. Revocatoria del mandato. *La revocatoria del mandato es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.*

Artículo 7o.- El plebiscito. *El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.*

Artículo 8o.- Consulta popular. *La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.*

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

Artículo 9o.- Cabildo abierto. *El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.*

TITULO II

Inscripción y trámite de las iniciativas

Legislativas y normativas y de la solicitud de referendos

CAPITULO 1o.

Inscripción de la iniciativa legislativa y normativa y de la solicitud de referendo

Artículo 10.- Los promotores y voceros. Para ser promotor de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo, se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, cumpliendo con este requisito, podrán también ser promotores, una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal del orden nacional, departamental, municipal o local, según el caso, o un partido o movimiento político, debiendo cumplir con el requisito de la personería jurídica en todos los casos.

Además del cumplimiento de los requisitos exigidos en el inciso 1o., en el caso de las organizaciones, partidos o movimientos políticos, la iniciativa legislativa y normativa y la solicitud de referendo deberá ser aprobada en asamblea, congreso o convención, por la mayoría de los asistentes con derecho a voto, y será la misma asamblea la que los elija.

Deberán constituirse en comité e inscribirse como tales ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral. Este comité estará integrado por nueve ciudadanos, y elegirá el vocero, quien lo presidirá y representará. Si el promotor es la misma organización, partido o movimiento, el comité podrá estar integrado por sus directivas o por las personas que éstas designen para tal efecto.

En el caso de que la iniciativa legislativa sea presentada por un grupo de concejales o de diputados, el comité será integrado por cinco de ellos, en uno y otro caso, quienes elegirán a su vocero. Por el sólo hecho de ser concejal o diputado se podrá ser promotor.

Artículo 11.- El formulario para la inscripción de iniciativas legislativas y normativas o de solicitudes de referendo. El formulario para la inscripción de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud del referendo, será elaborado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, de conformidad con las instrucciones

que sobre la materia imparta el Consejo Nacional Electoral, y deberá ser entregado gratuitamente a quien lo solicite.

En este formulario deberá aparecer, en lugar visible, el número de firmas que deberán ser recogidas para que los promotores puedan presentar e inscribir la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo y, la advertencia de que cualquier fraude en el proceso de recolección de firmas será castigado penalmente.

Artículo 12.- Requisitos para la inscripción de iniciativas legislativas y normativas o de solicitudes de referendo. Al momento de la inscripción de una iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de un referendo, el vocero del comité de promotores deberá presentar el formulario que le entregó la Registraduría del Estado Civil correspondiente, diligenciado con la siguiente información:

a) El nombre completo y el número del documento de identificación de los miembros del comité de promotores y de su vocero, previamente inscritos ante la Registraduría correspondiente,

b) La exposición de motivos de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo que promueven y el resumen del contenido de la misma,

c) En el caso de la iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública, o de la solicitud de un referendo aprobatorio, el título que describa la esencia de su contenido, y el proyecto de articulado,

d) En el caso de iniciativas legislativas y normativas o de las solicitudes de referendo presentados en el marco de una entidad territorial, un espacio en el que se indique lugar y la dirección de la residencia de quienes respaldan su inscripción,

e) El nombre de las organizaciones que respaldan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo con la prueba de su existencia y copia del acta de la asamblea, congreso o convención en que fue adoptada la decisión, o, en su defecto, la lista con el nombre, la firma y el número del documento de identificación de las personas que respaldan estos procesos,

f) En el caso de solicitud de referendo derogatorio, el texto de la norma que se pretende derogar, el número que la identifica y la fecha de su expedición,

g) Cuando la iniciativa legislativa sea promovida por concejales o diputados, el municipio o departamento respectivo.

Artículo 13.- Redacción de iniciativas populares legislativas y normativas. Toda iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública debe estar redactada en forma de proyecto de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, según el caso, y referirse a una misma materia.

Artículo 14.- Registro de iniciativas legislativas y normativas y de solicitudes de referendo. El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las iniciativas legislativas y normativas así como a las solicitudes de referendo, con el cual indicará el orden en que éstos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. Así mismo, llevará un registro de todas las iniciativas legislativas y normativas y de las solicitudes de referendo inscritas, e informará inmediatamente del hecho a la corporación correspondiente o, en el caso de la revocatoria del mandato, a la persona involucrada, e informará trimestralmente a la ciudadanía, por un medio idóneo de comunicación escrito, sobre los procesos de recolección de firmas en curso.

Artículo 15.- Efectos de la inscripción. La inscripción de iniciativas populares legislativas y normativas ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, no impide que la respectiva corporación pública decida sobre tales materias en el mismo sentido o en sentido distinto al de la iniciativa popular legislativa y normativa. Si así lo hiciere, deberá indicar expresamente si su decisión concuerda o contradice la iniciativa, así como los motivos que tuvo para ello.

CAPITULO 2

Trámite de la iniciativa legislativa y las solicitudes de referendo

Artículo 16.- El formulario para el trámite de iniciativas legislativas y normativas y de las solicitudes de referendo. El documento sobre el cual firmarán los ciudadanos que apoyan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo, deberá ser un formulario diferente a aquel con el cual se efectuó la inscripción en la Registraduría correspondiente y contendrá cuando menos la siguiente información:

a) El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la iniciativa legislativa y normativa o a la solicitud de referendo,

- b) La información requerida en el formulario presentado para la inscripción de la iniciativa legislativa y normativa a la solicitud de referendo, de conformidad con los artículos 11 y 12 de la presente ley,
- c) El resumen del contenido de la propuesta y la invitación a los eventuales firmantes a leerlo antes de apoyarlo.

El texto de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo y su resumen, no podrán contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial.

En el caso de las firmas que se recolecten por correo, según lo previsto en el artículo 19 de esta ley, el documento en que se firme deberá contener la información exigida en el presente artículo.

Los promotores deberán anexar además el texto completo del articulado correspondiente y las razones que lo hacen conveniente para que el ciudadano que desee conocer el proyecto completo tenga la posibilidad de hacerlo. Si se trata de una solicitud de referendo derogatorio, se anexará el texto de la norma en cuestión.

Artículo 17.- Revisión de la iniciativa popular legislativa y normativa por la Jurisdicción Contencioso Administrativa. *Una vez inscrita, una iniciativa popular legislativa y normativa de carácter nacional, será remitida a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que revise que la propuesta sea clara y cumpla con los requisitos exigidos en esta ley, verificando que el resumen explicativo de la esencia del proyecto corresponda a su contenido.*

Si el Consejo de Estado encuentra que la iniciativa no es clara o carece de unidad de materia, celebrará una audiencia con los promotores para sugerir las modificaciones necesarias. Si no cumple con los requisitos señalados en los artículos 12 y 16 de esta ley, o es contraria a la Constitución, lo advertirá en un concepto público y motivado. Podrá también emitir un concepto sobre la constitucionalidad del proyecto en caso de que así lo soliciten los promotores.

Si el texto de la iniciativa popular es de carácter legal pero no ha sido presentado como proyecto de acto legislativo, el Consejo de Estado podrá sugerir que se presente como iniciativa de proyecto de ley.

Si el Consejo de Estado no ha rendido concepto dentro de los 20 días siguientes a la recepción de la iniciativa, podrá iniciarse el proceso de recolección de firmas.

Si se trata de iniciativa de ordenanza, de acuerdo o de resolución local el trámite anterior se surtirá de igual forma ante el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competente.

Artículo 18.- Plazo para la recolección de apoyos. *Inscrita la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador del Estado Civil dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, éstos contarán, desde ese momento, con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan estos procesos de participación.*

Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 19.- Suscripción de apoyos. *Para consignar su apoyo en una iniciativa legislativa y normativa o en una solicitud de referendo, el ciudadano deberá escribir en el formulario, de su puño y letra, la fecha en que firma, su nombre, el número de su documento de identificación, el lugar y la dirección de su residencia, todo esto en forma completa y legible, y su firma. Si la persona no supiere escribir imprimirá su huella dactilar a continuación del que firme a su ruego. Si hubiere firmas repetidas, se tendrá por válida la que tenga la fecha más reciente.*

En el caso de iniciativas promovidas por concejales o diputados, se escribirá el nombre del municipio o departamento en el que ejercen dicha representación.

Serán anulados por la Registraduría de la Circunscripción Electoral correspondiente los respaldos suscritos en documentos que no cumplan los requisitos señalados en el artículo 16, al igual que aquellos que incurran en alguna de las siguientes razones, las cuales deberán ser certificadas por escrito:

- 1. Fecha, nombre o número de la cédula de ciudadanía ilegibles o no identificables.*
- 2. Firma con datos incompletos, falsos o erróneos.*
- 3. Firmas de la misma mano.*

4. Firma no manuscrita.

5. No inscrito en el censo electoral correspondiente.

Parágrafo: *Tratándose de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo en el ámbito de las entidades territoriales, será causal de nulidad del respaldo no ser residente en la respectiva entidad territorial.*

Artículo 20.- Recolección de apoyos por correo. *Los respaldos también podrán ser remitidos por correo que deberá ser certificado, debiendo la persona que desee apoyar la iniciativa legislativa o la solicitud de referendo consignar la información requerida y firmar en la forma prevista en el artículo anterior. El documento donde firme podrá ser un formulario, una copia del mismo o un formato donde aparezca la información exigida en el artículo 16. El Estado asumirá los costos del envío de los formularios firmados.*

Artículo 21.- Desistimiento. *Por decisión de la mitad más uno de los miembros del comité de promotores, éstos podrán desistir de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos. Decisión que debe ser presentada por escrito, motivada y personalmente al Registrador correspondiente, junto con todas las firmas recogidas hasta el momento.*

Dentro del mes siguiente a la presentación del desistimiento, la Registraduría efectuará el conteo, hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo para que cualquier ciudadano, concejal o diputado que lo desee integre un nuevo comité de promotores. Este dispondrá, para completar el número de apoyos requerido, de lo que restaba del plazo, contado a partir del momento en que el nuevo comité se haya inscrito ante el Registrador del Estado Civil correspondiente y reciba los formularios respectivos.

Los documentos entregados por los que desistieron reposarán en la Registraduría. Para la continuación del proceso de recolección de apoyos los nuevos promotores recibirán otros formularios en los que, además de la información contenida en los anteriores, se indique el nombre de los integrantes del nuevo comité de promotores, y el número total de apoyos recogidos hasta el momento.

Artículo 22.- Entrega de los formularios a la Registraduría. *Antes de vencerse el plazo de seis meses, los promotores presentarán los*

formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente.

Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo será archivada.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para la recolección de firmas podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte y un mes más. Vencido este plazo, las firmas adicionales serán entregadas para que la Registraduría expida un nuevo certificado.

Artículo 23.- Verificación de la Registraduría. *El Registrador Nacional del Estado Civil señalará el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los respaldos y podrá adoptar técnicas de muestreo científicamente sustentadas, previa aprobación de las mismas por el Consejo Nacional Electoral.*

Artículo 24.- Certificación de la Registraduría.- *En el término de un mes, contado a partir de la fecha de la entrega de los formularios por los promotores y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de respaldos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo.*

Artículo 25.- Destrucción de los formularios. *Una vez que la Registraduría correspondiente haya expedido el certificado a que se refiere el artículo anterior, conservará los formularios por veinte (20) días. Durante este término, los promotores podrán interponer ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa las acciones a que haya lugar cuando, por la anulación de firmas, no se hubiere obtenido el apoyo requerido.*

Cuando se haya interpuesto alguna acción contra la decisión de la Registraduría, los formularios deberán conservarse mientras ésta se resuelve.

Parágrafo: *Vencido el término o resueltas las acciones, los materiales quedarán a disposición del Fondo Rotatorio de la Registraduría.*

Artículo 26.- Recolección de firmas en entidades territoriales. *Cuando se realicen procesos de participación ciudadana*

en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo quienes residan en la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad además de estar inscritos en el correspondiente censo electoral.

Artículo 27.- Certificación. *La organización electoral certificará, para todos los efectos legales, el cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana.*

TITULO III

De la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas

Artículo 28.- Respaldo de las iniciativas populares legislativas y normativas. *Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el respaldo de por lo menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.*

Cuando las iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán de un respaldo del treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país y las de acto legislativo con el del veinte por ciento (20%) de los mismos.

Artículo 29.- Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. *Sólo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación.*

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

- 1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política y en el artículo 106 del Código de Régimen Municipal o en las normas que lo modifiquen.*
- 2. Presupuestales, fiscales o tributarias.*
- 3. Relaciones internacionales.*

4. Concesión de amnistías o indultos.

5. Preservación y restablecimiento del orden público.

Artículo 30.- Presentación y publicación de las iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas. Una vez certificado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el cumplimiento de los requisitos de una iniciativa legislativa y normativa, exigidos por esta ley, su vocero, presentará dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las Cámaras del Congreso de la República o de la corporación pública respectiva, según el caso.

El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

Artículo 31.- Reglas para el trámite de iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas. Para garantizar la eficacia de la participación ciudadana durante el trámite de la iniciativa popular legislativa y normativa en la corporación respectiva, se respetarán las siguientes reglas:

1. La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En el caso de la iniciativa popular de acto legislativo presentada por el 20% de los concejales o diputados del país se aplicará el trámite previsto en el artículo 375 de la Constitución.

2. El vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas del trámite.

3. El vocero podrá apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular.

4. Cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y esta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente

legislatura. En este caso, seguirán siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular, y no será necesario volver a recolectarlas.

Las firmas ciudadanas que apoyen iniciativas que al momento de entrar en vigencia la presente ley, se encuentren en tránsito en cualquier corporación seguirán siendo válidas por un año más.

TITULO IV

DE LOS REFERENDOS

CAPITULO 1

Respaldo para la convocatoria de un referendo

Artículo 32.- Respaldo para la convocatoria. *Un número de ciudadanos no menor al diez por ciento del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, podrá solicitar ante el Registrador del Estado Civil correspondiente la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular que sea negado por la corporación respectiva o vencido el plazo de que trata el artículo 163 de la Constitución Política, o solicitar la derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales.*

Parágrafo. *En el caso del referendo aprobatorio, los promotores dispondrán de otros seis meses para completar un número de respaldos no menor al 10% del censo electoral de la circunscripción respectiva.*

Si dicho respaldo ya hubiere sido alcanzado para la presentación de la iniciativa legislativa y normativa, a la corporación pública, los promotores podrán solicitar la convocatoria del referendo sin más requisitos pero, de presentarse otras iniciativas complementarias o contradictorias sobre la misma materia, según lo dispuesto en el artículo 38 de esta ley, podrán continuar el proceso de recolección de apoyos por el tiempo señalado.

En tal caso, podrán emplear el mismo formulario, surtir el mismo procedimiento y cumplir con las condiciones exigidas para la recolección de las firmas en apoyo a la iniciativa original, que no hubiere sido aprobado por la corporación correspondiente, o derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales. (sic)

Artículo 33.- Referendo constitucional. A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere del voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

Artículo 34.- Convocatoria del referendo. Expedidas 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.

CAPITULO 2

Materia de los referendos

Artículo 35.- Materias que pueden ser objeto de referendos. Pueden ser objeto de referendos los proyectos de ley, ordenanza, de acuerdo o de resolución local que sean de la competencia de la corporación pública de la respectiva circunscripción electoral de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de esta ley.

Para efectos del referendo derogatorio son leyes las expedidas por el Congreso y los decretos que dicte el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias que éste le haya conferido; son ordenanzas las expedidas por las Asambleas departamentales y los decretos que dicte el gobernador con fuerza de ordenanza; son acuerdos los expedidos por los concejos municipales y los decretos que dicten los alcaldes con fuerza de acuerdo; y son resoluciones las expedidas por las juntas administradoras Locales y las resoluciones que dicte el alcalde local, todos de conformidad con las facultades extraordinarias otorgadas para tal evento.

Artículo 36.- Referendos derogatorios de ciertos actos legislativos. Deberán someterse a referendo las reformas

constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral.

Artículo 37.- De cuándo no hay lugar a referendos

derogatorios. *Si antes de la fecha señalada para la votación de un referendo para derogar un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo local o una resolución local, la corporación respectiva lo deroga, no habrá lugar a la celebración del referendo.*

CAPITULO 3

La campaña del referendo

Artículo 38.- Periodo para la recolección de apoyos. *Inscrita 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. Transcurrido dicho plazo, se inicia el de seis meses para la recolección de las firmas adicionales de los ciudadanos. Ningún ciudadano podrá suscribir su apoyo a más de una iniciativa.*

Será sometida a referendo la iniciativa presentada al Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro del término antes señalado, que, según certificación del mismo Registrador, haya recogido el mayor número de apoyos válidos, siempre y cuando este número sea al menos igual al exigido en la presente ley, y sus promotores harán campaña por el "si".

Los promotores de las otras iniciativas podrán hacer campaña por el "si" 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.

Parágrafo. *No serán admitidas nuevas iniciativas sobre la misma materia antes de que el proceso del referendo haya culminado en todas sus partes.*

Artículo 39.- Fecha para la realización del referendo. El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Cuando se trate de un referendo de carácter nacional, departamental, municipal o local, la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha.

Artículo 40.- Finalización de las campañas. Las 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.

CAPITULO 4

Votación del referendo y adopción de la decisión

Artículo 41.- Contenido de la tarjeta electoral. El Registrador del Estado Civil correspondiente, diseñará la tarjeta electoral que será usada en la votación de referendos, la cual deberá, por lo menos, contener:

1. La pregunta sobre si el ciudadano ratifica o deroga íntegramente la norma que se somete a referendo.
2. Casillas para el "sí", para el "no" y para el voto en blanco;
3. El articulado sometido a referendo.

Artículo 42.- La tarjeta electoral para el referendo constitucional. La tarjeta para la votación del referendo constitucional deberá ser elaborada de tal forma que, además del contenido indicado en el artículo anterior, presente a los ciudadanos la posibilidad de escoger libremente el articulado que aprueban y el articulado que rechazan, mediante casillas para emitir el voto a favor o en contra de cada uno de los artículos cuando el elector no vote el proyecto en bloque. En todo caso, habrá una casilla para que vote el proyecto en bloque si así lo desea.

Artículo 43.- Suspensión de la votación de los referendos durante los estados de excepción. El Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, mediante decreto legislativo y por motivos de orden público podrá suspender la realización de la votación de un referendo durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción, siempre que su celebración pudiere afectar el orden

público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes. Dentro de los tres días siguientes a la expedición del decreto el Presidente de la República presentará un informe motivado al Congreso de la República sobre las razones que determinaron la suspensión. Si éste no estuviere sesionando podrá hacerlo dentro del mismo término.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición el decreto legislativo de suspensión para que ésta se decida definitivamente sobre su constitucionalidad, si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Artículo 44.- Control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo. *Para evitar un pronunciamiento popular sobre iniciativas inconstitucionales, la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional, o el tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa competente, en el caso de referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales, previamente revisarán la constitucionalidad del texto sometido a referendo. La Corte Constitucional o el Tribunal Contencioso-Administrativo competente, según el caso, se pronunciarán después de un periodo de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la iniciativa y el Ministerio Público rinda su concepto.*

Artículo 45.- Mayorías. *En todo referendo, el pueblo tomará decisiones obligatorias por medio de la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando haya participado una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral de la respectiva circunscripción electoral.*

Artículo 46.- Decisión posterior sobre normas sometidas al referendo. *Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación. Pasado ese término se aplicarán las mayorías ordinarias.*

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

Artículo 47.- Nombre y encabezamiento de la decisión. *La decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza,*

acuerdo, o resolución local, según corresponda a materias de competencia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, distritales o de las juntas administradoras locales, y así se encabezará el texto aprobado.

Si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobado mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente según el caso:

"El Congreso de Colombia decreta" o " El pueblo de Colombia decreta".

Artículo 48.- Promulgación de actos legislativos, leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales aprobados en referendos. *Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días, contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta.*

Artículo 49.- Vigencia de la decisión. *Los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones locales, entrarán en vigencia a partir del momento de la publicación a menos que en la misma se establezca otra fecha.*

La publicación deberá hacerse a los ocho días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral en el "Diario Oficial" o en la publicación oficial de la respectiva corporación y de no realizarse, se entenderá surtida una vez vencido dicho término, configurándose para el funcionario reticente una causal de mala conducta.

TITULO V

LA CONSULTA POPULAR

Artículo 50.- Consulta popular nacional. *El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.*

No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política.

Artículo 51.- Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. *Sin perjuicio de los requisitos y formalidades*

adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

Artículo 52.- Forma del texto que se someterá a votación. *Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un "sí" o un "no".*

No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en esta ley.

Artículo 53.- Concepto previo para la realización de una consulta popular. *En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.*

Emitido el concepto favorable del Senado, el texto de la consulta nacional será enviado inmediatamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional, para que dentro de los 15 días siguientes se pronuncie sobre su constitucionalidad y legalidad, de conformidad con lo señalado en el inciso segundo del artículo 50 de esta ley. El procedimiento aplicable en este caso será el establecido para los decretos legislativos.

El gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, al concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si éste fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal Contencioso-Administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad, en los mismos términos previstos en el inciso anterior.

Artículo 54.- Fecha para la realización de la consulta popular. *La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso*

de las consultas populares celebradas en el marco de la entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades, el término será de dos meses.

Artículo 55.- Decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

Artículo 56.- Efectos de consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el periodo siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el Concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.

Artículo 57.- Suspensión de la votación para la Consulta Popular. El Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, mediante decreto legislativo, podrá suspender la realización de la votación durante la vigencia de cualquiera de los Estados de Excepción si su celebración pudiere afectar el orden público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes. Dentro de los tres días siguientes a la expedición del decreto, el Presidente de la República, presentará un informe motivado al Congreso, sobre las razones que determinaron la suspensión.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el decreto legislativo de suspensión para que ésta decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

TITULO VI

CONSULTA PARA CONVOCAR UNA ASAMBLEA

CONSTITUYENTE

Artículo 58.- Iniciativa y convocatoria de la Consulta. El Congreso de la República, mediante una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca a una Asamblea Constituyente para reformar parcial o totalmente la Constitución.

Artículo 59.- Contenido de la ley de convocatoria. Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su periodo.

Artículo 60.- Control de constitucionalidad. Sancionada la ley que convoca la consulta, el Presidente de la República la remitirá a la Corte Constitucional para que ésta decida previamente sobre su constitucionalidad formal, de conformidad con lo establecido en los artículos 241 inciso 2, y 379 de la Constitución Política.

Artículo 61.- La tarjeta electoral. La Tarjeta electoral para la consulta deberá ser diseñada de tal forma que los electores puedan votar con un "si" o un "no" la convocatoria y los temas que serán competencia de la Asamblea.

Artículo 62.- Convocatoria de la Asamblea. Se entiende que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral. Las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente.

Artículo 63.- Fecha para la realización de la consulta. La consulta para convocar una Asamblea Constituyente y la elección de sus delegatarios serán dos actos separados.

Esta deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir de la fecha de la expedición de la ley. Estos mismos términos rigen para la elección de los delegatarios a la asamblea, contados desde la fecha de promulgación de los resultados por el Consejo Nacional Electoral. Las dos votaciones no podrán coincidir con otro acto electoral.

TITULO VII

DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO

Artículo 64.- Revocatoria del mandato. Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción

de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.

La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

Parágrafo. La Registraduría del Estado Civil correspondiente, certificará que las cédulas de quienes firman el formulario, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.

Artículo 65.- Motivación de la revocatoria. El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.

Artículo 66.- Informe de la solicitud de revocatoria. Aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los cinco días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario.

Artículo 67.- Convocatoria a la votación en las entidades territoriales. Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.

Artículo 68.- Divulgación, promoción y realización de la convocatoria. Corresponderá al Registrador del estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación de acuerdo con las normas establecidas en el Título X de la presente ley.

Artículo 69.- Aprobación de la revocatoria. Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la

respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.

Artículo 70.- Resultado de la votación. *Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su periodo.*

Artículo 71.- Inscripción de candidatos. *Podrá inscribirse como candidato cualquier ciudadano que cumpla los requisitos constitucionales y legales para ello, de conformidad con lo establecido en las normas electorales generales, a excepción del mandatario que ha renunciado o al que le ha sido revocado el mandato.*

La inscripción del candidato deberá hacerse ante el correspondiente Registrador del Estado Civil, por lo menos veinte días antes de la fecha de la votación.

Artículo 72.- Remoción del cargo. *Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado.*

Artículo 73.- Ejecución inmediata de la revocatoria. *Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.*

Artículo 74.- Elección del sucesor. *Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que el Registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.*

Durante el periodo que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, un ciudadano del mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado.

Artículo 75.- Designación del sucesor. *Si se produce la revocatoria faltando menos de un año para la terminación del periodo del mandatario elegido popularmente, el Presidente de la República o el*

respectivo gobernador, según el caso, designará el reemplazo hasta la expiración del periodo, respetando la filiación a grupo, movimiento o partido político del servidor público relevado.

El funcionario reemplazante dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo periodo.

Artículo 76.- Suspensión de elecciones. *El Presidente de la República decidirá, en caso de grave perturbación del orden público, sobre el aplazamiento de la celebración de las elecciones según lo establecido en las normas electorales vigentes.*

TITULO VIII

Del plebiscito

Artículo 77.- Plebiscito. *El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política, o sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.*

El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El plebiscito no podrá coincidir con otra elección.

Artículo 78.- Concepto obligatorio de las Cámaras y previo de la Corte Constitucional. *Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente haya informado sobre su intención de realizar un plebiscito, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.*

El mismo día en que informe al Congreso, el Presidente de la República enviará a la Corte Constitucional el texto del decreto mediante el cual convoca el plebiscito para que ésta decida sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del decreto 2067 de 1991 o las normas que lo modifiquen.

En ningún caso el plebiscito podrá versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial, ni podrá modificar la Constitución Política.

Artículo 79.- Campaña a favor o en contra del plebiscito. *El 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.*

El Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hará dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación.

Artículo 80.- Efecto de la votación. *El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral.*

TITULO IX

Del cabildo abierto

Artículo 81.- Oportunidad. *En cada periodo de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.*

Artículo 82.- Petición de Cabildo Abierto. *Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones.*

Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.

Artículo 83.- Materias objeto de Cabildo abierto. *Podrá ser materia de cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.*

Artículo 84.- Prelación. *En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.*

Artículo 85.- Difusión del cabildo. Los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto. Para ello, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo.

Artículo 86.- Asistencia y vocería. A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

Además del vocero de quienes solicitaron el cabildo abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.

Artículo 87.- Obligatoriedad de la respuesta. Terminado el cabildo, dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Artículo 88.- Citación a personas. Por solicitud de los promotores del cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

Artículo 89.- Sesiones fuera de la sede. Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a una localidad, corregimiento o comuna, el cabildo abierto podrá sesionar en cualquier sitio de éste, con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital, o la junta administradora local, según el caso.

Artículo 90.- Reglamentación del Cabildo Abierto. Las normas necesarias para la convocatoria y funcionamiento de los cabildos abiertos, que no estén contenidas en esta ley serán objeto de reglamentación por parte de los concejos municipales, distritales y de las juntas administradoras locales, según el caso.

TITULO X

Normas sobre divulgación institucional, publicidad y contribuciones

Artículo 91.- Espacios institucionales en televisión. *En el referendo de carácter constitucional o legal, los promotores a favor o en contra de la iniciativa, así como los partidos y movimientos 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. El Gobierno Nacional si lo desea, dispondrá de tres espacios en cada canal para que presente su posición sobre la materia.*

En las campañas de referendo de ordenanzas, de acuerdo o de resoluciones locales, en las capitales de los departamentos, los promotores de la iniciativa y 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, dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de la votación. En el caso del Distrito Capital, y mientras no disponga de canal regional, se considerará para tales efectos como canal regional la cadena tres de televisión.

El Consejo Nacional Electoral previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el órgano que haga sus veces, distribuirá los espacios, señalará la duración de cada presentación y establecerá las reglas que deban observarse en los mismos.

El tiempo asignado a los promotores de la iniciativa no podrá ser inferior al promedio del asignado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Artículo 92.- Publicaciones institucionales. *El Registrador del Estado Civil correspondiente, ordenará tres (3) publicaciones del texto del proyecto sometido a referendo, al comienzo, en el intermedio y al final de la campaña, en dos diarios de circulación nacional si se trata de un referendo de carácter constitucional o legal, o dos publicaciones en un diario de amplia circulación en el respectivo territorio, en el caso de un referendo de carácter departamental o municipal.*

Artículo 93.- Campaña institucional de la organización electoral. *Sin perjuicio de la campaña que adelanten los distintos grupos, la organización electoral será responsable de la campaña por el "si" y por el "no", y para dar una orientación objetiva al debate,*

escuchará en audiencia los argumentos de los promotores y opositores según lo establecido por el Consejo Nacional Electoral.

Durante el tiempo de la campaña, la organización electoral publicará anuncios en los medios de comunicación más adecuados para la suficiente divulgación del contenido de la propuesta que será sometida a referendo, para invitar a los ciudadanos a participar en la votación, y para ilustrar a los ciudadanos sobre la organización del mismo, pero no podrá expresar juicio alguno sobre el texto que será votado, ni señalar sus ventajas, implicaciones o desventajas, si las hubiere.

Artículo 94.- Reglas para campañas publicitarias. *En las campañas de los procesos de participación ciudadana de iniciativa popular, toda persona natural o jurídica de derecho privado podrá contratar publicidad para promover la recolección de firmas, la participación ciudadana y una determinada posición frente al tema de la iniciativa. En todo caso, deberá indicarse el nombre de quien financie los anuncios.*

Las afirmaciones falsas sobre el contenido de una iniciativa o de un referendo serán sancionadas, en el caso de personas de derecho privado, por el Consejo Nacional Electoral, con multas entre diez y cincuenta salarios mínimos. En el caso de funcionarios o de entidades públicas, estas podrán ser denunciadas ante el Ministerio Público por cualquier ciudadano.

Artículo 95.- Publicidad en las campañas de referendo. *Los promotores de una iniciativa de referendo, los que promuevan el voto por el "no", así como los partidos y movimientos políticos que intervengan en el debate, podrán hacer propaganda por todos los medios de comunicación, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Consejo Nacional Electoral.*

Artículo 96.- Publicidad pagada en los medios de comunicación social. *Cuando un periódico, una emisora, una programadora de televisión u otro medio de comunicación social acepte difundir publicidad pagada sobre un referendo, deberá prestar sus servicios a todos los promotores, partidos o grupos políticos que intervengan en el debate y que los soliciten, en igualdad de condiciones.*

Artículo 97.- Control de contribuciones. *Los promotores podrán recibir contribuciones de los particulares para sufragar los gastos del proceso de recolección de firmas y deberán llevar una cuenta detallada de las mismas y de los fines a que hayan sido destinadas.*

Quince días después de terminado el proceso de recolección de firmas, deberá presentarse a la Registraduría el balance correspondiente, suscrito por un contador público juramentado.

Desde el inicio del proceso de recolección de firmas, cualquier persona podrá solicitar que se haga público el nombre de quienes hayan financiado la iniciativa, en dinero o en especie, por un valor superior a un salario mínimo mensual.

Ninguna contribución podrá superar el monto que cada año fije el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 98.- Fijación del monto máximo de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación. *El monto máximo de dinero privado que podrá ser gastado en cada una de las campañas relacionadas con los derechos e instituciones reguladas en la presente ley, será fijado por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.*

TITULO XI

De la participación democrática de las organizaciones civiles

Capitulo 1.

De la democratización, del control y de la fiscalización de la administración pública

Artículo 99.- De la participación administrativa como derecho de las personas. *La participación en la gestión administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y de aquellos que se señalen mediante ley ordinaria que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política y establezcan los procedimientos reglamentarios requeridos para el efecto, los requisitos que deban cumplirse, la definición de las decisiones y materias objeto de la participación, así como de sus excepciones y las entidades en las cuales operarán estos procedimientos.*

Artículo 100.- De las veedurías ciudadanas. *Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.*

La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley ordinaria que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política.

Artículo 101.- Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de dos (2) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley que desarrollen las materias a las cuales se hace referencia en los artículos 99 y 100 de la presente ley.

Artículo 102.- Comisión asesora. Para el ejercicio de las facultades a que se refiere el artículo anterior, créase una Comisión Asesora que conceptuará sobre los proyectos de decreto que el Gobierno someta a su estudio y que estará integrada por cuatro (4) Representantes a la Cámara y dos (2) Senadores escogidos por las Comisiones Primeras de las correspondientes Corporaciones, o en su receso, por las Mesas Directivas de dichas Comisiones.

Artículo 103.- Informe al Congreso. El Presidente dará cuenta al Congreso, dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento de las facultades extraordinarias que ésta ley otorga, del uso que haga de ellas y acompañará a su informe el texto de los decretos extraordinarios que dicte.

TITULO XII

Disposiciones generales

Artículo 104.- Facultades extraordinarias. Revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis meses, de acuerdo con lo establecido por el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, para crear el "**FONDO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**", con personería jurídica, patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Gobierno; el cual tendrá por objeto financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en esta ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Parágrafo. El Gobierno realizará las operaciones presupuestales para este efecto.

Artículo 105.- Apropriaciones presupuestales. Con el propósito de garantizar los recursos necesarios para la realización de los procesos de participación ciudadana en la iniciativa popular, los referendos, las consultas populares, los plebiscitos y los cabildos abiertos, se incluirán las apropiaciones presupuestales correspondientes en la ley anual de presupuesto, de acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes.

Artículo 106.- Remisión a normas electorales. A las elecciones previstas en esta ley se aplicarán las disposiciones electorales que no sean incompatibles con ella.

Las normas sobre contribución y publicidad de balance del Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos y de la Oposición se aplicarán en lo que fuere pertinente.

Artículo 107.- Declaración de resultados. El Consejo Nacional Electoral o el Registrador del Estado Civil correspondiente, según el caso, declarará, oficialmente el resultado de la votación y lo comunicará a todas las autoridades que tengan competencia para tomar decisiones o adoptar medidas relacionadas con lo decidido.

Artículo 108.- Informes de la Registraduría. La Registraduría Nacional del Estado Civil llevará un archivo de la utilización de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana regulados en la presente ley.

Artículo 109.- Vigencia de la ley. Esta ley rige a partir de su publicación".

III. ELEMENTOS PROBATORIOS

Con el fin de allegar al proceso elementos de juicio sobre aspectos relevantes para la decisión, el suscrito Magistrado Ponente, en uso de sus competencias constitucionales y legales, al asumir la revisión constitucional del proyecto de la ley estatutaria en estudio, decretó un periodo probatorio con miras a allegar al proceso copia auténtica del expediente legislativo y de todos sus antecedentes, para lo cual -por intermedio de la Secretaría General- ofició a los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, así como a los Presidentes de sus Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes.

A dichos funcionarios les solicitó la remisión de copia o fotocopia auténtica de la Gaceta del Congreso donde se publicó el proyecto antes de darle curso en la Comisión respectiva (i); copia auténtica de

los ejemplares de las Gacetas del Congreso donde se publicaron las ponencias y los informes de ponencia para los respectivos debates constitucionales (ii) y copia auténtica de las Actas de las sesiones plenarias donde constare en forma completa el desarrollo de los debates que condujeron a la aprobación del referido proyecto (iii).

A los Presidentes de las Cámaras Legislativas además les solicitó que certificaran sobre la integración de la Comisión Accidental designada para conciliar las diferencias entre el articulado aprobado por ambas Corporaciones, así como sobre las modificaciones, adiciones o supresiones que ésta propuso (i); sobre el quórum deliberatorio, para decidir y decisorio con los que las normas que integran dicho proyecto se discutieron y aprobaron a nivel de sesiones plenarias especialmente, en las efectuadas para dar segundo debate al texto definitivo presentado por la Comisión Accidental Conciliadora. A ese fin, se les pidió informar el nombre y apellidos completos de los miembros presentes al momento de verificarse el quórum deliberatorio, el quórum para decidir y el quórum decisorio. Respecto de este último, además se les pidió, que discriminaran el resultado de la votación, con indicación clara y unívoca del número de votos a favor, en contra y en blanco.

Por su parte, a los Presidentes de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado y Cámara de Representantes, les solicitó certificar sobre la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la respectiva Comisión y sobre las razones que determinaron su rechazo, si fuere el caso (i); sobre el quórum deliberatorio, para decidir y decisorio con los que las normas que integran el proyecto se discutieron y aprobaron a nivel de Comisión. A ese fin se les pidió informar el nombre y apellidos completos de los miembros presentes al momento de verificarse el quórum deliberatorio, el quórum para decidir y el quórum decisorio. Respecto de este último, además se les pidió discriminar el resultado de la votación, con indicación clara y unívoca del número de votos a favor, en contra y en blanco.

A los elementos que en desarrollo del decreto de pruebas y los requerimientos se aportaron a las presentes diligencias, se hará referencia en el acápite VII, en la Consideración Cuarta, que hará la Corte a propósito del trámite impartido por el Congreso al proyecto de ley estatutaria en referencia.

IV. LAS INTERVENCIONES CIUDADANAS

Según lo hizo constar la Secretaría General de esta Corporación, durante el término de fijación en lista, acudieron al proceso dos ciudadanos para impugnar la constitucionalidad material de algunas de las disposiciones del proyecto, así:

a) El ciudadano **Germán Suárez** cuestiona la constitucionalidad de los artículos 7o. -relativo al plebiscito- y 76 -conforme al cual el Presidente de la República podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las decisiones previstas en el artículo 150-16 CP., o sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso pues, en su opinión:

"no resulta claro en el proyecto de ley si la decisión que se somete al pueblo es una decisión del Ejecutivo, o si por el contrario, es una decisión del Legislativo.

"La falta de precisión conceptual en la definición del plebiscito conduce a serias contradicciones dentro del texto normativo del proyecto, lo cual desnaturaliza la esencia jurídico-política de la democracia participativa".

El ciudadano acude a la definición dada por un doctrinante en virtud de la cual, el plebiscito es *"la intervención ciudadana que con el sufragio apoya o rechaza la actuación política de un gobernante"*.

Considera, además, que la definición de *plebiscito* también se opone a la que trae el proyecto en materia de referendo, cuyo artículo 3o. establece:

"es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente".

A juicio del impugnante, el proyecto de ley estatutaria en estudio asimila las nociones de plebiscito y referendo, pues el primero se refiere a la participación popular en relación con una decisión del Ejecutivo y el segundo a la participación ciudadana en apoyo o rechazo de un texto normativo.

Observa el impugnante una segunda incongruencia que gira alrededor del inciso segundo del artículo 78, que prohíbe que por la vía del plebiscito pueda modificarse la duración constitucional del mandato presidencial o la Constitución.

Al respecto, razona:

"... si el referendo es uno de los mecanismos de reforma de la Constitución, previsto en el artículo 374 de la Carta y desarrollado en los artículos 377 y 378 de la misma, mal puede el legislador recortar sus alcances, impidiendo reformar el artículo 190 del Estatuto Superior".

Opina que se viola la Constitución la cual establece que el pueblo es el titular del poder soberano y como tal ejerce la soberanía.

c) Por su parte, el ciudadano **Jaime Omar Perilla** dice impugnar la constitucionalidad del artículo 105 del proyecto de ley -282 Cámara, pues en su opinión, al regular el derecho de asociación, la disposición pretende que la suspensión de las personerías jurídicas de las organizaciones civiles se haga por la vía administrativa, lo cual se opone al artículo 39 CP., que señala que tal determinación debe adoptarse por la vía judicial. Esta Corte consigna la salvedad de que el derecho de asociación no es materia del texto del proyecto de ley estatutaria en revisión.

V. INTERVENCION DE AUTORIDAD PÚBLICA.

En respuesta a las comunicaciones que se surtieron en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, el Ministro de Gobierno, Dr. Fabio Villegas Ramírez, hizo uso del derecho a expresar su concepto, el cual orienta en favor de la constitucionalidad del proyecto en revisión.

El Ministro de Gobierno divide su escrito en cuatro acápites, a saber: la filosofía de la democracia participativa (i); los mecanismos de participación en la Constitución de 1991 y los alcances de la ley estatutaria (ii); los elementos estructurales del proyecto de ley (iii) y la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes (iv).

Del espíritu que inspiró la nueva concepción acerca de la democracia imperante en la Carta de 1991, el Ministro de Gobierno destaca que la participación activa de los ciudadanos en el proceso político, a través de mecanismos como los desarrollados en la ley que se estudia, es elemento esencial. La nueva concepción de democracia en la Constitución de 1991, expresa, tiene como ejes centrales, la confianza en el ciudadano, que se traduce en el papel preponderante que le da en la conformación, ejercicio y control de poder político; y en la legitimación de los procesos decisorios, gracias a la intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones que incidan significativamente en su modo de vida, los cuales, por ello, deben estar gobernados por la equidad y la transparencia.

Para precisar el alcance y significado de la participación en la Constitución de 1991 y con ello fijar los alcances del proyecto de ley estatutaria materia de examen, el Ministro de Gobierno señala que uno de los fines esenciales del Estado, conforme al artículo 2o. de la Carta, es el de facilitar la participación de los ciudadanos a través de la creación de mecanismos que la misma Constitución contempla en forma directa en el ámbito de lo político para los cuales, afirma, se creó la regulación mediante ley estatutaria, o a través de representantes en los ámbitos económico, administrativo y cultural.

Entrando en materia, delimita el alcance del proyecto de ley estatutaria bajo examen, señalando que el Constituyente reservó al campo de la ley estatutaria la regulación de los mecanismos de participación política, mientras que los relacionados con los ámbitos económico, administrativo y cultural, los dejó a la ley ordinaria. Al explicar este aserto, manifiesta que *"solo los primeros requieren para su desarrollo de ley estatutaria pues corresponden en estricto sentido a la misma definición que la Constitución ha hecho de los mecanismos de participación y son los únicos que permiten la participación directa de los ciudadanos en actos que tienen la naturaleza de función pública"*. A lo anterior, añade que así se entendió en el transcurso de la Asamblea.

En ese orden de ideas, expresa que por esa razón el proyecto de ley materia de examen regula y desarrolla principalmente los mecanismos de participación de naturaleza política, al tiempo que le señala al legislador ordinario y extraordinario los parámetros dentro de los cuales debe desarrollar el control y la fiscalización popular sobre el gasto público a través de la creación de las veedurías ciudadanas.

Manifiesta que el proyecto de ley estatutaria en cuestión se ocupa de los mecanismos de participación ciudadana de índole política en la medida en que estos tienen el doble carácter de instituciones-mecanismos que prevé el artículo 152 literal d), por lo cual deben ser desarrollados *"a nivel estructural (definición, en qué consisten=institución) y a nivel funcional (requisitos para el ejercicio de cada uno=mecanismo)"*.

Aclara que, no obstante, ello no significa que las leyes estatutarias no puedan contener preceptos no estatutarios relativos a materias conexas tal como lo hace el proyecto en estudio, con respecto a las veedurías ciudadanas, a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones civiles en la gestión administrativa, al deferir su regulación a la ley ordinaria y al legislador extraordinario, según el caso.

Ahondando en razones en favor de esta tesis, anota que, además, no existe en nuestro sistema jurídico principio constitucional alguno que impida a la ley estatutaria llamar a la ordinaria para que complemente sus disposiciones, o que prohíba que mediante esta clase de leyes se otorguen facultades extraordinarias al Ejecutivo para desarrollar formas de participación diferentes de las que tienen lugar en el ámbito de lo político que, según afirma, son de competencia del legislador ordinario por no contar con mecanismos de participación directa.

Al referirse a los elementos estructurales del proyecto, expresa que este:

"... Además de definir el alcance de cada uno de los mecanismos de participación conforme a criterios universalmente aceptados,... establece principios y reglas comunes aplicables a ellos. Los principios orientadores del proyecto se dirigen a garantizar la participación efectiva de los ciudadanos y a evitar que los mecanismos sean utilizados de manera abusiva e irresponsable.

..."

El Ministro de Gobierno expone que el proyecto se articula en función de tres principios estructurales: 1o.) La viabilidad democrática, que busca mantener la coexistencia de la antigua democracia representativa y la nueva concepción de democracia participativa; 2o.) La seriedad, con la cual se pretende dotar de requisitos a estos procesos democráticos para evitar su utilización abusiva y, 3o.) La transparencia para lo cual contempla mecanismos que impiden que sea el poder de los medios de comunicación, del dinero o de las armas, el que gobierne estos procesos, los cuales, afirma, deben guiarse solo por el ejercicio libre y espontáneo del poder de las ideas.

En cuanto a la revocatoria del mandato señala que el artículo 63 del proyecto la regula exclusivamente para *"gobernadores y alcaldes... porque son los únicos funcionarios que imponen mandato al elegido. Este fue el sentido que el Constituyente le imprimió a esta figura con el objeto de no ocasionar una inestabilidad permanente de todas las autoridades, principalmente del Presidente de la República, quien a su vez, podría dejar de desarrollar ciertas políticas impopulares pero necesarias por temor a la revocatoria."* Agrega que ello es concordante con el artículo 259 de la Carta que interpreta en el sentido de excluir de la revocatoria a los demás funcionarios de elección popular distintos de los mencionados, por cuanto a estos, observa, *"... que sus electores no les imponen un mandato que los*

comprometa con el programa que presentaron durante las elecciones..."

El Ministro de Gobierno sintetiza su intervención afirmando que la participación que se canaliza a través de los mecanismos que el proyecto de ley estatutaria regula, no se limita a la articulación y expresión de intereses sino que, además, tiene la naturaleza de una auténtica función pública y política donde los ciudadanos intervienen activamente como legítimos poderes constituidos.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación dentro del término legal, rindió el concepto de rigor, el cual concluye con la exequibilidad del proyecto tanto en lo que hace a su aspecto formal como al material.

El agente del Ministerio Público comienza por analizar los elementos característicos de las leyes estatutarias, según la configuración que a ellas dio la Asamblea Nacional Constituyente, de los cuales destaca el carácter especial que ostentan por razón de su rango superior al de la ley ordinaria.

Seguidamente, el señor Procurador se refiere a los efectos del pronunciamiento de la Corte Constitucional. Prohijando la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, sostiene que en este evento el fallo de constitucionalidad aun cuando es definitivo, no es absoluto. En su opinión, la Corte Constitucional está habilitada para dar firmeza y valor de cosa juzgada absoluta y definitiva al aspecto formal pero dejando la puerta abierta a la posibilidad de que el articulado pueda ser demandado ulteriormente por razones de fondo que no hubieren sido motivo de examen.

Para sustentar esta posición, el Procurador observa que cuando el numeral 4o. del artículo 241 de la Carta confirió a la Corte Constitucional la función de decidir sobre las demandas de constitucionalidad que formulen los ciudadanos contra las leyes, no excluyó a las leyes estatutarias de esa vía de control.

En lo que atañe al itinerario del proyecto de ley estatutaria en el Congreso, se pregunta el Procurador si la declaratoria de inconstitucionalidad parcial de un proyecto de este tipo, vencida la legislatura en que tuvo origen, impediría a este cuerpo rehacer o reintegrar las disposiciones que afectó el fallo de la Corte, lo que a su juicio equivaldría a la declaratoria total de inconstitucionalidad del

proyecto, sin olvidar la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

Otro interrogante que el Ministerio Público plantea es el de si, decidida la constitucionalidad del proyecto de ley, cabría la proposición de objeciones presidenciales, o si este mecanismo es subsumido por la revisión previa y automática que institucionaliza la Carta.

Entrando al examen del proyecto por el aspecto de forma, concluye que la materia tratada en el, corresponde a lo que la Carta ha señalado en el artículo 152 literal d) para ser regulada como tal.

En esta línea también advierte que el trámite del mismo tuvo en cuenta lo dispuesto en los artículos 157 y siguientes de la Constitución, y los artículos 207 y 208 del Reglamento del Congreso (Ley 5a de 1992). La Procuraduría señala que las pruebas que obran en el expediente dan cuenta asimismo, de que la votación del articulado y de su título contó con la mayoría absoluta de una y otra Cámara en las diversas etapas en que se requiere tal exigencia, por todo lo cual resulta ajustado a la Constitución.

A renglón seguido, el titular del Ministerio Público se ocupa de evaluar los aspectos de fondo del pluricitado proyecto de ley, para lo cual, en primer lugar, sintetiza los argumentos a favor y en contra del proyecto que se expusieron durante el término de la intervención ciudadana.

Luego se refiere al proceso político colombiano posterior al Frente Nacional reseñando los hitos legislativos más salientes que insinuaron la tendencia hacia la participación ciudadana que la Carta de 1991 vino a consolidar. En este sentido el señor Procurador General señala que en ella la participación es principio fundamental, corresponde a la naturaleza y a uno de los fines del Estado, es un derecho político, garantía para la defensa y promoción de los derechos tanto individuales como colectivos, instrumento de control de la gestión pública y un deber cívico. Este derecho-deber, agrega, está inmerso dentro del marco de la democracia participativa con la cual el Constituyente buscó suplir las deficiencias y carencias del esquema de democracia representativa...

Al respecto, afirma:

"Con la inclusión en la Carta de instituciones-mecanismos que hacen operativa y funcional la participación ciudadana en las decisiones estratégicas del Estado, la democracia colombiana supera su pasividad y entra en un franco proceso de dinamismo ciudadano.

"En otros términos, a partir de la institucionalización de los mecanismos de participación y de su regulación y reglamentación se comienza la construcción de una democracia diferente. De lo que se trata con este proyecto es de un salto cualitativo en los comportamientos del ciudadano dentro del régimen. De la periódica presencia del ciudadano en los sitios de votación cada dos o cuatro años, se pasa a otros niveles del comportamiento cívico. La democracia cobra vigencia en otras esferas de la vida nacional distintas de la electoral y el ciudadano cambia su papel de espectador al de protagonista".

El Ministerio Público se aparta de las impugnaciones allegadas al expediente durante el término respectivo. En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad planteada por el ciudadano Germán Suárez, considera que la definición de plebiscito como institución-mecanismo que se consigna en el artículo 7o. del proyecto no riñe con el caso particular previsto en el artículo 77 ibídem, que faculta al Presidente para convocar a plebiscito en relación con la aprobación de un tratado internacional.

De otra parte, y respecto de otros reparos de inconstitucionalidad de que el Ministerio Público ha tenido conocimiento, al parecer provenientes de Viva la Ciudadanía, señala que la materia de participación política es la del resorte de la ley estatutaria, coincidiendo en este punto con el Ministro de Gobierno.

El Procurador es del parecer que la revocatoria del mandato se restringe a los gobernadores y alcaldes, pues fundamentándose en los artículos 40-4 y 103 CP, su operatividad exige que medie una relación de inmediatez entre elector-elegido lo cual únicamente ocurre, por razón de la índole de la circunscripción electoral, en tratándose de los funcionarios mencionados.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La Competencia.

En los términos del artículo 241, numeral 8o. de la Carta Política vigente, ésta Corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Segunda. La democracia participativa, los derechos de participación y la constitucionalización de los mecanismos de participación ciudadana.

La redefinición del concepto de soberanía, la revaloración del papel del ciudadano y la profundización del modelo de democracia participativa plasmados en la Constitución de 1991, constituyen genuina expresión del mandato que el pueblo confirió a la Asamblea Nacional Constituyente, de propender por el "fortalecimiento de la democracia participativa".

En numerosas providencias la Corporación¹ ha desarrollado el significado y alcance del postulado democrático que se consagra en la Carta Política de 1991. Así, en la revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos, la Corte Constitucional² al analizar a profundidad este principio, expresó:

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

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

Así lo proclamó el texto de la Carta Política desde su Preámbulo, al señalar como propósitos esenciales del acuerdo constitucional que rige la Nación colombiana, los siguientes:

*"asegurar a sus integrantes, entre otras, la igualdad, la libertad y la paz, **dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo...**"*

Los artículos 1o. y 2o. de la Carta relievan la importancia dada a la participación en el nuevo esquema de organización política en cuanto introducen otro elemento fundamental. En efecto, lejos de concebirla como una práctica deseable dentro del comportamiento político de los colombianos, la erigen en principio fundante del Estado y en fin esencial de su actividad, lo cual implica para sus autoridades el deber

de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernan al destino colectivo.

"Artículo 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

"Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo."

"...

Como lo afirma Bobbio³, las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un **modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa**. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos -democracia representativa y directa-, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de "democracia participativa".

La concepción de participación democrática postula un vínculo estrecho entre los electores y los elegidos, que se traduce en la institucionalización del mandato imperativo, a consecuencia de lo cual se convierte en revocable. Además, incorpora mecanismos de participación como la consulta, el referendo, el plebiscito, la iniciativa ciudadana, etc., que hacen posible la intervención activa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

En este marco de desarrollo de la interacción individuo-Sociedad-Estado, la participación expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo. De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente

al campo de la participación política, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social.

La Constitución Política Colombiana configura el proceso de expansión del principio de participación y del mandato democrático, a otros campos distintos del electoral, en un vasto conjunto normativo cuya síntesis se presentó en la sentencia C-089 de 1994 que se cita, así:

"...

"Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo como claramente aparece en el preámbulo de la Constitución y es reiterado en el título I de los principios fundamentales. El artículo 1º de la Constitución define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república democrática participativa y pluralista, mientras que el artículo 2º establece dentro de los fines esenciales del Estado el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación". Los principios de soberanía popular (CP art. 3º), de primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art. 5º), de diversidad étnica y cultural (CP art. 7º) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (CP art. 9º) constituyen junto con los anteriores el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país.

En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.

Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se

extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria.

En el campo de la organización política electoral se amplían los mecanismos existentes antes de la expedición de la Carta de 1991. El artículo 40 consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político no sólo mediante la facultad de elegir y ser elegido sino también a través del ejercicio de mecanismos de participación directa - votaciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y revocatoria del mandato (CP art. 103). Por otra parte, se asegura la participación de partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados (CP art. 112) y se permite la participación de los partidos o movimientos políticos que no hacen parte del gobierno en los organismos electorales (CP art. 112). La Carta Política también establece el voto programático (CP art. 259) y adiciona los mecanismos de participación en el proceso de reforma constitucional - , permitiendo que grupos representativos de ciudadanos presenten proyectos de actos legislativos (CP art. 375) o soliciten someter a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en materia de derechos y garantías fundamentales o de procedimientos de participación popular (CP art. 377).

En cuanto al ejercicio de la función administrativa, se deberá dar participación efectiva a la mujer en los niveles decisorios de la administración (CP art. 40-7). Por mandato constitucional el legislador está llamado a organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados (CP art. 270).

Mención especial merece la proyección de la democracia participativa en el campo de los servicios públicos. Al Estado, con la participación de los particulares y de la comunidad, le ha sido confiada el incremento progresivo de la cobertura de la seguridad social (CP art. 48) y la prestación del servicio público de la salud (CP art. 49). La participación de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación (CP art. 68) y el fomento de las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación (CP art. 41) son signos distintivos del servicio público de la educación. En general, la gestión y fiscalización de las empresas estatales de servicios públicos deberá ser determinada por ley (CP art. 369) de manera que se haga realidad la participación de los miembros de la comunidad en las decisiones que más directamente los afectan.

A nivel de la rama legislativa del poder público se otorga a los grupos significativos de ciudadanos la posibilidad de presentar proyectos de ley o de reforma constitucional (CP art. 155) y de participar a través de organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernan en materia del control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad (CP art. 78).

La democratización de la función pública también se extiende a la administración de justicia de forma que los particulares pueden ser investidos transitoriamente de esta función en condición de conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad (CP art. 116). Cabe resaltar la expansión de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de constitucionalidad. Estos no se limitan ya exclusivamente al ejercicio de la acción pública de inexecutable sino que se amplían permitiendo la intervención de cualquier ciudadano en los procesos promovidos por otros o en aquellos adelantados por la Corte Constitucional en ejercicio de las funciones a ella confiadas (CP arts. 241 y 242).

En lo que respecta al régimen territorial, la Constitución hace extensivo el principio democrático a la órbita departamental y municipal mediante la elección directa de alcaldes y gobernadores (CP arts. 303 y 314), la realización de consultas populares a iniciativa de los respectivos jefes del ente territorial (CP art. 105), la participación ciudadana en los asuntos públicos de carácter local (CP art. 314), la participación de las juntas administradoras locales en los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, y la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas en la conformación y el gobierno de los territorios indígenas, especialmente en lo que concierne a la explotación de los recursos naturales (CP arts. 229 y 230).

En materia económica, presupuestal y de planeación también ha operado un fenómeno de proliferación de espacios y mecanismos de participación democrática. Superando la antinomia entre capital y trabajo, la Constitución otorga al legislador la posibilidad de establecer estímulos y medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas (CP art. 57). El Estado, por su parte, en los procesos de privatización de las entidades en las que tiene participación deberá tomar las medidas conducentes para democratizar la titularidad de las acciones (CP art. 60). Igualmente, es deber del Estado promover el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (CP art. 64) y garantizar la igualdad de oportunidades en el uso del espectro

electromagnético, interviniendo para evitar prácticas monopolísticas (CP art. 75). De manera deliberada, el Constituyente ha buscado la democratización de la sociedad colombiana y la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (CP arts. 1º y 13) al acoger como criterio para la distribución del gasto público y la participación en los ingresos corrientes de la Nación aquél que tiene en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas (CP arts. 350 y 357). Por su parte el Legislador es responsable de la determinación de los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo (CP art. 342). A su vez, diversos sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales integrarán junto con representantes de las entidades territoriales el Consejo Nacional de Planeación, organismo de carácter consultivo y foro para la discusión del plan nacional de desarrollo (CP art. 340).

En cuanto a la democratización de las organizaciones privadas, la Constitución exige de los colegios profesionales, de los sindicatos y de los gremios una estructura interna y un funcionamiento acordes con los principios democráticos (CP arts. 26 y 39), y asimismo obliga a las organizaciones deportivas a adoptar una estructura y propiedad democráticas (CP art. 52). Es deber del Estado contribuir a la constitución de mecanismos democráticos que operen dentro de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales de manera que se ejerza un control y vigilancia más efectivos de la gestión pública desarrollada por aquéllas (CP art. 103).

El principio de democracia participativa no sólo permea el ejercicio del poder público y social, sino que además penetra ámbitos de la vida privada anteriormente excluidos de la regulación estatal. En efecto, la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país es elevada al estatus de deber constitucional de la persona y del ciudadano (CP art. 95-5). De otra parte, la igualdad de derechos y deberes de la pareja se erige como fundamento de las relaciones familiares, fomentando el respeto recíproco y castigando cualquier forma de violencia destructiva de su armonía y unidad (CP art. 42). Adicionalmente, el Estado y la sociedad deben garantizar la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud (CP art. 45).

Por último, el legislador está llamado a garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones que puedan afectar el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano (CP art. 79).

*La breve relación anterior de las normas constitucionales sobre las que se edifica la democracia participativa, es suficiente para comprender que el **principio democrático** que la Carta prohíja es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación de poder social.*

*El **principio democrático** es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.*

La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de primar será siempre la que realice más acabadamente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito.

... "

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

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

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales

que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

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

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

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

De otro lado, en el ámbito de los derechos puramente políticos, el principio fundamental de la democracia participativa invocado en el Preámbulo y reforzado en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de 1991, opera también una significativa transformación que recoge su artículo 40.

En efecto, el concepto inicial que restringía los derechos políticos a "elegir y ser elegido", se supera y adiciona con otra importante dimensión del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. A saber, la facultad de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas; revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa en las corporaciones públicas e interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

Por otra parte, el fortalecimiento de la democracia participativa en el plano político, trae consigo la consagración en el artículo 103 de la

Carta de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana con los siguientes objetivos: a) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular; c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable y, d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado.

Tales mecanismos de participación democrática, en el ámbito de lo político, conforme al ya citado artículo 103 son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Su desarrollo normativo constituye el objeto del proyecto materia de la presente revisión.

Tercera. Las leyes Estatutarias.

En sentencias C-011⁴, C-089⁵ y C-088⁶ de 1994, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de examinar los elementos esenciales que en el caso colombiano, caracterizan las leyes estatutarias. En dichos pronunciamientos, además ha expuesto su criterio sobre el tipo y alcance del control de constitucionalidad que sobre ellas ejerce.

Como quiera que su pensamiento sobre estos aspectos ya ha sido dilucidado en los fallos que se citan, no es del caso volver en esta oportunidad sobre los mismos, toda vez que ellos mantienen plena validez respecto del caso presente.

Basta al efecto recordar que las leyes estatutarias, consagradas constitucionalmente por los artículos 152 y 153 de la Carta Política de 1991, se caracterizan por tener un rango constitucional superior al de las demás leyes y una categoría especial dentro del ordenamiento constitucional, tanto por su contenido material como por el trámite a seguirse en su formación. Ciertamente, el Constituyente les confirió:

*"un rango superior a la ley ordinaria, estabilidad y permanencia proporcionada por su particular sistema de aprobación, modificación y derogación; por su trámite excepcional, que no podrá exceder de una legislatura, y el requisito de revisión previa de constitucionalidad del proyecto antes de su perfeccionamiento"*⁷

Cuarta.- El trámite del proyecto de ley estatutaria en referencia.

Concierne a la Corte, en primer lugar, verificar si el trámite impartido a la ley estatutaria sobre mecanismos de participación ciudadana satisface las exigencias constitucionales previstas en los artículos 152 y 153 de la Carta.

a) La materia.

Los preceptos integrantes del proyecto de ley estatutaria que se estudia, son todos relativos a instituciones y mecanismos de participación ciudadana. En tal virtud, por este aspecto se ajusta al literal d) del artículo 152 de la Carta, en el que se determina que esta materia ha de ser objeto de regulación a través de esta particular modalidad normativa.

b) Tramitación en una sola legislatura ordinaria.

El proyecto de ley estatutaria que se examina, cumple la exigencia constitucional contemplada en el artículo 153 de la Carta, como quiera que se tramitó en una sola legislatura al originarse el 28 de julio de 1992, fecha en que fue sometido a la consideración del Congreso por el Gobierno Nacional y culminar el 19 de junio de 1993, fecha en la cual la Plenaria del Senado de la República, aprobó el informe de la Comisión Accidental (Gaceta del Congreso No. 218 de junio 19 de 1993, p. 9).

c) El procedimiento seguido en el Congreso para la formación del proyecto de ley estatutaria.

Por lo que hace al proceso de formación del proyecto de ley estatutaria que es materia de revisión, en los antecedentes legislativos que remitieron tanto el Senado de la República como la Cámara de Representantes en cumplimiento de los decretos de pruebas ordenados por el Magistrado Ponente y que obran en las presentes diligencias, constan los siguientes hechos atinentes a su tramitación:

- El Proyecto de Ley fue sometido a consideración del Congreso de la República por el Ministro de Gobierno de entonces, doctor Humberto De La Calle Lombana, el veintiocho (28) de julio de mil novecientos noventa y dos (1992), siendo presentado al Senado de la República. Ese mismo día el Secretario General de esa Corporación lo envió al Presidente del Senado para que se dispusiera su reparto en los términos del Reglamento, quien en esa misma fecha lo remitió a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, al tiempo

que dispuso que se ordenara su publicación, la cual tuvo lugar en la Gaceta del Congreso número 23 del 11 de agosto de 1992.

- La Presidencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado designó como Ponente al Senador Rafael Amador, el treinta (30) de julio de mil novecientos noventa y dos (1992), señalándole ocho (8) días de término para que rindiese el informe correspondiente.
- En la Gaceta del Congreso número 156 del 13 de noviembre de 1992, se publicó el Proyecto de Ley en referencia junto con el pliego de modificaciones.
- El Proyecto fue discutido en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado en el curso de las sesiones que tuvieron lugar los días dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992), tres (3), veinticinco (25) y treinta (30) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993), primero (1o.) y trece (13) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993), según consta en las actas 25, 3, 6, 7, 9 y 10 respectivamente, siendo aprobado en dicha Comisión en la sesión del trece (13) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993), según consta en el acta número 10 de la misma fecha, por mayoría absoluta de sus miembros, hecho que certificó el Secretario General de dicha Comisión en oficio número 32 del 2 de septiembre de 1993 (folios 671 y 672).
- En la misma fecha, la Comisión designó al Senador Rafael Amador como Ponente para que rindiera el respectivo informe de ponencia ante la Plenaria del Senado (folios 410 y 726).
- En la Gaceta del Congreso número 100 del 28 de abril de 1993 se publica la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 92/92 Senado.
- Conforme a certificación remitida a esta Corporación el 20 de enero del presente año por el Secretario General del Senado de la República, el Proyecto fue considerado y aprobado por la Plenaria del Senado en la sesión ordinaria que se efectuó el once (11) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993), cuya acta número 57 se publicó en la Gaceta del Congreso número 136 de mayo 18 del mismo año (folios 975, 457, 409 y 410).
- El texto definitivo del Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso número 138 del 18 de mayo de 1993 (folio 987).

- El referido proyecto fue enviado el 13 de mayo de 1993 a la Cámara de Representantes, en donde se radicó como Proyecto 282/93. Ese mismo día, el Secretario General de esa Corporación lo envió al Presidente de la misma, con el propósito de que dispusiera su reparto en los términos del Reglamento, para lo cual ese mismo día procedió a ordenar su remisión a la Comisión Primera Constitucional Permanente.
- El citado proyecto se recibió en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, el diez y nueve (19) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993), fecha en la cual pasó a la Presidencia de la misma para efectos de la designación de Ponente, designándose el veinte (20) del mismo mes como tales a los Representantes Yolima Espinosa Vera y Guido Echeverry Piedrahita, con un plazo de diez (10) días para rendir informe.
- La ponencia para primer debate se publicó el veintisiete (27) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993), en la Gaceta del Congreso número 175 de 1993. La Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto conforme al pliego de modificaciones presentado por los ponentes el dos (2) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), con un quórum deliberatorio de veintitrés (23) Representantes y decisorio de veintiocho (28).
- En esa misma fecha, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dispuso que para los efectos del segundo debate de Plenaria, actuasen como ponentes quienes lo fueron en el primer debate.
- El once (11) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) se remitió el proyecto al Secretario General de la Cámara de Representantes para efectos de proseguir su trámite en la Plenaria de la misma Corporación.
- La ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se publicó en la Gaceta del Congreso número 198 de junio quince (15) de mil novecientos noventa y tres (1993).
- En la sesión plenaria efectuada el diez y seis (16) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), se aprobó la mayor parte del articulado del proyecto, según consta en la publicación efectuada en la Gaceta del Congreso No. 237 del diez y nueve (19) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

- En la referida Gaceta, consta que en la misma sesión se acordó nombrar una Comisión Accidental de Senado y Cámara para conciliar las diferencias existentes entre las proposiciones de dichas cámaras legislativas.
- El informe de la Comisión Accidental fue aprobado el diez y siete (17) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) en la Plenaria de la Cámara de Representantes, contando con el voto favorable de los ciento cincuenta y siete (157) Representantes que estuvieron presentes en dicha sesión (Gaceta del Congreso número 234 de 1993, página 10).
- Finalmente, la Plenaria del Senado de la República aprobó el informe de la Comisión Accidental en la sesión efectuada el diez y nueve (19) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) (Gaceta del Congreso No. 218 del 19 de junio de 1993, p. 9).

El análisis precedente permite concluir que el proyecto de ley sub-examine satisface las exigencias constitucionales de procedimiento que la Carta Política prescribe para la formación de las leyes estatutarias. Es, pues, procedente, entrar a examinar sus aspectos de fondo.

Quinta. Revisión constitucional de las disposiciones del Proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara.

Verificado el cumplimiento por parte del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara de los requisitos formales dispuestos por la Constitución, procede la Corte a estudiar su contenido.

1. Objeto y Definiciones (Titulo I).

1.1. El artículo 1o. del proyecto precisa que el objeto de la ley es regular la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto; así como establecer las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La enunciación que hace la norma en comentario de los señalados mecanismos, indudablemente se presta a confusión pues, en rigor, el plebiscito y el referendo son especies del género "consulta" al igual que la revocatoria del mandato es una modalidad particular del voto,

en su aspecto dinámico. En ese orden de ideas, los grandes géneros serían: la iniciativa popular; la consulta; el voto y el cabildo abierto.

El inciso final de esta disposición, por su parte, señala que la regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en la ley.

En esencia, el inciso primero de la norma en estudio reproduce el inciso primero del artículo 103 de la Constitución Política, que además contempla el voto, del cual no se ocupa la presente ley estatutaria.

1.2 Los artículos 2o. a 9o. del proyecto definen los mecanismos de participación ciudadana siguiendo el orden en que se mencionan en el artículo 1o. Tales definiciones siguen los lineamientos trazados por los artículos 40-2-5-7; 103 a 106; 155; 170; 259 y 374 a 378 CP., así:

1.3 La iniciativa popular legislativa y normativa ante las Corporaciones Públicas.

El artículo 2o. del proyecto define la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, como mecanismo de participación en cabeza de los ciudadanos, quienes según la norma, tienen la facultad de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de resoluciones ante las Juntas Administradoras Locales. Se trata, pues, de normas jurídicas que regulan situaciones de carácter general, abstracto e impersonal. A *Contrario sensu*, la iniciativa popular o normativa no procede respecto de resoluciones de carácter particular o subjetivo.

La posibilidad de tener iniciativa legislativa y normativa ante las diversas corporaciones públicas, tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Ciertamente, dentro de los derechos políticos que consagra la Constitución (artículo 40-5) está el de "*tener iniciativa en las corporaciones públicas*", que se establece además como mecanismo de participación ciudadana.

Este instrumento ofrece a los ciudadanos en ejercicio, a las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden nacional, departamental, distrital o municipal o local, la

posibilidad de presentar los proyectos de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones que estimen oportunas. Igualmente, la posibilidad de promover iniciativas de carácter legislativo y normativo o de elevar una solicitud de referendo, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que la ley exija para su ejercicio.

Paolo Biscaretti, ilustra los elementos esenciales de este mecanismo en los siguientes términos:

*"La **iniciativa popular** consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral. Tal iniciativa se distingue en simple (cuando se concreta puramente en una moción, encaminada a que aprueben las Cámaras una ley con un contenido específico), y en formulada (cuando, en cambio, el proyecto de ley debe ser ya completamente elaborado por los mismos que lo presentan). Está claro que la iniciativa es un acto propio de aquella fracción del cuerpo electoral que lo ha realizado; y encuentra específica justificación particularmente en aquellos ordenamientos que someten automáticamente el proyecto de ley propuesto, cuando no es acogido por las Cámaras, a un referendo".⁸*

La Carta Política de 1886 reservaba la iniciativa legislativa al gobierno o a los miembros de los cuerpos colegiados en los ámbitos nacional, regional o local, con lo cual limitaba sensiblemente la participación activa y efectiva de los ciudadanos. En la Constitución Política que actualmente rige los destinos de la nación, los ciudadanos tienen la oportunidad y, por sobre todo, el derecho de presentar proyectos de ley o de reforma constitucional. En efecto, esta consagra varios casos de **iniciativa popular**:

- En primer lugar, un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha respectiva, pueden presentar ante el Congreso proyectos de ley o de reforma constitucional (CP., artículos 154 y 155); de igual modo, previo cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos de ordenanzas o de acuerdos, sobre asuntos que sean de competencia de la respectiva corporación pública (CP., artículo 106). En el primer caso, los proponentes tienen derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite; en el segundo, las corporaciones públicas del nivel departamental, distrital o municipal, tienen la obligación de tramitar las iniciativas ciudadanas.

- Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional un número igual o superior al 30% de los concejales o diputados del país. Así mismo, el 30% de los concejales y el 5% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral vigente, podrán presentar al igual que el gobierno, proyectos de acto legislativo (CP., artículo 375 en concordancia con el 155).
- Igualmente, un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral podrá solicitar ante la organización electoral la convocatoria de un referendo para la derogatoria de una ley (CP., artículo 170). Siempre y cuando no se trate de una ley aprobatoria de un tratado internacional, ni de la ley de presupuesto ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.
- Asimismo, el número de ciudadanos que determine la ley, podrá solicitar la creación de una provincia (CP., artículo 321).

Así, pues, el artículo 2o. del proyecto al definir la iniciativa legislativa popular y normativa, sigue la orientación trazada al consagrársela constitucionalmente como mecanismo de participación (artículo 103 inciso primero CP.) y como derecho político (artículos 40-5, 106 y 155)).

Los Títulos II y III del proyecto se ocupan de reglamentar la iniciativa popular así como los requisitos legales para su ejercicio.

1.4. El Referendo.

El referendo es el mecanismo mediante el cual el pueblo aprueba o rechaza las decisiones normativas de las autoridades, expresadas en un texto ya elaborado de proyecto; lo hay para derogar reformas constitucionales y leyes, para aprobar reformas a la Constitución y para convocar asambleas constituyentes.

El referendo traduce *"una manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo"*⁹. Esta institución hace relación tanto a un procedimiento como a un recurso de quien, en ejercicio de la soberanía nacional, consulta al legislador primario para que "refrende, autorice, corrobore, certifique o respalde" un texto normativo ya formalizado.

Nuestra Constitución distingue dos modalidades de referendo, a saber:

a) El Referendo derogatorio de una ley previsto en el artículo 170 de la Constitución, en la siguiente forma:

*"Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral la convocación de un **referendo para la derogatoria de una ley**.*

La ley quedará derogada si así lo determina 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.

No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la ley de presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias (negrillas fuera de texto)".

Otra modalidad es 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, el cual se produce con el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, previa participación a lo menos de la cuarta parte del censo electoral, y que se contempla en el artículo 377 de la Carta.

b) El Referendo aprobatorio, el cual se prevé como mecanismo para convertir una región en entidad territorial (CP., artículo 307) al igual que para reformar directamente la Constitución (artículo 374) y para refrendar las reformas constitucionales que el Congreso aprobare en relación con los derechos fundamentales y sus garantías (Capítulo I, Título II CP.), con los procedimientos de participación popular o con el Congreso mismo (CP. artículo 377). Dichas normas establecen:

*"**Artículo 307.** La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. **La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados**" (negrillas fuera de texto).*

"...

*"**Artículo 374.** La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o **por el pueblo mediante referendo**" (negrillas fuera de texto).*

" ...

"Artículo 377. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral" (negrillas fuera de texto).

"Artículo 378. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El Referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de Referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral" (negrillas fuera de texto).

El artículo 3o. del proyecto define el referendo como instrumento democrático de participación ciudadana, por el cual se convoca al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica, o derogue o no una norma vigente.

La posibilidad para los ciudadanos de participar en referendos tiene la naturaleza de derecho político fundamental de origen constitucional, consagrado como tal en el numeral segundo del artículo 40 de la Carta y, como mecanismo de participación, en el inciso primero del artículo 103 constitucional.

El artículo 3o. del proyecto se limita a enunciar y definir el referendo dentro de los parámetros que la Constitución le señala, como derecho de todo ciudadano a pronunciarse acerca de la aprobación de un proyecto de norma jurídica o la derogación de una norma ya vigente.

Debe anotarse que el proyecto de ley distingue las dos clases de referendo, así:

a) El **artículo 4o.** se ocupa del **Referendo derogatorio**, por el cual se convoca al pueblo para que decida si deroga en todo o en parte un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local.

Acerca de esta modalidad de referendo, debe precisarse que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 170 y 377 de la Constitución, son los mismos ciudadanos quienes están facultados para solicitar ante la organización electoral la convocatoria del referendo para la derogatoria de una ley.

b) Por su parte, el **artículo 5o.** del proyecto se ocupa de definir el referendo aprobatorio, como el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o rechaza.

Este instrumento tiene pleno asidero constitucional en cuanto se deriva del principio de soberanía popular y de la cláusula general de la Constitución que permite al legislador regular formas de participación distintas a las desarrolladas en la misma Carta Política. Este mecanismo busca, por tanto, darle eficacia a la iniciativa popular pues, de lo contrario, se podría convertir en un esfuerzo improductivo o inclusive frustrante, lo cual desestimularía la presentación de iniciativas populares.

En los términos anteriores, verifica la Corte que el proyecto recoge la doctrina universal que distingue el referendo del plebiscito en cuanto en aquél el pronunciamiento se le pide al pueblo en relación con un texto normativo ya elaborado que bien puede ser un proyecto de norma jurídica o una norma jurídica ya en vigor, mientras que en éste versa sobre una decisión que no se ha plasmado normativamente en un texto positivo o escrito.

1.5. De la Revocatoria del Mandato.

La revocatoria del mandato es la potestad del pueblo, derivada del principio de la soberanía popular, de despojar del cargo a quienes ha escogido como sus representantes.

Cuando el **mandato es imperativo**, las personas designadas para ocupar cargos en cuerpos deliberativos están obligadas a ceñirse a instrucciones dadas por sus electores". Se diferencia así del **mandato representativo o libre**, en el que no hay materias vedadas para los

funcionarios, quienes siguen nada más que los dictados de sus conciencias.

La doctrina ha acuñado el concepto de **mandato libre** en virtud del cual "el representante lo es de la nación entera y no del grupo o región que lo ha elegido", concepto que sufrió cambios de especial trascendencia, hasta llegar hoy al actual **mandato programático** que le confieren los elegidos al elector a través del programa que éste haya presentado en las elecciones.

Si, como lo consagra el mismo artículo 259 de la Carta Política, para el caso de los alcaldes y gobernadores, y la ley estatutaria del voto programático, el mandatario se presenta ante los electores defendiendo y comprometiéndose al cumplimiento de un programa de gobierno y lo incumple sin ninguna justificación, los electores o miembros de su respectivo partido o movimiento político tendrán el derecho de revocarle el mandato. Pero esta figura no se limita en su aplicación a los casos de los alcaldes y gobernadores, sino que debe hacerse extensiva a los demás cargos de elección popular de carácter uninominal elegidos en circunscripción territorial, como así lo quiso el Constituyente de 1991.

Lo anterior debe sustentarse en el hecho de que al residir la soberanía en el pueblo, como así lo establece el artículo 3o. de la Constitución, éste otorga un mandato programático a sus elegidos, cuya efectividad dependerá de haberse hecho explícito aquello a lo cual se compromete a defender y por cuyo incumplimiento sus electores pueden llamarlo a exigirle "cuentas" por sus acciones u omisiones y en tal caso, revocarle el mandato.

Con la introducción constitucional de este mecanismo de participación ciudadana, las organizaciones políticas, civiles y sociales podrán mantener el contacto político entre mandatarios y electores, permitiendo introducir un mayor nivel de racionalidad en el comportamiento político de los ciudadanos, generando un creciente compromiso de su parte con las instituciones y con el país, obligando al establecimiento de mecanismos que permitan una permanente información y educación política, indispensables en la creación de una conciencia colectiva, que en términos del artículo 95 constitucional implica "obrar conforme al principio de solidaridad social", acorde con la Carta Política.

La opinión de los electores, en cuanto al cumplimiento de las labores por parte del mandatario seccional respectivo, y la ejecución de las mismas, debe además tener la posibilidad de traducirse en elección y

en mandato, de manera que el elector pueda ver plasmada su opinión política en un programa cuya realización confía a un mandatario por él elegido. Si se incumple lo mandado, la revocatoria y la sanción deben ser el complemento.

La elección, la consulta popular, la opinión, el mandato, la revocatoria y la sanción, son requisitos para una democracia con un pacto social de base amplia. El control sobre lo mandado y sobre el mandatario son las claves de la democracia real. Ninguna decisión adoptada por el Estado, en lo externo ni en lo interno, deben escapar al control del elector.

La revocatoria del mandato, concebida en los términos de esta ley, permitirá que los partidos y movimientos políticos, estructurados sobre unos nuevos cimientos constitucionales desarrollados por su ley estatutaria, restablezcan la credibilidad y confianza en los dirigentes y líderes políticos, sociales y gremiales, por parte del electorado.

La revocatoria es tal vez uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la verdadera democracia participativa, que postula el artículo 1o. de nuestra Carta Política, por cuanto otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral. De ahí que quienes tienen derecho, jurídica y políticamente a revocar un mandato, sean las mismas personas que lo confirieron u otorgaron. No quienes son ajenos a la relación establecida, que en este caso es la de elector-elegido.

En sentencia No. C-011 de 1994 (M. P., Dr. Alejandro Martínez Caballero), con ocasión de la revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria del voto programático, a propósito de la revocatoria del mandato, señaló:

"Con la Constitución de 1991, Colombia se inscribe abiertamente en la órbita de la democracia integral, donde se mantiene la democracia representativa y se adiciona la participativa, conceptos democráticos que se fundan hoy en la soberanía popular.

Una de las manifestaciones de la nueva concepción de democracia es el voto programático consagrado en el artículo 259 de la Constitución (...).

La independencia del elector, el compromiso del elegido, el estímulo a la participación, la revocatoria del mandato y la madurez

del proceso electoral, son los criterios orientadores de esta propuesta.¹⁰

(...)

La Corte comparte estos criterios en el sentido de que ellos encierran el espíritu democrático y participativo de este instrumento. El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.

D. De la revocatoria del mandato.

De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa.

*Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. **En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el periodo que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa-, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-. El ciudadano no se desentiende de su elección.***

Pero, en el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante- logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario.

El artículo 259 señala con claridad que "quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse" (subrayado de la Corte). Esto significa que el sujeto activo de la relación de mandato son los electores activos, es decir quienes participaron en la elección del gobernante seccional puesto que son ellos -y nadie más- quienes eligieron. Son ellos -y no el conjunto del electorado- quienes impusieron entonces al elegido como mandato el programa que éste presentó al inscribirse como candidato. Por lo tanto es legítimo que en el proceso de revocatoria solamente puedan participar quienes eligieron, no así obviamente en la elección del nuevo mandatario, en la cual deben poder participar todos los ciudadanos. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 259, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana" (negritas fuera de texto).

1.5.2. Examen de constitucionalidad del artículo 6o.

El artículo 6o. del proyecto consagra la revocatoria del mandato como un derecho político, por el cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o alcalde.

El derecho a revocar el mandato forma parte no sólo de uno de los mecanismos de participación ciudadana de mayor importancia, sino que además tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional atribuido a todo ciudadano con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y ante todo, en el control del poder político.

El inciso 4o. del artículo 40 de la Constitución Política consagra este instrumento como ***"el derecho de todo ciudadano a revocar el mandato de los elegidos"***.

Por lo tanto, cuando ese elegido -Gobernador o Alcalde- incumple las obligaciones propias de su cargo, es responsable políticamente de ello ante la sociedad y sus electores, lo cual permite que estos puedan solicitar, previo el cumplimiento de una serie de requisitos constitucionales y legales, la revocatoria del mandato otorgado.

Como lo señaló la Corte en la providencia citada, la revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como quiera que este conserva el derecho político de controlar al elegido durante todo el tiempo en que el mandatario ejerza el cargo.

De otra parte, en cuanto a los mandatarios o funcionarios de elección popular a quienes es aplicable la revocatoria del mandato, el mencionado fallo dispuso:

"En otras palabras, al interpretar de manera integral, como son su deber y su potestad, el espíritu de la Constitución Política, para la Corte es claro que al introducir aquella el concepto de democracia participativa (Art. 1o.), al atribuirle la soberanía al pueblo (Art. 3o.), al otorgarle por consiguiente a éste la potestad de revocar el mandato de los elegidos (Arts. 40, num. 5 y 103), y en particular el de los gobernadores y los alcaldes (Art. 259), al determinar la responsabilidad política de los elegidos frente a sus electores (Art. 133) y al disponer, en fin, que los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros funcionarios a los alcaldes y a los gobernadores (Arts. 260, 303 y 314), el objetivo esencial que la Constitución persigue en esta materia es el de que al ejercer el pueblo el derecho a elegir sus gobernantes, lo haga con la plenitud de las consecuencias que este derecho implica y que incluyen la de que, al producirse la manifestación de la voluntad popular en las urnas, quien resulte elegido disponga de la totalidad de las atribuciones y del periodo que la Constitución asigna al cargo. Como según la Carta Política, la revocación del mandato solo es predicable de los gobernadores y los alcaldes, solo a estos funcionarios se aplicará este principio (negrillas y subrayas fuera de texto)".

De acuerdo a lo anterior, debe concluir la Corte que la norma en examen es constitucional, ya que se limita a dar pleno desarrollo a los artículos 40-5, 103, 133 y 259 de la Carta Política. Así se declarará.

1.6 El Plebiscito (Artículo 7o.)

La Constitución de 1991 instituye en sus artículos 103 y 40-2 tres modalidades de participación semi-indirecta del pueblo, cuales son, el plebiscito, el referendo y la consulta popular.

A diferencia de lo que hizo el Constituyente con el referendo -artículos 104, 105, 106, 376 y 377 de la CP.-, con la iniciativa popular -artículos

106, 155, 170 y 378- y con el voto, no desarrolló en absoluto ni el plebiscito ni el cabildo abierto.

La palabra "plebiscito" ha sido utilizada como sinónimo de "referendo"; el procedimiento en uno y otro caso es semejante en cuanto ambos operan mediante el voto directo del cuerpo electoral, con un "SI" o un "NO", sobre una pregunta o un proyecto de decisión que le es sometida a su consideración.

Sin embargo, a consecuencia del uso de carácter personal que le dieron a este mecanismo en el siglo XIX los regímenes Napoleónico -1802- y Bonapartista -1852 y 1870-, ejemplos que han servido de inspiración a no pocos gobiernos dictatoriales posteriores, por "plebiscito" vino a entenderse el voto directo de los ciudadanos mediante un "sí" o un "no" para expresar su respaldo o rechazo a quien detenta el poder. Se le concibió entonces, como un mecanismo de "ratificación" utilizado por "dictadores y usurpadores del poder", en búsqueda de legitimidad y se diferenció del "referendo".

Aparte de la diferenciación entre ambas instituciones que produjo su utilización histórica, la doctrina constitucional anota otros elementos de diferenciación. Paolo Biscaretti di Ruffia¹¹ los resume en los siguientes términos:

*"A pesar de que la doctrina y la legislación frecuentemente usan indistintamente, los términos de Referendo y plebiscito, este último (siempre caracterizado por una nota de excepcionalidad y de carácter extraordinario, que ha excluido hasta ahora cualquier regulación suya uniforme, de orden tanto interno como internacional), debería más precisamente referirse a una manifestación del cuerpo electoral no actuada en relación a un acto normativo (como el referendo), sino mas bien, **respecto a un simple hecho o suceso, concerniente a la estructura esencial del Estado o de su gobierno (por ejemplo, una adjudicación de territorio, el mantenimiento o la mutación, de una forma de gobierno, la designación de una determinada persona en un oficio particular, etc.).***

*Obsérvese, además, que los plebiscitos realizados con motivo de hechos o sucesos poco antes mencionados han adoptado naturalezas jurídicas muy diversas en los casos concretos, **presentándose ora como condiciones resolutivas de nuevas estructuras constitucionales ya instauradas** (como, por ejemplo, sucede con los plebiscitos celebrados en varias regiones de Italia en 1860-70, acerca de su incorporación, ya ocurrida, al reino de Cerdeña, o de Italia, y acerca del mantenimiento de la institución monárquica, con la dinastía*

saboyana, que había extendido allí su autoridad: número 32), y ora, en cambio, como condiciones suspensivas de las nuevas estructuras constitucionales, subordinadas para su plena realización, al resultado positivo de la correspondiente manifestación popular (como ocurrió, por ejemplo en los numerosos plebiscitos celebrados después de la Primera Guerra Mundial). Pero, en todo caso, los plebiscitos se presentan como manifestaciones de voluntad de determinadas colectividades populares y no ya de los Estados, del cual aquéllas ya han formado o van a formar parte (negrillas fuera de texto)".

El proyecto en revisión denomina "plebiscito" el pronunciamiento del pueblo, convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión que este somete a su consideración.

El plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder -el pueblo- para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. No se trata entonces, de la refrendación de la política a seguir, ni incluso de la consulta obligatoria sobre la situación de quienes conforman el gobierno.

Como se anotó de manera precedente, el plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad. A diferencia del referendo, en el cual se le consulta a los ciudadanos acerca de un texto normativo ya formalizado para que se pronuncien afirmativa o negativamente, en el plebiscito, se le consulta sobre una decisión no plasmada en un texto normativo para que se pronuncie favorable o desfavorablemente; es decir, que no se propone un determinado texto legal a la decisión del pueblo, sino que se somete a su consideración la decisión como tal.

De ahí que, con razón, se sostenga que en Colombia el llamado plebiscito del 10. de diciembre de 1957, en estricto rigor fue más bien un referendo puesto que no sólo implicó reimplantar el orden constitucional derrumbado por el régimen militar, sino la adopción de una reforma constitucional que introdujo modificaciones sustanciales a la Carta de 1886 por entonces vigente, como la alternación de los partidos liberal y conservador y la paridad política.

Ciertamente, en el proyecto de ley estatutaria en estudio la titularidad de la atribución de convocar a plebiscito se asigna al Presidente de la República, mediante acto que requiere concepto previo favorable del Senado y la firma de todos los ministros (artículo 104 CP). La decisión del pueblo es obligatoria, por manera que no requiere ni de refrendación, ni de adopción bajo la forma de ley o de decreto.

El artículo 7o. del proyecto, define el plebiscito como el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, según el caso, mediante el cual, apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

Como ya quedó dicho, el plebiscito es una especie de consulta popular. Por tal razón, para que su convocatoria y realización se haga en forma constitucionalmente válida, se precisa cumplir con las exigencias previstas en el artículo 104 CP. Por tanto, es indispensable el concepto previo y favorable del Senado de la República.

La Constitución Política diferencia las consultas populares por razón de su radio de acción y, de consiguiente, en cuanto al nivel a que pertenece tanto el acto como la autoridad que convoca. Así, en el ámbito nacional tiene lugar la consulta mediante el plebiscito, respecto de decisiones sobre asuntos que incumben a toda la nación; por ello, su convocatoria es de competencia del Presidente de la República. En el ámbito descentralizado territorialmente, sea regional, provincial o local la consulta popular versa sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, y la iniciativa de convocarla le corresponde al Gobernador o Alcalde, según el caso.

Se advierte que, cuando se somete a la consideración del pueblo la decisión de convocar una Asamblea Constituyente, la Constitución Política (artículo 376) reserva en el Congreso la competencia de convocarlo mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, en la que además se determine la competencia, el periodo y la composición de dicho cuerpo.

Así, pues, el Constituyente de 1991 consagró la figura del plebiscito como un mecanismo de participación y, además, como una herramienta democrática que le permite al Presidente de la República provocar un pronunciamiento popular; se instituye igualmente, como un instrumento para hacer efectivo el derecho fundamental que tiene todo ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político, como así lo establece el numeral segundo del artículo 40 de la Constitución. En este sentido, el artículo 7o. del proyecto reproduce el

sentido y alcance del artículo 103 de la Carta, por lo cual se ajusta a la normatividad superior. Así se declarará.

1.7. La Consulta Popular (Artículo 8o.).

De modo general, puede afirmarse que la consulta popular es la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas.

Es, pues, el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local.

La consulta popular, de acuerdo con la Carta, es obligatoria para la formación de nuevos departamentos (artículo 297 CP); para la vinculación de municipios a áreas metropolitanas o para la conformación de estas (artículo 319 CP.) y para el ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (artículo 321 CP.), previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades que determine la ley orgánica de ordenamiento territorial (artículo 105 CP.)

Por su parte, el artículo 105 de la Carta la prevé en forma facultativa al indicar que, previo el cumplimiento de los requisitos formales que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que el mismo determine, los gobernadores y alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento, distrito o municipio.

El artículo 8o. del proyecto, consagra la consulta popular como mecanismo de participación, a través del cual, el pueblo se pronuncia de manera obligatoria acerca de una pregunta de carácter general, que le somete el Presidente de la República -artículo 104 CP.-, el gobernador o el alcalde -artículo 105 CP.- según el caso, para definir la realización o buscar el apoyo generalmente de actuaciones administrativas de carácter trascendental en el ámbito nacional, regional o local.

Señala la norma, igualmente, que en los eventos en que la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una Asamblea Constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República. En este aspecto el precepto se aviene a la Constitución que, como ya se expresó, en su

artículo 376 reserva al Congreso la iniciativa de consultar al pueblo la decisión de convocar o no una Asamblea Nacional Constituyente.

El derecho de todo ciudadano a participar en las consultas populares, hace parte del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 40 de la Carta Política.

En este sentido, debe concluir la Corte, que la definición que trae el artículo 8o., se ajusta al texto de los artículos constitucionales que regulan el instrumento de la consulta popular, como ha quedado señalado. Así se declarará.

1.8. El Cabildo Abierto.

Debe entenderse por este mecanismo de participación ciudadana, la congregación 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.

Esta expresión de democracia directa remonta sus orígenes al Derecho Español del cual se adoptó en Latinoamérica durante la Colonia. Más que una fórmula desarrollada por el derecho positivo indiano, consistía en una práctica del fuero popular, mediante la cual se tomaban decisiones *"decididas y consentidas por todos los vecinos en concejo abierto, y aprobado por el gobierno con voto consultivo de la dicha audiencia."*¹²

Durante la revolución comunera, la práctica del cabildo abierto es revivida, en forma que conduce a las gentes de *"ciudades, villas, parroquias y pueblos a que unánimes y todos juntos como una voz de uno sollicitas en la quitación de pechos y minorías de excesos que insoportablemente padecía este mísero reino"* (Preámbulo de las Capitulaciones).

El proceso revolucionario que culminaría con la Declaración de Independencia se inicia con el cabildo abierto. El historiador Indalecio Liévano Aguirre señala que esta institución¹³

"significaba que el pueblo en uso de su capacidad deliberante y soberana habría de nombrar directamente las nuevas autoridades del reino. Tal fue la consigna dada a los estudiantes y a las multitudes, de manera que a las ocho de la noche solo se escuchaba en la plaza mayor, un grito unánime salido de miles de gargantas: ¡Cabildo

Abierto! Esta consigna, a diferencia de lo que suponen muchos historiadores, constituía una advertencia amenazadora no sólo para las autoridades sino, muy particularmente, para la oligarquía criolla empeñada en que todas las decisiones las tomara privativamente el Cabildo de Santa Fe, sin permitir al pueblo desempeñar otra función que la de mudo espectador de la comedia de los notables".

Respecto de esta institución el profesor Nieto Arteta¹⁴ observa:

"como hecho histórico, el cabildo abierto posee un claro sentido democrático, pues es una decisión política autónoma e inicial del pueblo: la decisión de quienes conforman la base social del ayuntamiento; postula e indica la unidad del pueblo consigo mismo, como unidad política; se afirma en él la autonomía incondicionada del poder popular constituyente; emerge de la nada una decisión política unitaria de un Estado embrionario.

Del fortalecimiento del cabildo abierto con su espacio propio, depende la expansión de la modalidad de participación directa en forma de asambleas generales a otros ámbitos del Estado. El cabildo abierto, como nos enseña la historia, cuando adquiere dinámica, se convierte en escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso.

En este punto la Corte pone de presente que la connotación eminentemente deliberante del cabildo que figura en la definición, en modo alguno significa que el legislador haya circunscrito sus efectos. Por el contrario, puede en todo tiempo conferirle capacidad decisoria. Queda, pues, abierta la puerta para que en el futuro, el Congreso por la vía estatutaria le reconozca fuerza vinculante a las deliberaciones populares en cabildo, en forma congruente con la potestad soberana del pueblo quien, como titular originario la ejerce por esta vía de manera directa (artículo 3o. CP).

1.8. Ahora bien, el **artículo 9o.** del proyecto, en desarrollo del artículo 103 superior, define la figura del cabildo abierto como una reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. El *"interés"* a que alude la norma, desde luego, enfatiza la especial relación que entre el sujeto y el asunto debe existir y que concita su pertenencia, por razón de la residencia, a la respectiva localidad o municipio.

Su propósito esencial, como así lo quiso el constituyente de 1991 y lo pretende la norma que se revisa, es ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población. Derecho que ejerce la comunidad ante sus respectivos representantes de elección popular - concejales o miembros de las juntas administradoras locales- participando y discutiendo los asuntos de interés para la colectividad. En este sentido, la norma encaja dentro del ordenamiento constitucional.

2. Inscripción y trámite de las Iniciativas legislativas y normativas y de la solicitud de Referendos (Título II).

En el Título II, el proyecto regula la iniciativa popular, así:

2.1 El Capítulo 1, artículos 10 a 15, desarrolla lo relacionado con la inscripción de la iniciativa legislativa y normativa y de la solicitud de referendo.

2.1.1 El **artículo 10** del proyecto consagra la figura de los promotores y voceros, a quienes les está permitido promover iniciativas legislativas y normativas, o solicitudes de referendo, siempre y cuando sean ciudadanos en ejercicio y cuenten con el respaldo del 5 por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; también podrán tener dicha calidad las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden nacional, departamental, municipal o local, o un partido o movimiento político con personería jurídica. Además de ello, éstas organizaciones requieren que la iniciativa haya sido aprobada por la mayoría de los asistentes con derecho a voto, y será la misma asamblea la que los elija. Finalmente, la norma establece la obligación de que quienes promuevan las iniciativas, se constituyan en comité y se inscriban como tal ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral.

Esta disposición se limita a desarrollar el artículo 155 de la Carta Política, que consagra el mecanismo de la iniciativa popular legislativa. Se observa que el porcentaje de respaldo ciudadano que la norma exige para ser promotor (5 por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral) es distinto del que la norma constitucional exige en apoyo de la iniciativa (cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva o treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país).

2.1.2 Los **artículos 11 y 12** regulan lo referente al formulario que se requiere diligenciar para la inscripción de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo, al igual que a los requisitos que se exigen para su inscripción ante la Registraduría del Estado Civil. Al efecto se dispone que el formulario respectivo será elaborado por la Registraduría del Estado Civil, de conformidad con las instrucciones que sobre la materia imparta el Consejo Nacional Electoral. Estas normas se avienen a la Carta toda vez que su artículo 265 defiere al legislador la facultad de conferir al nombrado Consejo otras funciones, como las que aquí le otorga en materia de iniciativas normativa y legislativa. Por lo demás, los requisitos que el artículo 12 exige para el diligenciamiento del formulario de inscripción son razonables pues guardan relación con la naturaleza misma de las instituciones y propenden por su buen funcionamiento.

2.1.3 Por su parte, el **artículo 13** establece la obligación a cargo de quienes presenten iniciativas populares legislativas y normativas de redactarlas bajo la forma de proyectos de acto legislativo, de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. Esta norma simplemente pretende darle coherencia a la iniciativa, según el tipo de acto que se promueva a través de ella, por lo que no se encuentra contraria al ordenamiento superior.

2.1.4 Los artículos 14 y 15 regulan aspectos puntuales atinentes al registro que tanto de las iniciativas legislativas y normativas, así como de las solicitudes de referendo o de revocatoria del mandato, debe llevar el correspondiente Registrador del Estado Civil, a quien además, se impone el deber de informar trimestralmente a la ciudadanía, por un medio idóneo de comunicación escrito, sobre los procesos de recolección de firmas en curso.

2.2. El **Capítulo 2o.** de este Título, desarrolla en sus artículos 16 a 27, lo relacionado con el trámite que debe surtir toda iniciativa legislativa y normativa, al igual que las solicitudes de referendo.

2.2.1. De una parte, se establece en el artículo 17 del proyecto, que una vez inscrita una iniciativa popular legislativa y normativa de carácter nacional, será remitida a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que revise que la propuesta sea clara y cumpla con los requisitos de ley, verificando que el resumen explicativo de la esencia del proyecto corresponda a su contenido. Si el Consejo de Estado encuentra que la iniciativa no es clara o que carece de unidad de materia, celebrará una audiencia con los promotores para sugerir las modificaciones a que haya lugar. La norma asimismo prevé que si la iniciativa no cumple los requisitos

señalados en la ley, o es contraria a la Constitución, lo advertirá en un concepto público y motivado, pudiendo además emitir un concepto sobre la constitucionalidad del proyecto en caso de que así lo soliciten los promotores.

El precepto en cuestión dispone que para los casos de iniciativas de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, el trámite anterior se surtirá ante el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa competente.

A juicio de esta Corte, varias razones confluyen a producir la inconstitucionalidad de este precepto.

En primer lugar, así concebida la revisión de la iniciativa popular por la jurisdicción contencioso administrativa, menoscaba el alcance de este mecanismo de participación popular, toda vez que da al órgano respectivo una inusitada capacidad de incidir de manera favorable o desfavorable sobre el contenido, alcance y apoyo de la iniciativa. Sin lugar a dudas, tal cortapisa comporta transgresión a los artículos 40 y 103 de la Carta.

En segundo término, puede ocurrir que el concepto del Consejo de Estado respecto de la constitucionalidad de la iniciativa no coincida con el fallo que al tenor del artículo 241, le compete emitir a la Corte Constitucional, dando lugar a dos visiones institucionales de dos jurisdicciones distintas sobre el mismo asunto, con la consiguiente inseguridad jurídica.

Más importante aún: la creación de la jurisdicción constitucional y la asignación de competencias de control constitucional a la Corte Constitucional y al Consejo de Estado es materia desarrollada por el Constituyente, por lo cual sus reglas emanan directamente de la Carta Política. Por tanto, en este campo el legislador no tiene competencia de regulación, ni siquiera residual. De ahí que lo dispuesto en la norma sub-examine acarree una contundente invasión del señalamiento de competencias a los Altos Tribunales mencionados, efectuado por el Constituyente en los artículos 237, numeral 2o. y 241 de la Constitución Política.

En tercer lugar, si el tribunal competente de la jurisdicción contencioso administrativa pudiese desempeñarse en este campo en una primera instancia, con carácter consultivo, después no podría actuar para definir la acción contencioso administrativa.

Por todo ello, el artículo 17 será declarado inexecutable.

2.2.2. Los artículos 18 a 25 desarrollan lo relacionado con los requisitos y el procedimiento a seguirse para la recolección y suscripción de apoyos; señalan también el plazo para desistir de la iniciativa así como el deber, a cargo de la respectiva Registraduría, de elaborar y suministrar a los promotores los formularios en los que se consignarán los apoyos ciudadanos, así como el de verificar la autenticidad de los respaldos y el de expedir certificación sobre el número total de los consignados, al igual que sobre el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la iniciativa.

No encuentra la Corte reproche alguno de inconstitucionalidad a las disposiciones mencionadas, pues su preceptiva adopta medidas razonables y prudentes para asegurar la seriedad y veracidad del proceso de participación ciudadana, así como el cumplimiento de las exigencias constitucionales de respaldo a las iniciativas. Además brindan a la organización electoral los mecanismos institucionales necesarios para que esta pueda hacer las verificaciones que respalden la autenticidad de los apoyos, las cuales a todas luces se precisan para garantizar el uso responsable de tan caros instrumentos para la democracia participativa. Igualmente, debe manifestarse que al exigir el cumplimiento de un requisito numérico para la presentación de iniciativas o solicitudes de referendos, el Constituyente de 1991 persigue que estas reflejen el verdadero interés ciudadano en una determinada coyuntura. Por lo demás, se observa que las normas en estudio preservan el derecho de los ciudadanos a interponer ante la jurisdicción contencioso administrativa, las acciones pertinentes contra la decisión de anulación de firmas.

Ahora bien, en cuanto respecta al artículo 26 del proyecto que establece que en los casos en que se realicen procesos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo quienes residan en la respectiva entidad territorial y estén inscritos en el correspondiente censo electoral, esta Corte reitera la jurisprudencia¹⁵ que ha sentado respecto de normas que consagran análoga condición, en el sentido de que ella encuentra pleno asidero en el artículo 316 de la Constitución Política, que claramente señala que en la decisión de asuntos de carácter local solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.

Finalmente, el artículo 27 dispone que la organización electoral certificará el cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana, lo cual encuadra

dentro de las facultades y atribuciones que la Constitución asigna a las autoridades electorales (artículo 265 CP.)

3. De la Iniciativa Popular legislativa y normativa ante las Corporaciones Públicas (Título III).

3.1 El **artículo 28** del proyecto fija el *quantum* del apoyo requerido para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local pueda ser presentada ante la respectiva corporación pública, siendo como mínimo del cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente. Asimismo establece que cuando las iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán de un respaldo del treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país. Como quiera que los mencionados porcentajes de respaldo coinciden con los previstos en los artículos 155 y 375 de la Carta, la Corte los declarará exequibles.

En cambio, declarará inexecutable la parte final de su inciso segundo en cuanto señala que, tratándose de iniciativa de acto legislativo el respaldo de concejales o diputados deberá ser del veinte por ciento (20%), toda vez que el conflicto planteado por la incongruencia sobre el monto del apoyo previsto en el artículo 155 (30%) y 375 (20%) CP., debe resolverse en favor de la observancia del 30%, pues pese a preverse en norma anterior, sin lugar a dudas, es el congruente con la jerarquía superior que ostentan los actos legislativos o reformativos de la Constitución Política que, en razón al carácter estricto y rígido de la Constitución Colombiana, están sometidos a requisitos indudablemente más rigurosos y exigentes para su adopción que los requeridos por el ordenamiento constitucional para las leyes.

3.2 El **artículo 29** determina las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, señalando que, por regla general, procede respecto de los asuntos que sean de competencia de la respectiva corporación, con las excepciones que la misma Constitución establece, al reservar en forma privativa para ciertas autoridades la iniciativa exclusiva de impulsión del proceso de formación de determinados actos jurídicos.

Efectivamente, el proyecto excluye ciertas materias de la iniciativa popular, las cuales, por lo general, corresponden a decisiones políticas de inusitada importancia o gravedad para la conducción o seguridad del Estado, de sus entidades territoriales o para el manejo del orden público en los ordenes nacional y local, en consideración a lo cual se confían exclusivamente a los órganos constitucionalmente

responsables de la respectiva función, como así lo dispone la norma en revisión, en concordancia con los artículos 154, 170 inciso final, 300, 313, 315, 322 y 336 de la CP.

Se trata, pues, de asuntos de exclusiva iniciativa gubernamental, de carácter presupuestal, fiscal y tributario; del manejo de las relaciones internacionales; de la concesión de amnistías o indultos; o de la preservación y restablecimiento del orden público. Además, como la iniciativa popular puede llevar a la convocatoria de un referendo aprobatorio, se deben armonizar las materias excluidas de referendo y de iniciativa popular, para cumplir el mandato constitucional del inciso 3o. del artículo 170, como en efecto lo hace el proyecto.

Es, pues, una disposición que, con fundamento en las normas constitucionales reseñadas, y especialmente en el artículo 155, señala las materias que pueden ser objeto de iniciativa popular, razón por la cual no se encuentra opuesta a las normas constitucionales.

En cambio, la Corte declarará inexecutable la delegación que en favor de la ley ordinaria hizo el legislador, al autorizar que por esta vía puedan excluirse de la iniciativa popular normativa las materias que sean de competencia privativa de los gobernadores o alcaldes, según lo establecido *"en el artículo 106 del Código de Régimen Municipal o en las normas que lo modifiquen"*. El señalamiento de restricciones a la iniciativa popular sólo puede efectuarse mediante Ley estatutaria.

3.3 Por su parte, los **artículos 30 y 31** del proyecto, regulan tanto las formalidades que deben cumplirse para presentar ante la respectiva Corporación la iniciativa popular normativa o legislativa, así como las reglas para su tramitación ante la respectiva Corporación Pública, con miras a garantizar la eficacia de la participación ciudadana. Los requisitos exigidos para la presentación de las iniciativas se acompañan con los dictados de la razón y son proporcionales al propósito de seriedad y veracidad que inspira su establecimiento, sin que, por lo demás, en modo alguno afecten o comprometan el núcleo fundamental de este derecho ciudadano. Por ello, la Corte los estima ajustados al ordenamiento constitucional. Además, el trámite a que se sujeta la iniciativa popular legislativa, acata lo preceptuado en el artículo 155 CP., en cuanto, como en dicho precepto se prevé, dispone su tramitación según el procedimiento previsto en el artículo 163 CP., para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

4. De los Referendos (Título IV).

4.1 El Título IV del proyecto, desarrolla de manera extensa y detallada, el referendo, tanto aprobatorio como derogatorio. Este título comprende cuatro capítulos, que regulan el derecho político de todo ciudadano a participar en el ejercicio y control del poder político, consagrado de manera expresa en los artículos 40-2 y 103 de la Constitución Política, e igualmente en los artículos 377 y 378 del mismo estatuto.

El referendo derogatorio está expresamente consagrado en el artículo 170 constitucional, para permitir que un grupo de ciudadanos solicite la derogatoria de una ley formalmente, y posteriormente el pueblo autónomamente decida si la ratifica o la deroga.

Por su parte, el referendo aprobatorio se deriva del principio de soberanía popular y de la cláusula general de la Constitución que permite al legislador regular formas de participación diferentes a las que la misma Carta Política contempla; su objetivo es darle eficacia a la iniciativa popular, que de no contar con este instrumento, se podría convertir en un esfuerzo improductivo y frustrante, lo cual desestimularía la presentación de iniciativas populares.

4.2 Los **artículos 32 a 34** del proyecto, consagran lo relacionado con el respaldo para la convocatoria de un referendo, así:

* El **artículo 32** desarrolla la facultad constitucional y el derecho político que tienen los ciudadanos -en un número no menor al diez por ciento (10%) del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local-, de convocar referendos, mediante solicitud elevada al funcionario competente -el Registrador del Estado Civil- para la aprobación de un proyecto de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local de iniciativa popular negado por la corporación respectiva, con el lleno de una serie de requisitos y formalidades que fija la ley, y lo hace dentro de los términos que la Constitución señala para tal fin. En efecto:

* El **artículo 33** consagra la figura del referendo constitucional, señalando que por iniciativa del gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al cinco por ciento (5%) del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado en forma que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía del referendo, requiere del voto afirmativo de más de la mitad de

los sufragantes y que el número de estos exceda la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

Esta norma se ajusta al ordenamiento constitucional, en cuanto se limita a reproducir literalmente el contenido del artículo 378 de la Constitución Política.

* Por su parte, el **artículo 34** indica el procedimiento que se debe llevar a cabo para la convocatoria del referendo, y señala que la Registraduría del Estado Civil expedirá la certificación acerca del cumplimiento con el número de apoyos requeridos. La norma establece que expedida la certificación en comento así como el fallo de la Corte Constitucional, el gobierno nacional, departamental, distrital, municipal o local procederá a convocar, en el término de ocho (8) días el referendo mediante decreto, así como a adoptar las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

La referencia que en ella se hace al "*fallo de la Corte Constitucional*" se declara exequible, en el entendido que se refiere a la decisión que a esta Corporación le compete proferir con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo, sólo por vicios de procedimiento, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2o. del artículo 241 de la Carta Política.

Una interpretación distinta del fragmento que se glosa 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 lo demás, estima la Corte que la norma se conforma con la Constitución, ya que se contrae a disponer lo necesario, una vez cumplidos los requisitos que la misma exige, para llevar a cabo el referendo por parte del respectivo gobierno.

4.3 El artículo 35 señala que pueden ser objeto de referendo los proyectos de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, que sean de la competencia de la corporación pública de la respectiva circunscripción electoral, a efecto de lo cual define el tipo de actos que comprende cada una de las categorías mencionadas. Igualmente,

señala qué materias no pueden ser objeto de referendo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 28 de la presente ley, por tratarse de asuntos a los que la Constitución reconoce especial responsabilidad al Gobierno en su manejo, que además, expresamente prohíbe la Carta en su artículo 170, inciso tercero.

4.4 Por su parte, el **artículo 36** dispone que las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II de la Carta Política y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, deberán someterse a referendo, si así lo solicita un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integren el censo electoral dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del acto legislativo.

La disposición que se examina se ajusta a la Constitución en cuanto se contrae a transcribir el texto del artículo 377 de la Carta Política.

4.5 El **artículo 37** del proyecto establece que no habrá lugar a referendo derogatorio, cuando la corporación que expidió el acto, lo deroga antes de la fecha señalada para la votación del referendo. Esta norma se explica toda vez que conforme al artículo 15 del proyecto, la inscripción de iniciativas populares normativas o legislativas ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente no enerva la capacidad normativa de las corporaciones públicas, por lo cual estas conservan la facultad de decidir sobre las materias de que tratan en el mismo sentido o en sentido diferente al que la informa. No encuentra la Corte que esta disposición la contraríe, pues simplemente regula el evento en el que no hay lugar a referendo por desaparecer la materia sobre la cual debería versar, a causa de su derogatoria.

4.6 El **artículo 38** consagra, para la organización electoral, el deber de fijar un plazo de un mes, contado a partir del día siguiente a la inscripción de la solicitud de referendo, dentro del cual los ciudadanos podrán inscribir otras iniciativas legislativas y normativas sobre la misma materia, sean éstas complementarias o contradictorias de la primera, siempre y cuando no hayan sido consideradas o aprobadas por la correspondiente corporación pública. En este caso, será sometida a referendo la iniciativa que haya recogido el mayor número de apoyos válidos, siempre y cuando este número sea al menos igual al exigido en la presente ley.

Se trata, pues, de una disposición que pretende darle mayor desarrollo y coherencia a las solicitudes de referendo, de manera que respecto de una misma materia, se brinde al ciudadano la oportunidad de

respaldar enfoques complementarios o antagónicos del inicialmente propuesto, lo cual, lejos de contrariar la Carta, se ajusta al espíritu de conceder los mismos derechos en igualdad de oportunidades a las alternativas disidentes.

4.7 Por su parte, el **artículo 39** señala que el referendo se deberá realizar dentro de los seis (6) meses siguientes a la presentación de la solicitud, y la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral.

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

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

4.8 El **artículo 40** establece que las campañas de los procesos de participación ciudadana finalizarán a las doce de la noche (12:00 p.m.) del día anterior al señalado para la votación.

Esta norma, expedida en desarrollo de la facultad del legislador para regular y desarrollar aquellos aspectos concernientes a los mecanismos de votación, tiene como finalidad darle al elector la posibilidad de tomar una decisión tranquila y conciente, sin que el día de la votación se vea posiblemente "intimidado" y presionado por la información de las distintas campañas. Por lo tanto, ella se orienta a rodear al proceso decisorio del clima propicio para que el ciudadano haga una elección libre.

4.9 En el Capítulo 4o., artículos 41 a 49 del proyecto, se desarrolla lo referente a la votación del referendo y la adopción de la decisión por parte del pueblo.

4.10 Los **artículos 41 y 42** fijan al respectivo Registrador del Estado Civil, parámetros de contenido y de diseño de la tarjeta electoral que deberá ser usada en la votación de referendos, señalando que deberá contener la pregunta sobre si el ciudadano ratifica o deroga íntegramente la norma que se somete a referendo, las casillas para el "SI" o el "NO" y para el voto en blanco, así como la presentación, por casillas, del articulado que se somete a referendo, incluyendo la opción de votarlo en bloque en forma que se identifiquen con claridad y en iguales condiciones todas las opciones, como lo estipula la Carta en el artículo 258 para todas las votaciones.

Como la Corporación lo ha puesto de presente en oportunidades anteriores¹⁶, las tarjetas electorales constituyen herramienta de primer orden para asegurar la pureza del proceso electoral.

Concluyese pues, que esta norma desarrolla los preceptos constitucionales que consagran el mecanismo del referendo, así como las que protegen el derecho al voto exigiendo requisitos de contenido en las tarjetas electorales.

4.11 El artículo 43 prevé la suspensión transitoria mediante decreto legislativo, expedido por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, de la realización de la votación de un referendo durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción, cuando su celebración pudiere afectar el orden público, o se observare ambiente de intimidación para los votantes.

No desconoce la Corte, que en concordancia con lo dispuesto en el numeral segundo del artículo 214 de la Constitución Política, el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), excluye algunos derechos políticos de la competencia suspensiva de ciertas garantías fundamentales durante las situaciones que en el orden interno colombiano configuran los denominados "estados de excepción". Empero, entre las garantías que no admiten suspensión ni aún durante los estados de excepción, no se cuenta la de tomar parte en referendos u otras formas de participación democrática, por la sencilla razón de que la alteración del orden público principalmente menoscaba las condiciones de ejercicio de la expresión democrática. De ahí que esta Corte estime razonable la facultad que la norma concede al Gobierno, para evaluar la incidencia que en la realización de un referendo, pudieren tener circunstancias de orden público que puedan afectar la convocatoria o producir intimidación a los votantes. Se observa además que el ejercicio constitucionalmente válido de dicha competencia mediante decreto legislativo, se sujeta al control de la Corte, como lo consagra

expresamente el inciso final de la norma en comento, al reiterar, respecto de dicho decreto, el control automático y oficioso que para los de naturaleza legislativa que expida el ejecutivo durante los estados de excepción, se consagra en los artículos 214-6 y 241 de la Carta Política. Por esa razón, no se estima que la norma vulnere la Constitución. En síntesis, estima la Corte que la disposición que se examina se encuadra al ordenamiento superior, como así habrá de declararse.

4.12 El artículo 44 prevé un control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo, a ejercerse por la Corte Constitucional cuando se trate de referendos legales de carácter nacional, o por los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa competente, en el caso de los referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales, cuya tramitación comprende un periodo de fijación en lista para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la iniciativa y el Ministerio Público rinda su concepto.

Debe advertirse en relación con esta norma, que el artículo 241 numeral 2o. de la Carta es categórico en establecer que el control que con anterioridad al pronunciamiento popular debe la Corte Constitucional ejercer, tiene por único objeto examinar la constitucionalidad del acto de convocatoria del referendo para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. No puede entonces la Corte, so pena de contrariar la Constitución, ejercer un control previo y de contenido respecto del texto mismo que se somete a referendo. Respecto de los actos 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 -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, como se puso de presente al examinar el tema del control constitucional con ocasión de lo normado en los artículos 17 y 34 de este mismo proyecto, 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 tal virtud, se declarará exequible el aparte del precepto que, con las anotadas características, confiere al tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa competencia en el caso de los referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales.

4.13 El artículo 45 del proyecto se refiere a las mayorías que se exigen en todo referendo para que estos sean aprobados, señalando que el pueblo tomará decisiones que serán de carácter obligatorio, por medio de la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando hayan

participado en ella, por lo menos una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral.

La constitucionalidad de esta disposición, se constata al apreciar la coincidencia de su contenido con el de los artículos 170, inciso segundo y 378, inciso segundo de la Constitución Política.

4.14 El artículo 46 establece que las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo, no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación. Se busca evitar con esta disposición, que las corporaciones públicas hagan nugatoria la decisión adoptada mediante el referendo o que se desgaste la institución del referendo con convocatorias muy seguidas; no obstante, la previsión normativa guarda el equilibrio requerido en cuanto mantiene en cabeza de la respectiva corporación pública, la facultad de pronunciarse en relación con las normas materia de un referendo. No encuentra la Corte reparo alguno de inconstitucionalidad en su contra.

4.15 El artículo 47 señala que la decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según que la materia de que se trate sea de competencia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales, de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales. No encuentra la Corte que este precepto contrarié norma alguna de la Carta. Antes bien, considera que las denominaciones adoptadas guardan armonía con las que adopta la Carta para los actos de las autoridades que tienen el mismo ámbito territorial de validez.

Empero, considera que la parte del precepto que en el caso de actos legislativos y leyes aprobados popularmente, dispone su encabezamiento con **la expresión "El Congreso de Colombia decreta", es inconstitucional.** Como se anotó anteriormente, tal encabezamiento desvirtúa el origen popular de la norma.

4.16 Finalmente, los artículos 48 y 49 regulan lo relativo a la sanción y promulgación de los actos aprobados en referendo así como su vigencia. En cuanto a su promulgación, la norma dispone que el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según el caso, deberán efectuarla en el término de ocho (8) días, contados a partir de la declaración de resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil. Igualmente, dentro de los ocho (8) días siguientes a la aprobación del referendo, deberán publicarse los resultados por parte

de la organización electoral, en el Diario Oficial o en la publicación oficial de la respectiva corporación pública.

Estas normas encuadran dentro de lo que el ordenamiento constitucional dispone para efectos de la promulgación y vigencia de las leyes y demás actos de las respectivas corporaciones públicas, no obstante tratarse de actos aprobados por el pueblo mediante el mecanismo del referendo. Por esta razón, no se estiman contrarias a la Constitución, puesto que además encajan dentro del objetivo que se pretende a través de los mecanismos de participación.

5. La Consulta Popular (Título V).

En desarrollo del mandato constitucional -artículos 104 y 105 de la Constitución Política-, los ciudadanos podrán participar democráticamente en consultas populares para expresar su opinión sobre asuntos de trascendencia para la comunidad. Según lo establece el proyecto, la consulta podrá hacerse a nivel nacional, departamental, municipal o distrital.

A manera de presentación general de este mecanismo, debe anotarse que el proyecto visualiza la consulta como una indagación de la opinión ciudadana acerca de una pregunta de carácter general que realiza el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde respectivo, redactada en forma clara, de modo tal que sea respondida por el pueblo con un "SI" o un "NO". El proyecto señala además, las características generales de la consulta popular en cada una de las entidades territoriales, sin perjuicio de los requisitos adicionales que establezca el estatuto general de la organización territorial.

5.1 El artículo 50 se ocupa de la consulta popular del orden nacional, por la cual el Presidente de la República pregunta al pueblo acerca de una decisión de trascendencia nacional. Para ello, requiere contar con la firma de todos los Ministros y el concepto previo y favorable del Senado de la República.

Esta disposición se limita a reproducir el contenido del artículo 104 de la Constitución Política que además confiere a la decisión del pueblo carácter obligatorio y prohíbe su realización en concurrencia con otra elección.

5.2 El artículo 51, por su parte, regula la consulta popular del orden departamental, distrital, municipal y local, que radica en cabeza de los gobernadores y alcaldes, quienes podrán acudir a este mecanismo

para consultar al pueblo sobre asuntos de competencia de la respectiva entidad territorial.

Esta disposición desarrolla el artículo 105 de la Constitución Política, que supedita las consultas de los niveles departamental, distrital, municipal o local al "previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que este determine".

5.3 El artículo 52 del proyecto señala la forma y el contenido del texto de la consulta que se someterá a votación, y dispone que no podrán ser objeto de la misma, proyectos de articulado ni tampoco la convocatoria a una Asamblea Constituyente, salvo en el caso de reforma a la Constitución por el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Carta Política, por lo cual, estima la Corte, que no se desconocen las normas constitucionales, ya que el artículo del proyecto de ley se limita a establecer los mecanismos para hacerla efectiva la consulta y los temas que no pueden ser objeto de ésta, por constituir el objeto de otros mecanismos de participación popular.

5.4 El artículo 53 regula de manera detallada el mecanismo de la consulta, definido en el artículo 104 de la Constitución, conforme al cual, cuando se trate de una consulta de carácter nacional, el trámite que debe surtirse, comprenderá la elaboración del texto, su justificación por parte del Presidente de la República, el envío al Senado de la República para que emita su concepto (el cual deberá ser favorable) y luego, la remisión a la Corte Constitucional para que se pronuncie sobre su constitucionalidad.

Como se puso de presente al examinar las nuevas competencias de control constitucional que el proyecto en cuestión asigna a la Corte Constitucional, tema tratado en los artículos 17, 34 y 44, la atribución de funciones a este Alto Tribunal no es materia que pueda ser desarrollada por el legislador, pues fue regulada íntegramente por el Constituyente en la Carta Política, o sea que 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"* en el previstos. A la Corte Constitucional únicamente se le pueden asignar nuevas competencias mediante un acto reformativo de la Carta Política.

Así las cosas, la creación de un control previo y de contenido sobre el texto mismo de la consulta popular de carácter nacional que se

someterá a la decisión del pueblo, por la norma en estudio, contradice abiertamente el artículo 241 de la Constitución Política, cuyo numeral 3o. dispone un control posterior para las consultas populares del orden nacional, por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

Cosa diferente ocurre con la asignación de competencia que la norma en comento hace en cabeza del Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa competente respecto de la consulta de carácter departamental, municipal o local, pues es claro que ella constituye cabal desarrollo de las que corresponden al legislador en virtud de la cláusula general de competencia.

En tal virtud, se declararán inexecutable las partes del precepto que atribuyen funciones de control previo y de contenido a la Corte Constitucional sobre el texto de la consulta popular de carácter nacional.

Agrégase a lo anterior que el aparte de la norma que señala a la Corte el procedimiento por el cual debe ejercer el control del acto de convocatoria a la consulta popular, resulta también violatorio tanto del artículo 152 literal d) constitucional, por desbordar el ámbito normativo propio de la regulación por la vía estatutaria, y el artículo 23 transitorio de la Carta, en el cual el Constituyente atribuyó al Presidente de la República la competencia de dictar, mediante decreto (que corresponde al 2067 de 1991), el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante esta Corporación. En esas condiciones, su señalamiento por el Congreso constituye una clara usurpación de las competencias de legislación excepcional que por una sola vez la Carta confió al Ejecutivo. En tal virtud se declarará inexecutable.

El mismo trámite se efectuará en los casos de consultas populares realizadas por los Gobernadores y alcaldes, quienes la remitirán a la respectiva Asamblea Departamental o Concejo Municipal, para que emita su concepto de rigor, y luego se enviará el texto al respectivo Tribunal Contencioso Administrativo competente para que se pronuncie sobre su constitucionalidad.

Salvo el aparte de la norma que fue objeto de comentario separado, en lo demás no presenta, a juicio de esta Corporación, vicio de constitucionalidad alguno que la pueda afectar, ya que se contrae a desarrollar el contenido de los artículos 104, 105 y 241-3 de la Constitución Política.

Estos requisitos pretenden que la responsabilidad política del mandatario respectivo -Presidente de la República, Gobernador o Alcalde- en la toma de decisiones sobre asuntos trascendentales, no sea eludida y trasladada al pueblo. Así mismo, buscan evitar que el Congreso (y, en su caso, las Asambleas y Concejos) se vea sometido a presiones indebidas por parte del Gobierno frente a decisiones de difícil adopción y permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya un enfrentamiento ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones.

5.5 Por su parte, el **artículo 54** del proyecto señala la fecha en que deberá llevarse a cabo la votación de la consulta popular, bien del orden nacional, o las que se celebren en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades.

Para la convocatoria de la consulta popular del orden nacional, el proyecto indica que la votación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República. Igualmente, prevé el proyecto que la consulta nacional se realice en una fecha especial, que en ningún caso puede coincidir con otro acto electoral, lo cual es una garantía para que la decisión que adopten los ciudadanos pueda ser enfocada con claridad y de una manera diáfana, y que la información que reciban les permita comprender a cabalidad las implicaciones de la determinación que deben adoptar en uno u otro sentido.

5.6 Por su parte, el **artículo 55** establece la obligatoriedad de la decisión tomada por el pueblo, siempre y cuando la pregunta haya obtenido el voto afirmativo de la mitad mas uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral. Esta norma se ajusta a la Constitución, en cuanto reproduce el contenido del artículo 104 de la Carta Política.

5.7 En el evento mencionado precedentemente, el **artículo 56** del proyecto al establecer lo relativo a los efectos de la consulta, señala que el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas necesarias para hacerla efectiva. Si para ello se requiere de una ley, de una ordenanza o de un acuerdo, la respectiva corporación deberá adoptarla dentro del mismo periodo de sesiones en que se efectuó la votación de la consulta o, a más tardar, en el periodo siguiente.

Se trata, pues, del desarrollo legislativo de la consulta popular, y en particular, de la regulación de los efectos de la consulta y la forma de

hacer efectiva la decisión adoptada por el pueblo, dentro de los parámetros señalados por la Carta Política.

5.8 El **artículo 57** reproduce el texto del artículo 43 del proyecto pues, al igual que en el caso de los referendos de carácter nacional, prevé que mediante decreto legislativo, el Presidente de la República podrá suspender de manera transitoria la celebración de la consulta nacional, cuando su realización debiere tener lugar durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción, si pudiere comprometer el restablecimiento del orden público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes.

A esta disposición son extensivas las consideraciones que esta Corte hizo al examinar el artículo 43 del proyecto, que consagra la misma determinación respecto de los referendos, y que la conducen a considerarla ajustada a la Constitución, pues no desconoce ni deja sin efectos los derechos políticos ni las libertades fundamentales de los ciudadanos sino que, por el contrario, pretende evitar que la realización de la consulta popular se vea afectada por la situación de excepción en que se encuentre el territorio nacional.

6. Consulta para convocar una Asamblea Constituyente (Título VI).

Existe una última modalidad de consulta definida en el **artículo 58** del proyecto, que es la que puede realizar el Congreso, para que el pueblo en votación popular decida si convoca o no a una Asamblea Constituyente, para reformar total o parcialmente la Constitución.

Las características y rasgos propios de este mecanismo de participación, fueron definidos por el Constituyente de 1991, en el artículo 376 de la Carta, conforme al cual, quien efectúa la consulta es el Congreso de la República, mediante ley aprobada por mayoría calificada, que deberá definir el número de delegatarios, el periodo de la asamblea, la fecha de iniciación de sus sesiones y otras características propias de ésta.

6.1 El **artículo 58** establece la forma de llevar a cabo la consulta, para lo cual, el Congreso de la República mediante una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, podrá disponer que el pueblo en votación popular, decida si convoca a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución.

Por su parte el **artículo 59** se refiere al contenido de la ley de convocatoria, señalando que esta deberá determinar el número de

delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su periodo.

Estas dos normas se limitan a transcribir el contenido del artículo 376 de la Constitución Política, razón por la cual se ajustan a dicho ordenamiento.

6.2 Por su parte, el **artículo 60** consagra el control de constitucionalidad sobre la ley que convoca la consulta, a cargo de la Corte Constitucional.

No obstante que la Corte encuentra que el artículo 59 es constitucional, considera del caso hacer claridad en relación con la forma en que se realiza este control. La Carta Política en el numeral segundo del artículo 241, dispone que corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre la constitucionalidad de la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, **previamente o con anterioridad al pronunciamiento popular**. Dicho examen sólo abarcará el estudio de los posibles vicios de procedimiento en su formación.

6.3 En cuanto al **artículo 61**, éste simplemente establece la forma en que se deberá diseñar la tarjeta electoral para la consulta. De este precepto son predicables las consideraciones que esta Corte hizo al examinar el artículo 42 del proyecto, relativo al contenido de la tarjeta electoral para el referendo constitucional y que la condujeron a declararlo exequible por desarrollar cabalmente el artículo 258 de la Constitución.

Así pues, estas disposiciones desarrollan las normas constitucionales que consagran los mecanismos de participación y que establecen los requisitos necesarios que deben incluirse en las tarjetas electorales con las que se realice una votación de la consulta, razón por la cual se ajustan a sus mandatos.

6.4 El **artículo 62** determina la base cuantitativa del respaldo ciudadano requerido para que se entienda que el pueblo ha convocado en forma constitucionalmente válida la Asamblea, la cual equivale al voto favorable de a lo menos la tercera parte de los integrantes del censo electoral. A renglón seguido, la disposición confiere carácter inmutable a las reglas definidas por el pueblo en la consulta, las cuales no podrán ser modificadas posteriormente.

Esta disposición reproduce el artículo 376, inciso segundo de la Constitución. Tan sólo agrega lo referente a la inmodificabilidad de las

reglas definidas en la consulta, lo cual se acompasa con la naturaleza misma del derecho que tienen quienes han aprobado la decisión de convocar la Asamblea.

6.5 Finalmente, el **artículo 63** define cómo se habrá de fijar la fecha para la realización de la consulta que convoca la Asamblea Constituyente, la cual, no podrá coincidir con la elección de los delegatarios, ni en ningún caso, con otro acto electoral.

Esta norma desarrolla el inciso segundo del artículo 376 de la Constitución, en cuanto se refiere al mandato según el cual, la fecha de elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente no podrá coincidir con otro acto electoral. Se entiende que tanto la elección de delegatarios como la consulta para que el pueblo apruebe la convocatoria a una Asamblea Constituyente, son dos actos totalmente distintos, en cuanto de uno se deriva la posibilidad de que haya lugar a realizarse el otro; así, para poder elegir delegatarios, es requisito *sine qua non* que el pueblo se haya pronunciado de manera favorable a la convocatoria de la Asamblea Constituyente. Por lo tanto, si la consulta es favorable a la convocatoria de la Asamblea, se fijará la fecha para la elección de los delegatarios dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de los resultados de la consulta por parte del Consejo Nacional Electoral.

7. De la Revocatoria del Mandato (Título VII).

7.1 El Constituyente de 1991 delegó en el legislador la regulación de este mecanismo de participación democrática. En la Constitución no se definen, ni aún de manera general, las características de esta institución.

La revocatoria del mandato, como se anotó al estudiar el Título I de este proyecto, es un derecho de participación que otorga al ciudadano común, dentro del ejercicio de sus derechos fundamentales, y específicamente el del control político, poder para remover de su cargo a un funcionario -que concretamente como ya lo indicó esta Corporación al resolver acerca de la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria del voto programático, sólo es aplicable a los gobernadores y alcaldes-, que no ha cumplido cabalmente con sus responsabilidades y deberes a los que está constitucionalmente obligado, como así lo dispone el artículo 133 de la Carta Política, según el cual, "el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su cargo".

Con este instrumento se pretende fomentar una mayor responsabilidad de los elegidos para con sus electores, promover un mayor acercamiento de los ciudadanos con sus representantes y estimular a los electores para que mantengan un interés permanente en la gestión que adelanten sus elegidos.

La revocatoria del mandato parte del supuesto de una relación directa (mandante-mandatario) entre electores y elegido, según la cual, sólo quien ha participado en la elección de un funcionario, tiene la facultad, el poder y el derecho para removerlo de su cargo. Se trata, entonces, de un juicio de naturaleza política que llevan a cabo los electores que pretenden la revocatoria, más no de uno de carácter judicial, como sucede en el caso de la pérdida de la investidura.

7.2 El artículo 64 se ocupa de regular la revocatoria del mandato, para lo cual establece que un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde.

El precepto señala que sólo podrán solicitarla quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente, y una vez transcurrido no menos de un año contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

Habida consideración de que el presente proyecto conserva en esencia los elementos configurativos de la figura que esta Corte examinó en sentencia número C-011 de 1994, al pronunciarse sobre el artículo 7o. del proyecto de ley estatutaria sobre el voto programático, es pertinente reiterar el análisis que en dicha oportunidad efectuó, el cual conserva plenamente su validez.

En efecto, en éste como en aquél, el legislador se ocupó de regular los efectos del "mandato programático" para gobernadores y alcaldes, de que trata el artículo 259 de la Constitución Política, como derecho en cabeza de los ciudadanos del respectivo departamento o municipio, según el caso.

Al igual que se previó en el proyecto de ley estatutaria sobre el voto programático, el que ahora ocupa la atención de esta Corte, establece que la revocatoria del mandato sólo podrá intentarse transcurrido un año en el ejercicio del cargo. Este plazo se encuentra ajustado a la

Constitución, ya que es un plazo más que razonable para que el respectivo "mandatario", o funcionario de quien se pretenda la revocatoria, pueda demostrar eficacia y responsabilidad en el desempeño de sus funciones y dar cumplimiento a su mandato.

Así mismo, contempla idéntico porcentaje para formular la solicitud de convocatoria a votación -no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario-, el cual la Corte estima razonable, pues garantiza la seriedad de la solicitud.

Igualmente, señala la norma que sólo podrán participar en la votación, quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente, lo cual es constitucional, teniendo en cuenta la naturaleza de la institución del mandato, en virtud de la cual, sólo quien confiere un mandato es quien está facultado para revocarlo, pues "quien nada otorga, nada puede revocar".

En la ocasión mencionada dijo esta Corte, y ahora se reitera:

"El artículo 7º establece los requisitos para la revocatoria del mandato. En primer lugar, el proyecto consagra que debe haber transcurrido un año de la posesión del respectivo mandatario para que pueda operar el mecanismo, plazo que la Corte considera ajustado a la Constitución puesto que es un término razonable establecido por el Legislador para que el nuevo alcalde o gobernador pueda comenzar a dar cumplimiento a su programa. Igualmente considera razonable la Corte que se exija un número no inferior al 40% del total de votos emitidos para la elección del mandatario seccional para que la solicitud de revocatoria conlleve la realización de la elección. La revocatoria es un procedimiento que puede afectar el desempeño de la administración pública y cuesta dinero al erario público. Es entonces razonable que el Legislador exija que un número mínimo de ciudadanos suscriba el memorial a fin de garantizar la seriedad de la petición de revocatoria. Igualmente, el artículo excluye de la posibilidad de suscribir el memorial a aquellos electores que no hayan participado en las elecciones, lo cual es legítimo por la naturaleza de la relación de mandato, tal como se señaló anteriormente en esta sentencia. Finalmente, la Corte precisa que no existe contradicción entre el ordinal 2 del artículo -que habla de Registraduría Nacional- y el párrafo -que habla de la Registraduría de la respectiva entidad territorial-, puesto que es obvio que el numeral se refiere al órgano desconcentrado, y el párrafo a la agencia de la entidad estatal que existe en el respectivo territorio".

Por todo ello, la Corte encuentra ajustado a la Carta este artículo, puesto que es un desarrollo razonable de la regulación del mecanismo de la revocatoria del mandato, dentro de la órbita de la competencia del Congreso para regular esta materia (CP. arts. 40, 103 y 259).

7.3 Por su parte, el **artículo 65** del proyecto, establece en relación con la motivación de la revocatoria, que el formulario de solicitud de convocatoria a la votación respectiva, deberá contener las razones que la fundamentan, las cuales pueden radicar en la insatisfacción general de la ciudadanía o en el incumplimiento del programa de gobierno.

La Corte considera constitucional esta disposición, en cuanto dicha exigencia es parte esencial del mecanismo de la revocatoria, pues no podría entenderse que se pretendiera conseguir el apoyo popular para llevar a cabo una convocatoria a votación para revocar un mandato, sin conocer los motivos que fundamentan dicha solicitud.

La exigencia legal de que el formulario de solicitud exprese los motivos por los cuales se convoca a la votación es razonable y ajustada a la Constitución, por cuanto fija el contenido y las causas para que los ciudadanos puedan ejercer efectiva y eficazmente el control político. Las causales que se señalan en la norma son válidas, ya que constituyen las verdaderas expresiones del sentimiento popular del elector en relación con el elegido, cuando éste o incumple su programa de gobierno -para el caso del voto programático- o genera un sentimiento de insatisfacción general en los ciudadanos.

En el fallo mencionado, la Corte también se pronunció acerca de la exigencia de que se motive la solicitud de revocatoria del mandato, así:

*"El artículo 8º señala que "el memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan, teniendo en cuenta objetivos, metas y cronograma no alcanzados durante la gestión del mandatario, y en concordancia con el contenido del artículo 4º de la presente ley". **La Corte considera que la exigencia establecida por el legislador de establecer las razones por las cuales se convoca a una revocatoria es perfectamente razonable, por cuanto traza un contenido a las personas para ejercer el control político. Es necesario explicarle al resto de los miembros del cuerpo electoral el por qué de la convocatoria. Por eso será declarada ajustada a la Constitución**"¹⁷ (negritas fuera de texto).*

7.4 El artículo 66 del proyecto, dispone que aprobada la solicitud de revocatoria, y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, informará del hecho al respectivo funcionario.

Esta norma simplemente constituye un desarrollo de la atribución que corresponde al legislador según lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución. Se busca que el elegido, a quien se le quiere revocar el mandato, conozca de la solicitud y pueda acudir a la ciudadanía, en ejercicio de su derecho fundamental a la legítima defensa, a explicar las razones por las cuales no puede dar cabal cumplimiento a su programa o al mandato conferido por sus electores. Así pues, lo que se pretende es hacer efectiva la garantía constitucional del debido proceso.

7.5 Los artículos 67 y 68 del proyecto, establecen mecanismos de carácter operativo, por medio de los cuales la Registraduría del Estado Civil lleva a cabo la convocatoria a votación para la revocatoria del mandato en las respectivas entidades territoriales, y realiza su divulgación y promoción.

Estas disposiciones, en cuanto establecen mecanismos operativos por medio de los cuales la Registraduría Nacional del Estado Civil convoca a los ciudadanos para llevar a cabo la revocatoria del mandato, se ajustan al ordenamiento constitucional, puesto que constituyen regulaciones legales razonables de la mecánica de la revocatoria del mandato. Además, corresponde a la Registraduría del Estado Civil, la dirección y organización de las elecciones (CP., artículo 266).

Como lo indicó la Corte en su providencia número C-011 de 1994, al resolver acerca de la exequibilidad del proyecto de ley estatutaria del voto programático,

"En tal contexto, considera la Corte que es razonable que el proyecto ordene que el Registrador ponga en conocimiento del Presidente de la República o del gobernador respectivo los resultados de la votación respectiva para que éstos procedan, si es el caso, a la remoción del cargo del gobernador o el alcalde revocado. La Constitución señala que, en los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente, suspenderá o destituirá a los gobernadores (CP. Art. 304) y que el Presidente y los gobernadores suspenderán o destituirán a los alcaldes (CP. Art. 314)".

"Igualmente es razonable el término de dos meses establecido por el proyecto para que se convoque a nuevas elecciones para sustituir al mandatario revocado. Como es obvio, en estas elecciones podrán participar todos los electores de la respectiva localidad, puesto que ahora se trata de elegir un nuevo mandatario y no de revocar el mandato conferido, que era lo que justificaba la exclusión en el procedimiento de revocatoria de quienes no hubieran participado en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde" (negritas fuera de texto).

Por todo lo anterior, este artículo será declarado constitucional.

7.6 El artículo 69, señala que el mandato se considerará revocado para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario. Establece igualmente, que sólo podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.

Esta norma se ajusta a la Constitución ya que hace parte de la atribución conferida al legislador en el artículo 103 de la Carta Política, de reglamentar la revocatoria del mandato, dentro de la cual juega papel importante la definición sobre el número de votos válidos requeridos para que se produzca la revocatoria. Lo mismo ha de predicarse de los porcentajes señalados en la ley.

El objetivo de esta disposición es garantizar que la petición de revocatoria obedezca a razones de fondo y no al simple capricho personal de unos cuantos ciudadanos, o de un grupo de enemigos personales o políticos. Además, pretende asegurar que exista una base fuerte para convocar a una nueva elección, al igual que evitar que coaliciones de grupos minoritarios lleven a que toda una comunidad tenga que ocuparse de un asunto que interesa tan sólo a unos pocos.

Finalmente, es necesario reiterar, que sólo podrán sufragar para solicitar la revocatoria, quienes lo hicieron en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo funcionario, respecto del cual se pretende la revocatoria. Lo anterior debe dejarse claro para efectos de evitar indebidas interpretaciones: la participación electoral se limita para efectos de solicitar la revocatoria; no para participar en las votaciones posteriores en las que se elija al funcionario que reemplace al

revocado. En estas últimas, desde luego pueden participar todos los ciudadanos en capacidad de votar.

Acerca de esta disposición, debe la Corte corroborar su conformidad con la Carta Política con fundamento en las razones que la condujeron a decidir la exequibilidad de idéntico contenido normativo, entonces consignado en el artículo 11 del proyecto de ley estatutaria del voto programático (Sentencia No. C-011 de 1994) a cuyo propósito, indicó:

"El artículo 11 del proyecto que se revisa dispone que sólo para efectos del voto programático procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes cuando la decisión popular correspondiente sea adoptada por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario. A ello se añade la exigencia, reiterada en otros artículos, de que únicamente sufraguen quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se escogió al respectivo gobernador o alcalde.

Como se observa, para que el mandato pueda entenderse revocado, se necesita -a la luz de la norma legal- una votación total mínima del 60% de aquella con la cual se produjo la elección y, sólo en el supuesto de que tal porcentaje se alcance, se tendrá en cuenta la votación favorable o desfavorable a la revocatoria: ésta únicamente ocurrirá si el número de votos que la prohíjan es igual al 60% de quienes hayan respondido a la convocatoria.

"

"A juicio de la Corte esta disposición se aviene a la Carta Política por cuanto encaja en la función por ella confiada al legislador: la de reglamentar el ejercicio del voto programático (artículo 259 C.N.). Es claro que dentro de esa reglamentación juega papel de señalada importancia la definición acerca del número de sufragios con el cual se produce el efecto concreto de la revocatoria del mandato.

Pero, además, los porcentajes requeridos en este asunto por la ley resultan razonables.

En efecto, el sistema jurídico debe garantizar por una parte la efectividad del mecanismo de participación popular y por la otra preservar una estabilidad mínima en el gobierno de los departamentos y municipios y un número suficientemente representativo de la mayoría del pueblo, impidiendo que cualquier alianza o movimiento

propiciado por rivalidades políticas o por discrepancias menores con el gobernante conduzca a su revocatoria. Esta, concebida como una sanción política que el pueblo impone a quien no ha cumplido con el programa ofrecido al postularse, tiene que corresponder exactamente a tal sentido constitucional; no puede degenerar en una fragilidad extrema de la administración en cuya virtud quien la encabeza deba sucumbir a toda clase de pretensiones e imposiciones bajo la amenaza de que su mandato puede ser fácilmente revocado.

Téngase presente, por otra parte, que el 60% de los votos indispensables para revocar se contabiliza sobre un mínimo del 60% de los sufragios depositados el día de la elección, es decir que en realidad puede adoptar la decisión de revocatoria un 36% de los electores, cantidad que inclusive es inferior a la señalada en el numeral 2 del artículo 7º del proyecto para suscribir el memorial por cuyo medio se promueve la revocatoria (40% del total de votos válidos emitidos en la fecha en que se eligió al mandatario). No se puede afirmar, entonces, que el porcentaje previsto en la norma que se analiza haya sido demasiado exigente.

Ahora bien, debe advertir la Corte que cuando la última parte del artículo en estudio dispone que únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde, alude específicamente al acto de revocación del mandato. Así, pues, tal exigencia no es aplicable a la elección siguiente, en caso de haberse producido la revocación, pues no se remite a duda que en esa oportunidad queda abierta y libre la participación de todos los ciudadanos en capacidad de votar dentro del correspondiente departamento o municipio.

Puesto que el precepto en referencia no vulnera ningún artículo de la Constitución, será declarado exequible".

7.7 En relación con el **artículo 70**, dispone que si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse dicha solicitud en lo que resta de su periodo.

En cuanto a esta norma, estima la Corte que es constitucional, pues de una parte, se trata del desarrollo de la facultad que el Constituyente otorgó en el artículo 103 al legislador para regular este mecanismo, y de otra, lo que se pretende es evitar que mediante continuas solicitudes de revocatoria, los enemigos políticos le impidan al respectivo mandatario, cumplir a cabalidad con su mandato o programa político.

7.8 El artículo 71 se refiere a quienes podrán inscribirse como candidatos, para el caso en que se haya hecho efectiva la revocatoria del mandato, siempre y cuando cumpla con los requisitos constitucionales y legales para ello. Respecto de esta norma, no se advierte oposición alguna con la Carta Política pues, simplemente en desarrollo de la facultad que tiene el legislador, y en concordancia con las normas superiores, indica quiénes están facultados para inscribirse como candidatos.

7.9 Los artículos 71, 72 y 73 del proyecto de ley, se ajustan a la Constitución, puesto que en desarrollo de los artículos 103, 259 y 303, regulan de manera razonable las formas de ejecución del pronunciamiento de los electores sobre la revocatoria o no del mandatario seccional, conforme a las competencias propias del Presidente de la República, los Gobernadores y el Registrador Nacional del Estado Civil, al igual que lo relacionado con la remoción del cargo y la elección del sucesor.

En tal contexto, considera la Corte que es razonable que el proyecto ordene que el Registrador ponga en conocimiento del Presidente de la República o del gobernador respectivo, los resultados de la votación para que éstos procedan, si es el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o del alcalde revocado, de acuerdo a lo dispuesto en la Carta Política, la cual señala, que en los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente suspenderá o destituirá a los gobernadores (CP. Art. 304) y que el Presidente y los gobernadores suspenderán o destituirán a los alcaldes (CP. Art. 314).

En relación con el término establecido para que se convoque a nuevas elecciones para sustituir al mandatario revocado, que el actual proyecto reduce a treinta (30) días, considera la Corte que de este es igualmente predicable el criterio de razonabilidad que inspiró la declaratoria de exequibilidad del término que para el mismo fin, se previó en el artículo 14 del proyecto de ley estatutaria del voto programático en la ya citada sentencia C-011 de 1994, pues este permite también atender los requerimientos necesarios que impone la viabilidad y seriedad de tal convocatoria.

Se reitera que en estas elecciones podrán participar todos los electores de la respectiva localidad, puesto que se trata de elegir un nuevo mandatario y no de revocar el mandato conferido, que era lo que justificaba la exclusión en el procedimiento de revocatoria de quienes no hubieran participado en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.

Finalmente, como lo señaló la Corte en su providencia número C-011 de 1994,

"es lógico que el proyecto establezca un mecanismo de nombramiento provisional de un encargado de la alcaldía o gobernación a fin de garantizar la continuidad de la administración pública, ya que la revocatoria debe ser efectuada de manera inmediata a fin de respetar la decisión popular. Y es también razonable que ese nombramiento recaiga sobre un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado, como un reconocimiento transitorio al grupo político que era titular de la alcaldía y gobernación al momento de la revocatoria. Destaca la Corte que ese nombramiento es provisional y transitorio puesto que la regla constitucional es la elección popular directa de gobernadores y alcaldes (CP art 260)".

Por todo lo anterior, los artículos 72, 73 y 74 serán declarados exequibles.

7.12 El artículo 75, establece la forma de designar al sucesor del mandatario revocado, y específicamente, señala que si se produce la revocatoria faltando menos de un año para la terminación del periodo del mandatario elegido popularmente, el Presidente de la República o el respectivo gobernador, designará el reemplazo hasta la expiración del periodo.

En relación con el inciso primero de esta norma, deberá declararse su inconstitucionalidad por las razones que la Corte Constitucional consignó en la sentencia número C-011 de 1994 (Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero), al declarar inexecutable análogo contenido normativo contemplado en el proyecto de ley estatutaria sobre voto programático, que vale la pena recordar:

"... facultar al presidente de la República, o a los gobernadores, según el caso, para nombrar en propiedad, hasta el final del periodo correspondiente -es decir, hasta por un año-, a quienes hayan de suceder a los gobernadores o alcaldes cuyo mandato haya sido revocado, cuando hubieren transcurrido dos años desde la fecha de su posesión, implica ni más ni menos, retornar al sistema de nombramiento de los alcaldes por parte del Ejecutivo departamental, que rigió hasta 1986, y al de los gobernadores por parte del Ejecutivo nacional, que rigió hasta 1991, sistemas éstos que fueron expresamente abolidos: el primero a través del Acto Legislativo No. 1 de 1986, y el segundo por la Constitución de 1991.

Cosa distinta es que estos funcionarios puedan ser nombrados interinamente por el Presidente de la República, o por el respectivo gobernador, según el caso, en los términos del artículo 14 del proyecto. Es claro que se trata con ello de evitar el vacío de poder que pudiera presentarse en el respectivo departamento o municipio, una vez producida la falta del mandatario, y mientras se procede a la elección de quien haya de reemplazarlo, con los traumatismos que de tal situación lógicamente se derivarían. Pero de ahí a facultar al Presidente de la República, o a los gobernadores, para designar en propiedad, hasta el término del periodo, a gobernadores o alcaldes, hay una gran distancia. Con el cambio de régimen que en esta materia se produjo primero en la Reforma constitucional de 1986, y luego en la nueva Constitución, lo que se ha querido es que la provisión de los cargos de alcalde o de gobernador por nombramiento por parte de una autoridad ejecutiva de mayor jerarquía, sea tan solo un hecho excepcional. La disposición contenida en el artículo 15 sub examine, va en contravía de tan manifiesta intención, y, por ende, resulta violatoria de la Constitución.

La consecuencia lógica de esta inconstitucionalidad es, naturalmente, la de que también en la eventualidad prevista en el artículo 15, deben realizarse elecciones en el respectivo departamento o municipio, para reemplazar al gobernador o alcalde cuyo mandato hubiere sido revocado, aun cuando hubieren transcurrido dos años desde su fecha de posesión. Ello sin perjuicio, claro, de que en el interim, la autoridad correspondiente pueda nombrar, con carácter provisional, al gobernador o alcalde encargados, mientras se efectúa, dentro de los términos legales, la nueva elección. Dicho nombramiento debe ceñirse, por lo demás, a la condición fijada para el efecto por la ley, es decir, que para él se tenga en cuenta el grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado (...).

Observa la Corte que la Constitución Política no señala una fecha oficial para la iniciación del periodo de los alcaldes o gobernadores. Tampoco advierte ella que el periodo de todos estos funcionarios tengan que ser, forzosamente, coincidente (...).

En otras palabras, al interpretar de manera integral, como son su deber y su potestad, el espíritu de la Constitución Política, para la Corte es claro que al introducir aquella el concepto de democracia participativa (Art. 1o.), al atribuirle la soberanía al pueblo (Art. 3o.), al otorgarle por consiguiente a éste la potestad de revocar el mandato de los elegidos (Arts. 40, num. 5 y 103), y en particular el de los gobernadores y los alcaldes (Art. 259), al determinar la responsabilidad política de los elegidos frente a sus electores (Art.

133) y al disponer, en fin, que los ciudadanos eligen en forma directa, entre otros funcionarios a los alcaldes y a los gobernadores (Arts. 260, 303 y 314), **el objetivo esencial que la Constitución persigue en esta materia es el de que al ejercer el pueblo el derecho a elegir sus gobernantes, lo haga con la plenitud de las consecuencias que este derecho implica y que incluyen la de que, al producirse la manifestación de la voluntad popular en las urnas, quien resulte elegido disponga de la totalidad de las atribuciones y del periodo que la Constitución asigna al cargo (...)**

Resultaría jurídica y políticamente contrario al espíritu de la Carta, y desde el punto de vista práctico manifiestamente inconveniente. En efecto, convocar al pueblo a la elección de una autoridad municipal o departamental que lo haya de gobernar por un término que forzosamente habrá de ser breve -toda vez que, como lo establece la ley sub examine, la revocación sólo procede pasado un año del cumplimiento del mandato, es decir, faltando menos de dos para concluirlo-, carece de sentido tanto desde el punto de la filosofía política que inspira nuestra Carta, como práctico. Bajo este aspecto, el pueblo se vería así forzado a concurrir a las urnas con una frecuencia poco razonable que, a la postre, terminaría por resultar contraproducente para el cabal funcionamiento de la democracia, toda vez que la llamada "fatiga electoral" es factor que estimula el abstencionismo, y éste fenómeno, que en niveles tan alarmantes se da entre nosotros, distorsiona y debilita la democracia. Pero además también desde el punto de vista práctico, y aun jurídico, la elección de un alcalde o gobernador por un breve término -que podría ser incluso de unos pocos meses-, acarrearía notable inestabilidad política y administrativa para el respectivo municipio o departamento, y originaría de hecho una especie de vacío de poder, o de interinidad, contrarios al propósito de la Carta Política de fortalecer, de manera especial, estas entidades territoriales, dotándolas de los medios que les permitan hacer un uso racional de su autonomía para la administración de sus propios asuntos y la adecuada planificación y promoción de su desarrollo económico y social, conforme a lo previsto por la Carta Política (Arts. 297 y 311).

Lo razonable, pues, y, sobre todo, lo que se ajusta al espíritu de nuestra Carta Política, es que producida la expresión de la voluntad popular en las urnas, a través de la elección del gobernador o del alcalde que hayan de reemplazar a aquellos cuyo mandato haya sido revocado popularmente, los nuevos mandatarios dispongan de la totalidad del periodo constitucional previsto, durante el cual tengan, a su turno, la oportunidad de cumplir con el programa de gobierno que hayan sometido a la consideración de sus electores".

7.13 Finalmente, el **artículo 76** del proyecto establece que en caso de grave perturbación del orden público, el Presidente decidirá sobre el aplazamiento de la celebración de las elecciones, según lo establecido en las normas electorales vigentes.

Esta norma se ajusta a la Constitución, pues lo que se pretende a través de ella es garantizar, ante situaciones de gravedad del orden público, el derecho ciudadano a votar y participar en el ejercicio de los derechos políticos, y proteger la integridad de éstos en tales eventos. Obviamente, y como se establece para los casos de consultas populares y referendos, se requiere para ello de un decreto legislativo, expedido por el Presidente de la República, con el cumplimiento de los demás requisitos señalados en el artículo 214 de la Constitución Política.

8. Del Plebiscito (Título VIII).

El Constituyente de 1991 consagró como uno de los mecanismos de participación democrática, el plebiscito. En el proyecto de ley se establecen una serie de controles estrictos para garantizar que éste sea utilizado como un verdadero mecanismo de participación ciudadana, libre de los vicios que históricamente lo han asociado a un instrumento utilizado en regímenes autoritarios. Los controles previstos en el proyecto (artículo 77), sólo tienen ese alcance y no impedirán que el Presidente de la República pueda utilizarlo como una herramienta democrática que le permita provocar un pronunciamiento popular.

8.1 Los **artículos 77 y 78** establecen una serie de controles al ejercicio del plebiscito, entre ellos, las materias específicas sobre las cuales podrá convocarse y la forma en que deberá ser convocado. Al respecto se señala, que el Presidente de la República podrá convocar al pueblo a plebiscito para que se pronuncie exclusivamente acerca de los siguientes asuntos: sobre las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución (aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados), y sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

La Corte declarará inexecutable la posibilidad de que por la vía del plebiscito el pueblo se pronuncie " *sobre las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política*" como quiera que conforme al artículo 170 de la Carta, no procede el referendo respecto de los tratados internacionales.

En lo demás, la Corte constata la conformidad de la norma revisada con la Constitución, puesto que regula de manera razonable y consecuente el mecanismo del plebiscito.

Como regla especial, el Presidente deberá informar al Congreso de manera inmediata sobre su intención de convocar un plebiscito; las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un (1) mes, ni posterior a cuatro (4) meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El mismo día en que el Presidente rinda el informe respectivo al Congreso, deberá enviar a la Corte Constitucional el texto del decreto mediante el cual convoca al plebiscito, para que ésta decida sobre su constitucionalidad.

Se impone también declarar inexecutable el control previo a que el inciso segundo del artículo 78 del proyecto somete el decreto de convocatoria al plebiscito, por contrariar el numeral 3o. del artículo 241 de la Carta, que instituye un control de constitucionalidad posterior para los plebiscitos del orden nacional, sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

Finalmente, el **artículo 78** indica en su último inciso, que en ningún caso el plebiscito podrá versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial ni modificar la Constitución Política. No encuentra la Corte reparo alguno de inconstitucionalidad respecto de esta previsión normativa, máxime cuando la propia Carta Política prevé que la reforma a sus preceptos se solicite mediante otros mecanismos, instrumentos y procedimientos distintos del plebiscito.

8.2 Los artículos 79 y 80 regulan lo relacionado con la campaña a favor o en contra del plebiscito y el acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado, lo cual se hará de acuerdo con lo dispuesto para el referendo constitucional.

Las reglas y requisitos exigidos para llevar a cabo las campañas para plebiscito, no contrarían el ordenamiento constitucional, sino que por el contrario, desarrollan la atribución que el Constituyente le otorgó al legislador para reglamentar este mecanismo. Empero, debe la Corte indicar que la exigencia del voto favorable de "*la mayoría del censo electoral*" es francamente desmesurada, si se tiene en cuenta que el apoyo ciudadano requerido para los otros mecanismos de participación, por lo general, es del cinco (5%).

Se pretenden a través de estas disposiciones hacer efectivos los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos, y en este caso, específicamente, el derecho de divulgar y expresar por los medios de comunicación del Estado, su opinión acerca del plebiscito, en ejercicio del derecho a la libre expresión -CP., art. 20-; pero además, garantizarle al gobierno, como promotor del plebiscito, su derecho de informar y dar a conocer a los ciudadanos en general, la decisión que se pretende someter al pronunciamiento popular.

9. Del Cabildo Abierto (Título IX).

9.1 Este instrumento de participación democrática, regulado en los artículos 81 a 90 del proyecto de ley sometido a revisión, se constituye en la forma más efectiva para que los ciudadanos residentes en los respectivos entes territoriales, puedan discutir y estudiar los asuntos que son de interés para la comunidad.

Como esta Corte lo anotó a propósito de la definición que de esta figura se hace en el artículo 9o., y que se consignó en precedencia el "*interés*" que conforme a los artículos 83 y 86, califica tanto los asuntos que pueden ser materia de deliberación en cabildo, como las personas con derecho a asistir, desde luego, enfatiza la especial relación existente entre los sujetos residentes en el respectivo municipio o distrito y los asuntos que conciernen a sus habitantes. La constitucionalidad de esta exigencia la respalda el artículo 316 de la Carta que, en aras de la verdadera democracia local, claramente dispone que en la decisión de asuntos de ese carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio. En ese orden de ideas, esta Corte las declarará exequibles

Se trata de un mecanismo nuevo en nuestro ordenamiento constitucional, cuya única mención aparece en el artículo 103, inciso primero de la Carta Política. Es allí, donde el Constituyente deja en manos de legislador su reglamentación, de la cual se ocupan las normas señaladas en este capítulo.

Son disposiciones que se limitan a regular y desarrollar el instrumento del cabildo abierto, y que efectuado un análisis de las mismas, no presentan oposición alguna a las normas superiores, por lo que esta Corte las encuentra ajustadas a la Constitución.

No obstante, es importante realizar algunas breves consideraciones en relación con el contenido de estas normas -artículos 81 a 90-, las cuales permiten observar lo siguiente:

9.1 Según el **artículo 81**, que define el cabildo abierto, durante cada periodo de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, se celebrarán por lo menos dos sesiones públicas en las que se considerarán los asuntos de competencia de la respectiva corporación, que los residentes en el respectivo municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados.

9.2 El **artículo 82** consagra el derecho de un número determinado de ciudadanos -no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento-, para presentar ante la secretaría de la corporación respectiva, la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto. En dicho proceso de convocatoria y celebración del cabildo, podrán participar las organizaciones civiles.

9.3 Por su parte, los **artículos 83 y 84** señalan que puede ser objeto de cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad, con excepción de la presentación de proyectos de ordenanza, de acuerdo o cualquier otro acto administrativo que corresponda a la respectiva corporación pública -concejos o juntas administradoras locales-.

Estas son normas que se ajustan a la Constitución, en cuanto constituyen simple desarrollo legal de la atribución constitucional consignada en el artículo 103 de la Carta Política.

9.4 El **artículo 86** consagra el derecho de asistir a los cabildos abiertos que tienen las personas residentes en el respectivo municipio o distrito, quienes con las que verdaderamente pueden tener "*interés*" en los asuntos de la comunidad municipal o distrital. La norma reserva el derecho de voz únicamente para los voceros de quienes solicitaron el cabildo abierto y se inscriban para tales efectos. Estima la Corte que esta norma es razonable y hace efectivo el derecho de los ciudadanos a participar activamente en los cabildos abiertos, dentro del ejercicio de su derecho político fundamental (CP., arts. 40 y 103). Se trata de una expresión legítima de la atribución asignada por el Constituyente al legislador, y como tal, no desconoce las normas constitucionales.

9.5 El **artículo 87** establece que concluido el cabildo, dentro de la semana siguiente, en audiencia pública, el Presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas.

En ese sentido, el cabildo constituiría una modalidad del derecho de petición, en éste caso, colectivo (artículo 23 CP.), en cuanto quienes formulan en ejercicio de este instrumento, solicitudes o peticiones ante las autoridades públicas, tienen derecho a que éstas sean respondidas dentro de un término breve, como así lo consagra la norma legal, por lo que se encuentra ajustada a la Constitución.

9.6 Según el **artículo 88**, en los cabildos abiertos, a solicitud de los promotores o por iniciativa de los voceros, podrán ser citados funcionarios municipales o distritales, para que concurren y respondan lo que se les indague en relación con hechos materia de la congregación ciudadana. Constituye, pues, desarrollo legal del artículo 103 constitucional, que consagra el cabildo abierto.

9.7 Finalmente, los **artículos 89 y 90** del proyecto regulan de una parte, la posibilidad de que cuando se trate de asuntos que afecten específicamente una localidad, corregimiento o comuna, se pueda sesionar en esa entidad territorial; y, de la otra, la facultad que se otorga a los concejos municipales, distritales y a las juntas administradoras locales para reglamentar aquellos asuntos no contenidos en esta ley, sobre la convocatoria y funcionamiento de los cabildos abiertos.

En relación con el artículo 89 no encuentra la Corte reparo alguno en cuanto a su constitucionalidad; antes bien, considera que la determinación que permite al cabildo sesionar en la célula territorial particularmente afectada por el asunto que origina la congregación popular, asegura un mayor contacto con las autoridades, un mejor conocimiento de los asuntos y, por ende, la posibilidad de darles una solución mas acertada.

En cambio, se impone declarar inexecutable el artículo 90 pues, habiendo el Constituyente reservado a la órbita de la ley estatutaria la regulación normativa de los mecanismos de participación ciudadana, mal podía el Congreso delegar tal competencia en los concejos municipales, distritales o en las juntas administradoras locales, en punto a la convocatoria y el funcionamiento de los cabildos abiertos, ni aun cuando se la concibiera con un carácter subsidiario o supletivo de sus mandatos. La regulación de los mecanismos de participación ciudadana sólo puede hacerla el legislador ordinario, mediante Ley estatutaria.

10. Normas sobre divulgación institucional, publicidad y contribuciones (Título X).

Este Título consagra una serie de disposiciones legales relacionadas con la divulgación institucional, la publicidad y las contribuciones de los mecanismos de participación ciudadana.

10.1 El **artículo 91** del proyecto regula lo relativo a la distribución y acceso a los espacios institucionales en televisión, en materia de referendos de carácter institucional o legal. La distribución de los espacios, la duración de cada presentación y las reglas que deberán observarse en los mismos, será determinada por el Consejo Nacional Electoral previo concepto del Consejo Nacional de Televisión.

10.1.1. Esta norma regula la forma y las modalidades, en el caso de los referendos, para tener acceso a los medios de comunicación social del Estado por parte de los promotores de la iniciativa, de los partidos y movimientos con personería jurídica y el gobierno nacional. Dicho acceso, teniendo en cuenta la naturaleza del mecanismo, sólo puede tener lugar de manera transitoria; es decir, durante los treinta (30) días anteriores a la fecha de la votación.

10.1.2. La distribución de los espacios, la duración de cada presentación y las reglas que deben observarse, corresponde al Consejo Nacional Electoral previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o al órgano que haga sus veces, y deberá llevarse a cabo de tal manera que no se produzca vulneración alguna a la honra de las personas ni se afecten las instituciones democráticas.

10.1.3. De acuerdo a lo anterior, se concluye que la norma que se examina es razonable y acorde a los preceptos constitucionales que le atribuyen a la ley la reglamentación de estas materias, y concretamente al artículo 103 de la Carta.

10.2 El **artículo 92** determina que el Registrador del Estado Civil ordenará la publicación del texto del proyecto sometido a referendo en diarios nacionales o locales de amplia circulación, si se trata respectivamente, de un referendo constitucional o legal, o de un referendo de carácter municipal o departamental.

En relación con la divulgación de los textos del referendo, la norma se encuentra ajustada a la Constitución, pues corresponde a la forma de divulgación y conocimiento por parte de los ciudadanos del respectivo ente territorial o de la nación en su caso, de la iniciativa que se pretende promover a través del referendo. Se constituye pues, en un desarrollo concreto del derecho a la participación democrática, en el ámbito de la divulgación e información de las iniciativas ciudadanas.

10.3 El **artículo 93** impone a la organización electoral el deber de promover en los diversos medios de comunicación del Estado, una campaña de carácter institucional, por el "sí" y por el "no", ilustrando a los ciudadanos acerca del contenido de la propuesta de referendo e invitándolos a participar en él.

Se trata de una disposición, que como la anterior, es razonable y acorde con los preceptos constitucionales, en cuanto tiende a promover entre los ciudadanos, la divulgación y publicidad de los mecanismos de participación democrática, a través de la institución que la Constitución señala para el efecto, como lo es el Consejo Nacional Electoral.

10.4 Por su parte, el **artículo 94** indica las reglas que se deberán cumplir en las campañas de los procesos de participación ciudadana de iniciativa popular, e impone a través del Consejo Nacional Electoral, sanciones a quienes den informaciones falsas sobre el contenido de una iniciativa o de un referendo. Esta norma no presenta ninguna incompatibilidad con la Constitución, pues su objetivo es que quien participe en estas campañas, lo hagan cumpliendo una serie de reglas y mandatos legales, so pena de incurrir en sanciones.

10.5 Los **artículos 95 y 96** regulan lo referente a la publicidad y propaganda del referendo en los diversos medios de comunicación, por parte de quienes promuevan el voto por el "NO".

Así mismo, imponen a los medios de comunicación social, que acepten difundir publicidad pagada sobre un referendo, el deber de prestar sus servicios a todos los que intervengan en el debate del referendo.

En relación con las anteriores disposiciones, que no encuentra la Corte incompatibles con los textos constitucionales, debe subrayarse que cuando en el artículo 94 se refiere a los partidos y movimientos políticos que intervengan en el debate, debe entenderse, como así se ha hecho claridad en repetidas oportunidades, que se trata de partidos y movimientos políticos **con personería jurídica**.

De otra parte, la norma pretende hacer efectivo el derecho a la igualdad de las personas, grupos y movimientos que participen en el debate del referendo -CP., artículo 13-, en cuanto al acceso a los medios de comunicación, tanto privados como del Estado. La propaganda deberá hacerse de acuerdo a las reglas que la organización electoral expida para el efecto, teniendo en cuenta su

especial competencia en esta materia establecida en el artículo 265 numeral 9o. de la Carta.

10.6 Por su parte, el **artículo 97** regula el control de contribuciones provenientes de particulares, para sufragar los gastos del proceso de recolección de firmas, para lo cual se exige llevar una cuenta detallada de las mismas y los fines a que hayan sido destinadas. El control estará a cargo de la Registraduría, y los montos que pueden recibir anualmente, serán fijados por el Consejo Nacional Electoral. En este sentido, la norma encuadra dentro del ordenamiento constitucional, pues corresponde a una de las competencias señaladas expresamente por la Carta en cabeza de la organización electoral.

10.7 El **artículo 98** fija el monto máximo de dinero proveniente de particulares para las campañas de los distintos mecanismos de participación, el cual será fijado por el Consejo Nacional Electoral.

En relación a los gastos del proceso de recolección de firmas y a las contribuciones particulares para sufragarlos, la ley sólo puede limitar, como así lo hace en el inciso cuarto del artículo sub-examine, el monto máximo de las contribuciones que pueden ser recibidas por quienes promuevan estas iniciativas. Respecto a los fines y el destino de tales ingresos y contribuciones, los promotores que hayan sido beneficiarios de éstos deberán presentar ante la Registraduría el balance correspondiente, suscrito por un contador público. Ello permite al Estado controlar eficazmente que los ingresos procedentes de este tipo de contribuciones se destinen a hacer efectivos los mecanismos de participación democrática.

El objetivo del artículo 97, es por tanto, que ningún promotor de iniciativas populares pueda invertir en el respectivo proceso de participación una suma que sobrepase la que oportunamente -en el mes de enero de cada año- fije el Consejo Nacional Electoral. Teniendo en cuenta que la determinación de esas sumas no la puede hacer la ley para cada una de las campañas o procesos de participación, defiere esa función de simple actualización, al Consejo Nacional Electoral.

Con fundamento en los anteriores argumentos, es claro que estas normas no desbordan el ordenamiento constitucional.

11. De la Participación Democrática de las Organizaciones Civiles (Título XI).

11.1 Este Título se constituye en el pilar fundamental para el desarrollo de la sociedad civil organizada, en los términos constitucionales -artículo 103 de la CP.-. En él se establecen los principios básicos de la participación comunitaria y ciudadana, avanzando en la definición de los campos de acción y de ejercicio en la gestión administrativa, la contratación para el desarrollo, la vigilancia y el control de la gestión pública, con lo cual, se logra hacer efectiva la democratización en la sociedad civil.

Sobre el particular, vale la pena recordar el tenor del inciso tercero del artículo 103 de la Constitución Política, así como el artículo 270 ibídem, en los que el Constituyente plasmó su inequívoca decisión de estimular las organizaciones sociales y la participación ciudadana en la gestión pública y en su vigilancia, así:

"Artículo 103. *Son mecanismos de participación (...)*

***El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan"* (negritas fuera de texto).**

Ciertamente, el diseño de los mecanismos para que el Estado contribuya a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, y de las organizaciones civiles y comunitarias, que a su turno les habilite para participar en las instancias de control y vigilancia de la gestión pública y administrativa que se establezcan, a juicio de esta Corte es asunto de primerísimo orden en la agenda legislativa, pues, indudablemente, de su regulación depende que se haga realidad el Estado democrático y participativo en ámbitos distintos del político-electoral.

En efecto, mal podría pensarse en la efectividad de la señalada norma constitucional, si el Estado no dota a la sociedad civil organizada de mecanismos e instrumentos. Es pues, necesario, que promocióne las asociaciones cívicas y comunitarias, a que hace alusión el artículo 103 superior, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

11.2 El **artículo 99** regula el derecho de los particulares y de las organizaciones civiles para participar en la gestión administrativa. Señala que esta se ejercerá en los términos de la Constitución y de *"aquellos que se señalen mediante ley ordinaria que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política..."*

11.3 Por su parte el **artículo 100** consagra las denominadas veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y territorial, constituidas por organizaciones civiles, con el objeto de vigilar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos, las cuales ejercerán su vigilancia en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos, de acuerdo con la Constitución *" y la ley ordinaria que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política."*

Salvo en lo referente al carácter ordinario de las leyes que deban desarrollar los mecanismos de participación ciudadana previstos en los artículos 103 y 270, del cual se ocupará la Corte en otra glosa, estas normas se estiman ajustadas a la Constitución ya que, ciertamente, los preceptos citados confieren a los ciudadanos la atribución de establecer las formas y sistemas de participación que les permita vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Empero, la Corte encuentra inconstitucional la degradación del rango de la ley que debe ocuparse de desarrollar el inciso final del artículo 103 y el artículo 270 de la Constitución, el que de acuerdo a los preceptos que se estudian, se equipara al de la ley ordinaria.

Tal definición comporta franco desconocimiento de las normas constitucionales mencionadas, a cuyo amparo, el Constituyente inequívocamente quiso vigorizar el significado y alcance del principio democrático y, en consonancia, promover la expansión de las prácticas de participación ciudadana a los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en campos de tanta trascendencia para la definición del destino colectivo, como el mismo electoral.

Por ello, no puede la Corte aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes de la electoral, pero igualmente decisivas en la definición de los asuntos colectivos, como son las que corresponden a los órdenes social, económico, cultural y administrativo.

Ya en la Consideración Segunda del acápite VII, este Corte tuvo oportunidad de enfatizar la inusitada trascendencia que la ampliación

cuantitativa de los canales de participación y el fortalecimiento de su práctica en los planos familiar, social, económico, cultural y administrativo, tiene para la consolidación de un modelo de verdadera democracia participativa, sobre el cual se estructura la actual configuración constitucional del Estado Colombiano.

La trascendencia que tiene la regulación de los mecanismos de participación en planos distintos del político o electoral ha sido previa e inequívocamente decidida por el Constituyente. Este no restringió en el artículo 152, literal d) de la Carta la reserva de ley estatutaria para los mecanismos políticos. En ningún campo, sea social, administrativo, económico o cultural, tales mecanismos o instituciones son del resorte de la ley ordinaria. Todos lo son de rango estatutario, de manera única y exclusiva.

Por manera que su regulación tampoco puede ser materia de delegación en el Ejecutivo, por la vía de las facultades extraordinarias. Se impone, pues, declarar inexecutable la expresión "*ordinaria*" consignada en los artículos 99 y 100, con la cual se pretendió operar dicha degradación de rango.

11.4 Los artículos 101, 102 y 103 se refieren a las facultades extraordinarias de que se reviste al Presidente de la República para que en el término de dos (2) meses, contados a partir de la promulgación de la ley que es materia del proyecto en revisión, expida normas con fuerza de ley que desarrollen las materias contempladas en los artículos 99 y 100 de este proyecto: es decir, las relacionadas con la participación en la gestión administrativa y la creación o constitución de veedurías ciudadanas, con el fin de vigilar la gestión pública. En otros términos, para que desarrollen el inciso final del artículo 103 y el artículo 270 de la Constitución Política.

Es claro que la inexecutable de la regulación por la vía de la ley ordinaria, de los mecanismos de participación previstos en los artículos 103, inciso final y 270 CP., de contera produce la inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias que, a partir de la definición de la materia como propia de la ley ordinaria, se confirieron al ejecutivo para desarrollar las normas cuya fuerza de ley esta Corte ha declarado contraria a la Constitución Política.

Por tal razón, los **artículos 101, 102 y 103** serán declarados inexecutable.

12. Disposiciones Generales (Título XII).

12.1 El artículo 104 reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para crear el Fondo para la Participación Ciudadana, cuyo objeto será la financiación de programas que hagan efectiva la participación ciudadana.

La creación de este Fondo, adscrito al Ministerio de Gobierno, es un instrumento adecuado e indispensable para el efectivo ejercicio de los mecanismos de participación, y se adecua a los postulados constitucionales.

12.2 El artículo 105 regula lo relacionado con las apropiaciones presupuestales que se deberán incluir en la ley anual de presupuesto, para efectos de garantizar los recursos necesarios para la realización de los procesos de participación ciudadana. Esta norma, en consonancia con lo normado en el artículo 103 del proyecto, se ajusta a la Constitución puesto que establece los mecanismos apropiados para hacer efectivo el proceso de participación ciudadana. No se puede pensar en estructurar todo un estatuto de participación democrática, si no se dispone de los recursos necesarios para hacerlos efectivos. Por lo tanto, el hecho de incluir en la ley anual de presupuesto las apropiaciones presupuestales con tal fin, no desconoce el ordenamiento constitucional.

12.3 El artículo 106 señala que en las elecciones previstas en esta ley, se aplicarán las normas electorales que no sean incompatibles con ella, disposición que a juicio de esta Corte, no vulnera la Constitución.

12.4 El artículo 107 establece que el Consejo Nacional Electoral o el Registrador del Estado Civil correspondiente, declarará oficialmente el resultado de la votación y lo comunicará a todas las autoridades que tengan competencia para tomar decisiones o adoptar medidas relacionadas con lo decidido.

Esta disposición no es incompatible con la Constitución, sino por el contrario, pues se refiere a una atribución constitucional propia de la organización electoral, cual es la de declarar oficialmente los resultados de las elecciones o votaciones respectivas.

12.5 El artículo 108 señala que la Registraduría Nacional del Estado Civil llevará un archivo relacionado con la utilización de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, lo cual es razonable y ajustado a la Constitución, y hace parte de las funciones inherentes a esta entidad del Estado.

12.6 Finalmente, el **artículo 109** señala la vigencia de la ley. Es propio de la ley fijar las condiciones de validez temporal, por lo que esta disposición constituye cabal desarrollo de la función de legislar que constitucionalmente corresponde al Congreso.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, el texto del proyecto revisado quedará así:

**PROYECTO DE LEY No. 92 de 1992 - SENADO 282 de 1993
CAMARA**

**"POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE INSTITUCIONES Y
MECANISMOS**

DE PARTICIPACION CIUDADANA"

TITULO I

OBJETO Y DEFINICIONES

Artículo 1o.- Objeto de la ley. *La presente ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.*

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.

Artículo 2o.- Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. *La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyecto de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.*

Artículo 3o.- Referendo. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.

Parágrafo. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

Artículo 4o.- Referendo Derogatorio. Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.

Artículo 5o.- Referendo aprobatorio. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

Artículo 6o. Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Artículo 7o.- El plebiscito. El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

Artículo 8o.- Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

Artículo 9o.- Cabildo abierto. El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras

locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

TITULO II

Inscripción y trámite de las iniciativas legislativas y normativas y de la solicitud de referendos

CAPITULO 1o.

Inscripción de la iniciativa legislativa y normativa y de la solicitud de referendo

Artículo 10.- Los promotores y voceros. Para ser promotor de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo, se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, cumpliendo con este requisito, podrán también ser promotores, una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal del orden nacional, departamental, municipal o local, según el caso, o un partido o movimiento político, debiendo cumplir con el requisito de la personería jurídica en todos los casos.

Además del cumplimiento de los requisitos exigidos en el inciso 1o., en el caso de las organizaciones, partidos o movimientos políticos, la iniciativa legislativa y normativa y la solicitud de referendo deberá ser aprobada en asamblea, congreso o convención, por la mayoría de los asistentes con derecho a voto, y será la misma asamblea la que los elija.

Deberán constituirse en comité e inscribirse como tales ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral. Este comité estará integrado por nueve ciudadanos, y elegirá el vocero, quien lo presidirá y representará. Si el promotor es la misma organización, partido o movimiento, el comité podrá estar integrado por sus directivas o por las personas que éstas designen para tal efecto.

En el caso de que la iniciativa legislativa sea presentada por un grupo de concejales o de diputados, el comité será integrado por cinco de ellos, en uno y otro caso, quienes elegirán a su vocero. Por el sólo hecho de ser concejal o diputado se podrá ser promotor.

Artículo 11.- El formulario para la inscripción de iniciativas legislativas y normativas o de solicitudes de referendo. El

formulario para la inscripción de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud del referendo, será elaborado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, de conformidad con las instrucciones que sobre la materia imparta el Consejo Nacional Electoral, y deberá ser entregado gratuitamente a quien lo solicite.

En este formulario deberá aparecer, en lugar visible, el número de firmas que deberán ser recogidas para que los promotores puedan presentar e inscribir la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo y, la advertencia de que cualquier fraude en el proceso de recolección de firmas será castigado penalmente.

Artículo 12.- Requisitos para la inscripción de iniciativas legislativas y normativas o de solicitudes de referendo. *Al momento de la inscripción de una iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de un referendo, el vocero del comité de promotores deberá presentar el formulario que le entregó la Registraduría del Estado Civil correspondiente, diligenciado con la siguiente información:*

a) El nombre completo y el número del documento de identificación de los miembros del comité de promotores y de su vocero, previamente inscritos ante la Registraduría correspondiente,

b) La exposición de motivos de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo que promueven y el resumen del contenido de la misma,

c) En el caso de la iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública, o de la solicitud de un referendo aprobatorio, el título que describa la esencia de su contenido, y el proyecto de articulado,

d) En el caso de iniciativas legislativas y normativas o de las solicitudes de referendo presentados en el marco de una entidad territorial, un espacio en el que se indique lugar y la dirección de la residencia de quienes respaldan su inscripción,

e) El nombre de las organizaciones que respaldan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo con la prueba de su existencia y copia del acta de la asamblea, congreso o convención en que fue adoptada la decisión, o, en su defecto, la lista con el nombre, la firma y el número del documento de identificación de las personas que respaldan estos procesos,

f) *En el caso de solicitud de referendo derogatorio, el texto de la norma que se pretende derogar, el número que la identifica y la fecha de su expedición,*

g) *Cuando la iniciativa legislativa sea promovida por concejales o diputados, el municipio o departamento respectivo.*

Artículo 13.- Redacción de iniciativas populares legislativas y normativas. *Toda iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública debe estar redactada en forma de proyecto de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, según el caso, y referirse a una misma materia.*

Artículo 14.- Registro de iniciativas legislativas y normativas y de solicitudes de referendo. *El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las iniciativas legislativas y normativas así como a las solicitudes de referendo, con el cual indicará el orden en que éstos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. Así mismo, llevará un registro de todas las iniciativas legislativas y normativas y de las solicitudes de referendo inscritas, e informará inmediatamente del hecho a la corporación correspondiente o, en el caso de la revocatoria del mandato, a la persona involucrada, e informará trimestralmente a la ciudadanía, por un medio idóneo de comunicación escrito, sobre los procesos de recolección de firmas en curso.*

Artículo 15.- Efectos de la inscripción. *La inscripción de iniciativas populares legislativas y normativas ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, no impide que la respectiva corporación pública decida sobre tales materias en el mismo sentido o en sentido distinto al de la iniciativa popular legislativa y normativa. Si así lo hiciere, deberá indicar expresamente si su decisión concuerda o contradice la iniciativa, así como los motivos que tuvo para ello.*

CAPITULO 2

Trámite de la iniciativa legislativa y las solicitudes de referendo

Artículo 16.- El formulario para el trámite de iniciativas legislativas y normativas y de las solicitudes de referendo. *El documento sobre el cual firmarán los ciudadanos que apoyan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo, deberá ser un formulario diferente a aquel con el cual se efectuó la inscripción en la Registraduría correspondiente y contendrá cuando menos la siguiente información:*

- a) *El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la iniciativa legislativa y normativa o a la solicitud de referendo,*
- b) *La información requerida en el formulario presentado para la inscripción de la iniciativa legislativa y normativa a la solicitud de referendo, de conformidad con los artículos 11 y 12 de la presente ley,*
- c) *El resumen del contenido de la propuesta y la invitación a los eventuales firmantes a leerlo antes de apoyarlo.*

El texto de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo y su resumen, no podrán contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial.

En el caso de las firmas que se recolecten por correo, según lo previsto en el artículo 19 de esta ley, el documento en que se firme deberá contener la información exigida en el presente artículo.

Los promotores deberán anexar además el texto completo del articulado correspondiente y las razones que lo hacen conveniente para que el ciudadano que desee conocer el proyecto completo tenga la posibilidad de hacerlo. Si se trata de una solicitud de referendo derogatorio, se anexará el texto de la norma en cuestión.

Artículo 17.- Plazo para la recolección de apoyos. *Inscrita la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador del Estado Civil dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, éstos contarán, desde ese momento, con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan estos procesos de participación.*

Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 18.- Suscripción de apoyos. *Para consignar su apoyo en una iniciativa legislativa y normativa o en una solicitud de referendo, el ciudadano deberá escribir en el formulario, de su puño y letra, la fecha en que firma, su nombre, el número de su documento de identificación, el lugar y la dirección de su residencia, todo esto en forma completa y legible, y su firma. Si la persona no supiere escribir imprimirá su huella dactilar a continuación del que firme a su ruego. Si hubiere firmas repetidas, se tendrá por válida la que tenga la fecha más reciente.*

En el caso de iniciativas promovidas por concejales o diputados, se escribirá el nombre del municipio o departamento en el que ejercen dicha representación.

Serán anulados por la Registraduría de la Circunscripción Electoral correspondiente los respaldos suscritos en documentos que no cumplan los requisitos señalados en el artículo 16, al igual que aquellos que incurran en alguna de las siguientes razones, las cuales deberán ser certificadas por escrito:

- 1. Fecha, nombre o número de la cédula de ciudadanía ilegibles o no identificables.*
- 2. Firma con datos incompletos, falsos o erróneos.*
- 3. Firmas de la misma mano.*
- 4. Firma no manuscrita.*
- 5. No inscrito en el censo electoral correspondiente.*

Parágrafo: *Tratándose de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo en el ámbito de las entidades territoriales, será causal de nulidad del respaldo no ser residente en la respectiva entidad territorial.*

Artículo 19.- Recolección de apoyos por correo. *Los respaldos también podrán ser remitidos por correo que deberá ser certificado, debiendo la persona que desee apoyar la iniciativa legislativa o la solicitud de referendo consignar la información requerida y firmar en la forma prevista en el artículo anterior. El documento donde firme podrá ser un formulario, una copia del mismo o un formato donde aparezca la información exigida en el artículo 16. El Estado asumirá los costos del envío de los formularios firmados.*

Artículo 20.- Desistimiento. *Por decisión de la mitad más uno de los miembros del comité de promotores, éstos podrán desistir de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos. Decisión que debe ser presentada por escrito, motivada y personalmente al Registrador correspondiente, junto con todas las firmas recogidas hasta el momento.*

Dentro del mes siguiente a la presentación del desistimiento, la Registraduría efectuará el conteo, hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo para que cualquier ciudadano, concejal o

diputado que lo desee integre un nuevo comité de promotores. Este dispondrá, para completar el número de apoyos requerido, de lo que restaba del plazo, contado a partir del momento en que el nuevo comité se haya inscrito ante el Registrador del Estado Civil correspondiente y reciba los formularios respectivos.

Los documentos entregados por los que desistieron reposarán en la Registraduría. Para la continuación del proceso de recolección de apoyos los nuevos promotores recibirán otros formularios en los que, además de la información contenida en los anteriores, se indique el nombre de los integrantes del nuevo comité de promotores, y el número total de apoyos recogidos hasta el momento.

Artículo 21.- Entrega de los formularios a la Registraduría. *Antes de vencerse el plazo de seis meses, los promotores presentarán los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente.*

Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo será archivada.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para la recolección de firmas podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte y un mes más. Vencido este plazo, las firmas adicionales serán entregadas para que la Registraduría expida un nuevo certificado.

Artículo 22.- Verificación de la Registraduría. *El Registrador Nacional del Estado Civil señalará el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los respaldos y podrá adoptar técnicas de muestreo científicamente sustentadas, previa aprobación de las mismas por el Consejo Nacional Electoral.*

Artículo 23.- Certificación de la Registraduría.- *En el término de un mes, contado a partir de la fecha de la entrega de los formularios por los promotores y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de respaldos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo.*

Artículo 24.- Destrucción de los formularios. *Una vez que la Registraduría correspondiente haya expedido el certificado a que se*

refiere el artículo anterior, conservará los formularios por veinte (20) días. Durante este término, los promotores podrán interponer ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa las acciones a que haya lugar cuando, por la anulación de firmas, no se hubiere obtenido el apoyo requerido.

Cuando se haya interpuesto alguna acción contra la decisión de la Registraduría, los formularios deberán conservarse mientras ésta se resuelve.

Parágrafo: Vencido el término o resueltas las acciones, los materiales quedarán a disposición del Fondo Rotatorio de la Registraduría.

Artículo 25.- Recolección de firmas en entidades territoriales. Cuando se realicen procesos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo quienes residan en la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad además de estar inscritos en el correspondiente censo electoral.

Artículo 26.- Certificación. La organización electoral certificará, para todos los efectos legales, el cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana.

TITULO III

De la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas

Artículo 27.- Respaldo de las iniciativas populares legislativas y normativas. Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el respaldo de por lo menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.

Cuando las iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán de un respaldo del treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país.

Artículo 28.- Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. Sólo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa ante

las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

- 1. Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política .*
- 2. Presupuestales, fiscales o tributarias.*
- 3. Relaciones internacionales.*
- 4. Concesión de amnistías o indultos.*
- 5. Preservación y restablecimiento del orden público.*

Artículo 29.- Presentación y publicación de las iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas. *Una vez certificado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el cumplimiento de los requisitos de una iniciativa legislativa y normativa, exigidos por esta ley, su vocero, presentará dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las Cámaras del Congreso de la República o de la corporación pública respectiva, según el caso.*

El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

Artículo 30.- Reglas para el trámite de iniciativas populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas. *Para garantizar la eficacia de la participación ciudadana durante el trámite de la iniciativa popular legislativa y normativa en la corporación respectiva, se respetarán las siguientes reglas:*

- 1. La iniciativa popular será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.*

En el caso de la iniciativa popular de acto legislativo presentada por el 20% de los concejales o diputados del país se aplicará el trámite previsto en el artículo 375 de la Constitución.

2. El vocero deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y ser oído en todas las etapas del trámite.

3. El vocero podrá apelar ante la plenaria cuando la comisión respectiva se haya pronunciado en contra de la iniciativa popular.

4. Cuando la respectiva corporación no dé primer debate a una iniciativa popular legislativa o normativa durante una legislatura y esta deba ser retirada, se podrá volver a presentar en la siguiente legislatura. En este caso, seguirán siendo válidas las firmas que apoyan la iniciativa popular, y no será necesario volver a recolectarlas.

Las firmas ciudadanas que apoyen iniciativas que al momento de entrar en vigencia la presente ley, se encuentren en tránsito en cualquier corporación seguirán siendo válidas por un año más.

TITULO IV

DE LOS REFERENDOS

CAPITULO 1

Respaldo para la convocatoria de un referendo

Artículo 31.- Respaldo para la convocatoria. *Un número de ciudadanos no menor al diez por ciento del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, podrá solicitar ante el Registrador del Estado Civil correspondiente la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local de iniciativa popular que sea negado por la corporación respectiva o vencido el plazo de que trata el artículo 163 de la Constitución Política, o solicitar la derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales.*

Parágrafo. *En el caso del referendo aprobatorio, los promotores dispondrán de otros seis meses para completar un número de respaldos no menor al 10% del censo electoral de la circunscripción respectiva.*

Si dicho respaldo ya hubiere sido alcanzado para la presentación de la iniciativa legislativa y normativa, a la corporación pública, los

promotores podrán solicitar la convocatoria del referendo sin más requisitos pero, de presentarse otras iniciativas complementarias o contradictorias sobre la misma materia, según lo dispuesto en el artículo 38 de esta ley, podrán continuar el proceso de recolección de apoyos por el tiempo señalado.

En tal caso, podrán emplear el mismo formulario, surtir el mismo procedimiento y cumplir con las condiciones exigidas para la recolección de las firmas en apoyo a la iniciativa original, que no hubiere sido aprobado por la corporación correspondiente, o derogatoria total o parcial de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales. (sic)

Artículo 32.- Referendo constitucional. *A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente.*

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere del voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

Artículo 33.- Convocatoria del referendo. *Expedidas 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.*

CAPITULO 2

Materia de los referendos

Artículo 34.- Materias que pueden ser objeto de referendos. *Pueden ser objeto de referendos los proyectos de ley, ordenanza, de acuerdo o de resolución local que sean de la competencia de la corporación pública de la respectiva circunscripción electoral de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de esta ley.*

Para efectos del referendo derogatorio son leyes las expedidas por el Congreso y los decretos que dicte el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias que éste le haya conferido; son ordenanzas las expedidas por las Asambleas departamentales y los decretos que dicte el gobernador con fuerza de ordenanza; son acuerdos los expedidos por los concejos municipales y los decretos que dicten los alcaldes con fuerza de acuerdo; y son resoluciones las expedidas por las juntas administradoras Locales y las resoluciones que dicte el alcalde local, todos de conformidad con las facultades extraordinarias otorgadas para tal evento.

Artículo 35.- Referendos derogatorios de ciertos actos legislativos. *Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral.*

Artículo 36.- De cuándo no hay lugar a referendos derogatorios. *Si antes de la fecha señalada para la votación de un referendo para derogar un acto legislativo, una ley, una ordenanza, un acuerdo local o una resolución local, la corporación respectiva lo deroga, no habrá lugar a la celebración del referendo.*

CAPITULO 3

La campaña del referendo

Artículo 37.- Periodo para la recolección de apoyos. *Inscrita 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. Transcurrido dicho plazo, se inicia el de seis meses para la recolección de las firmas adicionales de los ciudadanos. Ningún ciudadano podrá suscribir su apoyo a más de una iniciativa.*

Será sometida a referendo la iniciativa presentada al Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro del término antes señalado, que, según certificación del mismo Registrador, haya recogido el mayor número de apoyos válidos, siempre y cuando este número sea al

menos igual al exigido en la presente ley, y sus promotores harán campaña por el "sí".

Los 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.

Parágrafo. *No serán admitidas nuevas iniciativas sobre la misma materia antes de que el proceso del referendo haya culminado en todas sus partes.*

Artículo 38.- Fecha para la realización del referendo. *El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud.*

Cuando se trate de un referendo de carácter nacional, departamental, municipal o local, la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha.

Artículo 39.- Finalización de las campañas. *Las 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.*

CAPITULO 4

Votación del referendo y adopción de la decisión

Artículo 40.- Contenido de la tarjeta electoral. *El Registrador del Estado Civil correspondiente, diseñará la tarjeta electoral que será usada en la votación de referendos, la cual deberá, por lo menos, contener:*

- 1. La pregunta sobre si el ciudadano ratifica o deroga íntegramente la norma que se somete a referendo.*
- 2. Casillas para el "sí", para el "no" y para el voto en blanco;*
- 3. El articulado sometido a referendo.*

Artículo 41.- La tarjeta electoral para el referendo constitucional. *La tarjeta para la votación del referendo constitucional*

deberá ser elaborada de tal forma que, además del contenido indicado en el artículo anterior, presente a los ciudadanos la posibilidad de escoger libremente el articulado que aprueban y el articulado que rechazan, mediante casillas para emitir el voto a favor o en contra de cada uno de los artículos cuando el elector no vote el proyecto en bloque. En todo caso, habrá una casilla para que vote el proyecto en bloque si así lo desea.

Artículo 42.- Suspensión de la votación de los referendos durante los estados de excepción. *El Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, mediante decreto legislativo y por motivos de orden público podrá suspender la realización de la votación de un referendo durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción, siempre que su celebración pudiere afectar el orden público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes. Dentro de los tres días siguientes a la expedición del decreto el Presidente de la República presentará un informe motivado al Congreso de la República sobre las razones que determinaron la suspensión. Si éste no estuviere sesionando podrá hacerlo dentro del mismo término.*

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición el decreto legislativo de suspensión para que ésta se decida definitivamente sobre su constitucionalidad, si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Artículo 43.- Control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo. *Para evitar un pronunciamiento popular sobre iniciativas inconstitucionales, el tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa competente, en el caso de referendos normativos departamentales, distritales, municipales o locales, previamente revisará la constitucionalidad del texto sometido a referendo. El Tribunal Contencioso-Administrativo competente, según el caso, se pronunciará después de un periodo de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la iniciativa y el Ministerio Público rinda su concepto.*

Artículo 44.- Mayorías. *En todo referendo, el pueblo tomará decisiones obligatorias por medio de la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando haya participado una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral de la respectiva circunscripción electoral.*

Artículo 45.- Decisión posterior sobre normas sometidas al referendo. Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación. Pasado ese término se aplicarán las mayorías ordinarias.

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

Artículo 46.- Nombre y encabezamiento de la decisión. La decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo, o resolución local, según corresponda a materias de competencia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, distritales o de las juntas administradoras locales, y así se encabezará el texto aprobado.

Si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobado mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente según el caso:

"El pueblo de Colombia decreta".

Artículo 47.- Promulgación de actos legislativos, leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales aprobados en referendos. Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días, contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Artículo 48.- Vigencia de la decisión. Los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones locales, entrarán en vigencia a partir del momento de la publicación a menos que en la misma se establezca otra fecha.

La publicación deberá hacerse a los ocho días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral en el "Diario Oficial" o en la publicación oficial de la respectiva corporación y de no realizarse, se entenderá surtida una vez vencido dicho término, configurándose para el funcionario reticente una causal de mala conducta.

TITULO V

LA CONSULTA POPULAR

Artículo 49.- Consulta popular nacional. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.

No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política.

Artículo 50.- Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

Artículo 51.- Forma del texto que se someterá a votación. Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un "sí" o un "no".

No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en esta ley.

Artículo 52.- Concepto previo para la realización de una consulta popular. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.

El gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, al concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si éste fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal Contencioso-Administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.

Artículo 53.- Fecha para la realización de la consulta popular. La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso de las consultas populares celebradas en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades, el término será de dos meses.

Artículo 54.- Decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

Artículo 55.- Efectos de consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el periodo siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el Concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.

Artículo 56.- Suspensión de la votación para la Consulta Popular. El Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, mediante decreto legislativo, podrá suspender la realización de la votación durante la vigencia de cualquiera de los Estados de Excepción si su celebración pudiere afectar el orden público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes. Dentro de los tres días siguientes a la expedición del decreto, el Presidente de la República, presentará un informe motivado al Congreso, sobre las razones que determinaron la suspensión.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el decreto legislativo de suspensión para que ésta decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

TITULO VI

CONSULTA PARA CONVOCAR UNA ASAMBLEA

CONSTITUYENTE

Artículo 57.- Iniciativa y convocatoria de la Consulta. El Congreso de la República, mediante una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca a una Asamblea Constituyente para reformar parcial o totalmente la Constitución.

Artículo 58.- Contenido de la ley de convocatoria. Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su periodo.

Artículo 59.- Control de constitucionalidad. Sancionada la ley que convoca la consulta, el Presidente de la República la remitirá a la Corte Constitucional para que ésta decida previamente sobre su constitucionalidad formal, de conformidad con lo establecido en los artículos 241 inciso 2, y 379 de la Constitución Política.

Artículo 60.- La tarjeta electoral. La Tarjeta electoral para la consulta deberá ser diseñada de tal forma que los electores puedan votar con un "si" o un "no" la convocatoria y los temas que serán competencia de la Asamblea.

Artículo 61.- Convocatoria de la Asamblea. Se entiende que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral. Las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente.

Artículo 62.- Fecha para la realización de la consulta. La consulta para convocar una Asamblea Constituyente y la elección de sus delegatarios serán dos actos separados.

Esta deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir de la fecha de la expedición de la ley. Estos mismos términos rigen para la elección de los delegatarios a la asamblea, contados desde la fecha de promulgación de los resultados por el Consejo Nacional Electoral. Las dos votaciones no podrán coincidir con otro acto electoral.

TITULO VII

DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO

Artículo 63.- Revocatoria del mandato. *Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.*

La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

Parágrafo. *La Registraduría del Estado Civil correspondiente, certificará que las cédulas de quienes firman el formulario, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.*

Artículo 64.- Motivación de la revocatoria. *El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.*

Artículo 65.- Informe de la solicitud de revocatoria. *Aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los cinco días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario.*

Artículo 66.- Convocatoria a la votación en las entidades territoriales. *Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.*

Artículo 67.- Divulgación, promoción y realización de la convocatoria. *Corresponderá al Registrador del estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación de acuerdo con las normas establecidas en el Título X de la presente ley.*

Artículo 68.- Aprobación de la revocatoria. Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.

Artículo 69.- Resultado de la votación. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su periodo.

Artículo 70.- Inscripción de candidatos. Podrá inscribirse como candidato cualquier ciudadano que cumpla los requisitos constitucionales y legales para ello, de conformidad con lo establecido en las normas electorales generales, a excepción del mandatario que ha renunciado o al que le ha sido revocado el mandato.

La inscripción del candidato deberá hacerse ante el correspondiente Registrador del Estado Civil, por lo menos veinte días antes de la fecha de la votación.

Artículo 71.- Remoción del cargo. Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado.

Artículo 72.- Ejecución inmediata de la revocatoria. Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.

Artículo 73.- Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que el Registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.

Durante el periodo que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, un ciudadano del mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado.

Artículo 74.- Designación del sucesor.

El funcionario reemplazante dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo periodo.

Artículo 75.- Suspensión de elecciones. *El Presidente de la República decidirá, en caso de grave perturbación del orden público, sobre el aplazamiento de la celebración de las elecciones según lo establecido en las normas electorales vigentes.*

TITULO VIII

del plebiscito

Artículo 76.- Plebiscito. *El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.*

El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El plebiscito no podrá coincidir con otra elección.

Artículo 77.- Concepto obligatorio de las Cámaras y previo de la Corte Constitucional. *Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en que el Presidente haya informado sobre su intención de realizar un plebiscito, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.*

En ningún caso el plebiscito podrá versar sobre la duración del periodo constitucional del mandato presidencial, ni podrá modificar la Constitución Política.

Artículo 78.- Campaña a favor o en contra del plebiscito. *El 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.*

El Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hará dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación.

Artículo 79.- Efecto de la votación. El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mayoría del censo electoral.

TITULO IX

Del cabildo abierto

Artículo 80.- Oportunidad. En cada periodo de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.

Artículo 81.- Petición de Cabildo Abierto. Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones.

Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.

Artículo 82.- Materias objeto de Cabildo abierto. Podrá ser materia de cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.

Artículo 83.- Prelación. En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.

Artículo 84.- Difusión del cabildo. Los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto. Para ello, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo.

Artículo 85.- Asistencia y vocería. A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

Además del vocero de quienes solicitaron el cabildo abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.

Artículo 86.- Obligatoriedad de la respuesta. Terminado el cabildo, dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Artículo 87.- Citación a personas. Por solicitud de los promotores del cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

Artículo 88.- Sesiones fuera de la sede. Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a una localidad, corregimiento o comuna, el cabildo abierto podrá sesionar en cualquier sitio de éste, con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital, o la junta administradora local, según el caso.

TITULO X

normas sobre divulgación institucional,

publicidad y contribuciones

Artículo 89.- Espacios institucionales en televisión. En el referendo de carácter constitucional o legal, los promotores a favor o en contra de la iniciativa, así como los partidos y movimientos 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. El Gobierno Nacional si lo desea, dispondrá de tres espacios en cada canal para que presente su posición sobre la materia.

En las campañas de referendo de ordenanzas, de acuerdo o de resoluciones locales, en las capitales de los departamentos, los promotores de la iniciativa y 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, dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de la votación. En el caso

del Distrito Capital, y mientras no disponga de canal regional, se considerará para tales efectos como canal regional la cadena tres de televisión.

El Consejo Nacional Electoral previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el órgano que haga sus veces, distribuirá los espacios, señalará la duración de cada presentación y establecerá las reglas que deban observarse en los mismos.

El tiempo asignado a los promotores de la iniciativa no podrá ser inferior al promedio del asignado a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Artículo 90.- Publicaciones institucionales. *El Registrador del Estado Civil correspondiente, ordenará tres (3) publicaciones del texto del proyecto sometido a referendo, al comienzo, en el intermedio y al final de la campaña, en dos diarios de circulación nacional si se trata de un referendo de carácter constitucional o legal, o dos publicaciones en un diario de amplia circulación en el respectivo territorio, en el caso de un referendo de carácter departamental o municipal.*

Artículo 91.- Campaña institucional de la organización electoral. *Sin perjuicio de la campaña que adelanten los distintos grupos, la organización electoral será responsable de la campaña por el "sí" y por el "no", y para dar una orientación objetiva al debate, escuchará en audiencia los argumentos de los promotores y opositores según lo establecido por el Consejo Nacional Electoral.*

Durante el tiempo de la campaña, la organización electoral publicará anuncios en los medios de comunicación más adecuados para la suficiente divulgación del contenido de la propuesta que será sometida a referendo, para invitar a los ciudadanos a participar en la votación, y para ilustrar a los ciudadanos sobre la organización del mismo, pero no podrá expresar juicio alguno sobre el texto que será votado, ni señalar sus ventajas, implicaciones o desventajas, si las hubiere.

Artículo 92.- Reglas para campañas publicitarias. *En las campañas de los procesos de participación ciudadana de iniciativa popular, toda persona natural o jurídica de derecho privado podrá contratar publicidad para promover la recolección de firmas, la participación ciudadana y una determinada posición frente al tema de la iniciativa. En todo caso, deberá indicarse el nombre de quien financie los anuncios.*

Las afirmaciones falsas sobre el contenido de una iniciativa o de un referendo serán sancionadas, en el caso de personas de derecho privado, por el Consejo Nacional Electoral, con multas entre diez y cincuenta salarios mínimos. En el caso de funcionarios o de entidades públicas, estas podrán ser denunciadas ante el Ministerio Público por cualquier ciudadano.

Artículo 93.- Publicidad en las campañas de referendo. *Los promotores de una iniciativa de referendo, los que promuevan el voto por el "no", así como los partidos y movimientos políticos que intervengan en el debate, podrán hacer propaganda por todos los medios de comunicación, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Consejo Nacional Electoral.*

Artículo 94.- Publicidad pagada en los medios de comunicación social. *Cuando un periódico, una emisora, una programadora de televisión u otro medio de comunicación social acepte difundir publicidad pagada sobre un referendo, deberá prestar sus servicios a todos los promotores, partidos o grupos políticos que intervengan en el debate y que los soliciten, en igualdad de condiciones.*

Artículo 95.- Control de contribuciones. *Los promotores podrán recibir contribuciones de los particulares para sufragar los gastos del proceso de recolección de firmas y deberán llevar una cuenta detallada de las mismas y de los fines a que hayan sido destinadas.*

Quince días después de terminado el proceso de recolección de firmas, deberá presentarse a la Registraduría el balance correspondiente, suscrito por un contador público juramentado.

Desde el inicio del proceso de recolección de firmas, cualquier persona podrá solicitar que se haga público el nombre de quienes hayan financiado la iniciativa, en dinero o en especie, por un valor superior a un salario mínimo mensual.

Ninguna contribución podrá superar el monto que cada año fije el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 96.- Fijación del monto máximo de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación. *El monto máximo de dinero privado que podrá ser gastado en cada una de las campañas relacionadas con los derechos e instituciones reguladas en la presente ley, será fijado por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.*

TITULO XI

de la participación democrática de las organizaciones civiles

Capitulo 1.

De la democratización del control y de la fiscalización de la administración pública

Artículo 97.- De la participación administrativa como derecho de las personas. *La participación en la gestión administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y de aquellos que se señalen mediante ley que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política y establezca los procedimientos reglamentarios requeridos para el efecto, los requisitos que deban cumplirse, la definición de las decisiones y materias objeto de la participación, así como sus excepciones y las entidades en las cuales operarán estos procedimientos.*

Artículo 98.- De las veedurías ciudadanas. *Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.*

La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política.

TITULO XII

disposiciones generales

Artículo 99.- Facultades extraordinarias. *Revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis meses, de acuerdo con lo establecido por el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, para crear el "**FONDO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**", con personería jurídica, patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Gobierno; el cual tendrá por objeto financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la*

capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en esta ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Parágrafo. *El Gobierno realizará las operaciones presupuestales para este efecto.*

Artículo 100.- Apropriaciones presupuestales. *Con el propósito de garantizar los recursos necesarios para la realización de los procesos de participación ciudadana en la iniciativa popular, los referendos, las consultas populares, los plebiscitos y los cabildos abiertos, se incluirán las apropiaciones presupuestales correspondientes en la ley anual de presupuesto, de acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes.*

Artículo 101.- Remisión a normas electorales. *A las elecciones previstas en esta ley se aplicarán las disposiciones electorales que no sean incompatibles con ella.*

Las normas sobre contribución y publicidad de balance del Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos y de la Oposición se aplicarán en lo que fuere pertinente.

Artículo 102.- Declaración de resultados. *El Consejo Nacional Electoral o el Registrador del Estado Civil correspondiente, según el caso, declarará, oficialmente el resultado de la votación y lo comunicará a todas las autoridades que tengan competencia para tomar decisiones o adoptar medidas relacionadas con lo decidido.*

Artículo 103.- Informes de la Registraduría. *La Registraduría Nacional del Estado Civil llevará un archivo de la utilización de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana regulados en la presente ley.*

Artículo 104.- Vigencia de la ley. *Esta ley rige a partir de su publicación".*

VIII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, en relación con el proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana"

R E S U E L V E:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES:

1. Los artículos 1o. ; 2o.; 3o., entendiendo por *"norma jurídica"*, Acto Legislativo, Ley, Ordenanza, Acuerdo o Resolución local; 4o., 5o., 6o., 7o. siempre y cuando la convocatoria a plebiscito que haga el Presidente de la República, satisfaga los requisitos previstos en el artículo 104 de la Constitución Política; 8o. a 16; 18 a 27; 30; 32 a 43; 45; 46; 48 a 52; 54 a 74; 76; 79 a 89; 91 a 98 y 104 a 109.

2. El artículo 28 salvo la frase *"y las de acto legislativo con el del veinte (20%) de los mismos"*, que se declara inexecutable.

3. El artículo 29 salvo la frase *"y en el artículo 106 del Código de Régimen Político y Municipal o en las normas que lo modifiquen"* de su numeral 1o., que se declara inexecutable.

4.El artículo 34, en 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 la Carta Política.

5. El artículo 44, salvo la frase *"... la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional o..."* de la primera parte, así como la frase *"La Corte Constitucional o..."* de la segunda parte, que se declaran inexecuibles.

6. El artículo 47, salvo la frase *"El Congreso de Colombia decreta"*, consignada en su inciso segundo, que se declara inexecutable.

7. El artículo 53, excepto su inciso segundo, que se declara inexecutable, al igual que la frase *"en los mismos términos previstos en su inciso anterior"* de su inciso tercero.

8. El artículo 75, salvo su inciso primero que se declara inexecutable.

9. El artículo 77, salvo la frase *"las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política, o sobre..."* que se declara inexecutable.

10. El artículo 78, salvo su inciso segundo, que se declara inexecutable.

11. Los artículos 99 y 100 salvo la expresión *"ordinaria"* que en ellos se consigna, la cual se declara inexecutable.

SEGUNDO.- Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 17; 90; 101; 102 y 103.

TERCERO.- REMITIR al Señor Presidente de la República el texto del proyecto de ley y copia auténtica de la presente sentencia, para los efectos del correspondiente trámite constitucional.

CUARTO.- ENVIAR copia auténtica de esta sentencia a los Presidentes del H. Senado y de la H. Cámara de Representantes para su conocimiento.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

Cfr. sentencias T-439 de 1992, C-607 de 1992, T-469 de 1992, C-003 de 1993, T-03 de 1992, T-383 de 1993, T-200 de 1993, C-089 de 1994, y C-86A de 1994, entre otras.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-089 de 1994, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Cfr. Bobbio, Norberto. "El futuro de la Democracia", México, 1.986.

4 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-011 de 1994. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria 163/92 Senado 254/1993 Cámara de Representantes "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones". M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

5 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-089 de 1994. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria 11/92 Cámara 348/93 Senado "por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones". M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-de 1994. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria 209/92 Senado 1/92 Cámara de Representantes "por la cual se desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos". M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

7 Cfr. Gaceta Constitucional No. 79.

Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo. "Las Instituciones Legislativas de la Democracia Directa". Editorial Tecnos, Madrid. 1982, p. 421.

8 Biscaretti di Ruffia, Ob. cit.

9 Gaceta Constitucional N° 47 de abril 15 de 1991, p. 11.

10 Ob. Cit.

11 Según expresión de un cabildo abierto en Villa de San Gil del año de 1.792, para definir la construcción de una obra pública. Esta práctica cívica tan importante en la época heroica de la Conquista, cayó luego, bajo la Colonia en acentuada postración, de la que habría de salir, ya con aire revolucionario -20 de julio de 1.810-, hasta el momento histórico precursor de la independencia. Cfr. Jose Maria Ots. Capdequi, "Historia del derecho español en América y del derecho indiano", Madrid, Aguilar, 1969, p. 153.

12 Cfr. Indalecio Liévano Aguirre, "Los grandes conflictos socio-económicos de nuestra historia", Bogotá, 1966, p. 578.

13 Cfr. Luis Eduardo Nieto Arteta, "Economía y cultura en la historia de Colombia", Editorial Oveja Negra, Ed. 1974, p. 34.

14 Cfr. Sentencia C-130 de 1994. M. P., Dr. Fabio Morón Díaz.PPP

15 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-08o de 1994. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

16 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-011 de 1.994. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

17 Ver sentencia C-013 de 21 de enero de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia No. C-180/94

REVOCATORIA DE ALCALDES-Quórum/REVOCATORIA DE GOBERNADORES-Quórum/REVOCATORIA DEL MANDATO (Salvamento de voto)

Disentimos de la decisión mayoritaria que declaró exequible la exigencia establecida en el artículo 69 del proyecto revisado, según la cual es necesario que haya una mayoría calificada del 60% de los votos emitidos para que opere la revocatoria de alcaldes y gobernadores. Los argumentos son los mismos por los cuales salvamos el voto en la sentencia C-011/94, por medio de la cual esta Corporación revisó el proyecto de ley estatutaria sobre voto programático.

PRINCIPIO DE LA MAYORIA SIMPLE (Salvamento de voto)

Consideramos que la Constitución define al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, organizado en forma... democrática... y la regla de la democracia acogida por la Carta fundamental, es el principio de la mayoría simple (CP. arts. 146 y 148). Es cierto que la Constitución puede excepcionar el principio de mayoría simple y efectivamente lo hace en varias ocasiones. Sin embargo, cuando la Constitución no establece una excepción al principio de mayoría simple, la ley no puede hacerlo de manera injustificada. Es pues razonable que la ley exija como requisito de validez de la revocatoria que el número de sufragios depositados para la revocatoria no sea inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió el mandatario. Pero lo que resulta inaceptable es que la ley contradiga sin justificación constitucional la regla general de la mayoría simple y establezca una fórmula de mayoría calificada para la aprobación de la revocatoria por los ciudadanos. Además, el artículo 69 no se contenta con el establecimiento de la mayoría absoluta puesto que consagra que 60% de los votantes deberán aprobar la revocatoria. De esa manera la ley no sólo está otorgando a una minoría la posibilidad de impedir un pronunciamiento de la mayoría en ejercicio de su derecho constitucional a controlar el desempeño de los funcionarios elegidos,

sino que además podría estar convirtiendo en inoperante el mecanismo de la revocatoria de mandato.

Los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, disentimos de la decisión mayoritaria que declaró exequible la exigencia establecida en el artículo 69 del proyecto revisado, según la cual es necesario que haya una mayoría calificada del 60% de los votos emitidos para que opere la revocatoria de alcaldes y gobernadores. Los argumentos son los mismos por los cuales salvamos el voto en la sentencia C-011/94, por medio de la cual esta Corporación revisó el proyecto de ley estatutaria sobre voto programático.

Consideramos que la Constitución define al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, organizado en forma... democrática... y la regla de la democracia acogida por la Carta fundamental, es el principio de la mayoría simple (CP. arts. 146 y 148), tal y como esta Corporación lo reconoció en fallo anterior, cuando expresamente señaló:

"La Constitución se fundamenta en una democracia basada en el juego de las mayorías y sólo incorpora excepcionalmente el sistema de mayoría calificada"¹

Es cierto que la Constitución puede excepcionar el principio de mayoría simple y efectivamente lo hace en varias ocasiones: así, para la aprobación de las leyes orgánicas y estatutarias (CP art. 151 y 153), exige mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras; igual mayoría se requiere para la aprobación en segundo periodo de una reforma constitucional por el Congreso (CP art. 375) o para que ese cuerpo representativo convoque una Asamblea Constituyente que deberá ser aprobada cuando menos por una tercera parte del censo electoral (CP art. 376); para la concesión de indultos o amnistías para delitos políticos, la Constitución exige una mayoría de dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara (CP. art. 150 ord. 17); también para la elección de Presidente en primera vuelta la Constitución exige mayoría absoluta (CP. art. 190).

Sin embargo, cuando la Constitución no establece una excepción al principio de mayoría simple, la ley no puede hacerlo de manera injustificada. Los Magistrados que salvamos nuestro voto consideramos que es razonable que se establezcan ciertos requerimientos de participación electoral mínima que garanticen que la revocatoria sea producto de una decisión mayoritaria. Es pues razonable que la ley exija como requisito de validez de la revocatoria

que el número de sufragios depositados para la revocatoria no sea inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió el mandatario. Pero lo que resulta inaceptable es que la ley contradiga sin justificación constitucional la regla general de la mayoría simple y establezca una fórmula de mayoría calificada para la aprobación de la revocatoria por los ciudadanos. Además, el artículo 69 no se contenta con el establecimiento de la mayoría absoluta puesto que consagra que 60% de los votantes deberán aprobar la revocatoria. De esa manera la ley no sólo está otorgando a una minoría la posibilidad de impedir un pronunciamiento de la mayoría en ejercicio de su derecho constitucional a controlar el desempeño de los funcionarios elegidos, sino que además podría estar convirtiendo en inoperante el mecanismo de la revocatoria de mandato. Por eso creemos que ese aspecto del artículo 69 debió ser declarado inexecutable.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

NOTA DE PIE DE PAGINA:

1 Ver sentencia C-013 de 21 de enero de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-180/94

CABILDO ABIERTO-Naturaleza (Salvamento de voto)

El cabildo abierto es hoy en día una clara expresión de la soberanía popular local y de la democracia participativa contemporánea. De ahí su adopción en el artículo 103 la Constitución de 1991, como uno de los mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía. La decisión mayoritaria de la Corte sobre este punto, acepta el sentido democrático y participativo de la institución pero, de manera inexplicable, limita sus alcances hasta considerar que sólo tiene efectos deliberantes. En estas condiciones, el cabildo abierto se confunde con el derecho de petición consagrado por el constituyente

en el artículo 23 de la Carta. La voluntad popular de institucionalizar una vía de participación adicional, queda entonces desvirtuada por la decisión de la Corte de recortar sus alcances hasta confundir su operatividad con la de otra figura ya existente.

1. El cabildo surge como una expresión política de la vida municipal española del siglo XI. En un principio se manifestaba de manera abierta y comprendía a los habitantes de todo el territorio. Posteriormente surge el cabildo cerrado, compuesto por comisiones de pocos individuos, depositarios de poder representativo. Esta institución tuvo gran importancia durante la colonia española en América. La ley II, título X, libro IV de la Recopilación de las Leyes de Indias autorizaba la convocatoria del cabildo abierto en situaciones de gravedad extrema, que afectaban profundamente la existencia común, con el objeto de adoptar soluciones a la crisis. Durante los siglos XVII y XVIII los cabildos abiertos se constituyeron en verdaderas reuniones populares, lideradas por tribunos elocuentes, en las cuales fue germinando el espíritu revolucionario que dio origen a la independencia.

2. El cabildo abierto tuvo lugar en aquellas situaciones de crisis cuando las instituciones previstas para resolver problemas ordinarios resultaban insuficientes. Históricamente fue una especie de manifestación del constituyente primario en el ámbito municipal. No obstante su origen medioeval, el cabildo abierto es hoy en día una clara expresión de la soberanía popular local y de la democracia participativa contemporánea. De ahí su adopción en el artículo 103 la Constitución de 1991, como uno de los mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía.

3. La decisión mayoritaria de la Corte sobre este punto, acepta el sentido democrático y participativo de la institución pero, de manera inexplicable, limita sus alcances hasta considerar que sólo tiene efectos deliberantes. En estas condiciones, el cabildo abierto se confunde con el derecho de petición consagrado por el constituyente en el artículo 23 de la Carta. La voluntad popular de institucionalizar una vía de participación adicional, queda entonces desvirtuada por la decisión de la Corte de recortar sus alcances hasta confundir su operatividad con la de otra figura ya existente.

4. Eliminados sus efectos jurídicos, la única consecuencia que subsiste del texto constitucional es la nominal y, con ella, la de un eventual efecto simbólico en beneficio de la participación ciudadana, cuya utilidad es dudosa si se tiene en cuenta la producción de otro efecto simbólico paralelo al anterior, y esta vez en beneficio de la frustración

y de la apatía, ocasionadas por la ineficacia de los enunciados constitucionales.

5. Las dificultades de la puesta en marcha de una institución constitucional no pueden conducir al legislador a frustrar su sentido y alcance. Es cierto que la reglamentación del cabildo abierto - como la de la revocatoria del mandato- plantea problemas difíciles y delicados. Sin embargo, la dificultad no es una imposibilidad - como lo demuestran otras legislaciones que contemplan la figura- y debió ser asumida - al menos por la Corte- para respetar la voluntad constituyente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Alcance/PARTICIPACION CIUDADANA

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisivos no electorales que incidirán

significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA

Tales mecanismos de participación democrática, en el ámbito de lo político, conforme al ya citado artículo 103 son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Su desarrollo normativo constituye el objeto del proyecto materia de la presente revisión.

DERECHO A TENER INICIATIVA LEGISLATIVA EN LAS CORPORACIONES PUBLICAS

La posibilidad de tener iniciativa legislativa y normativa ante las diversas corporaciones públicas, tiene la naturaleza de un derecho político fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Ciertamente, dentro de los derechos políticos que consagra la Constitución está el de "tener iniciativa en las corporaciones públicas", que se establece además como mecanismo de participación ciudadana. Este instrumento ofrece a los ciudadanos en ejercicio, a las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales del orden nacional, departamental, distrital o municipal o local, la posibilidad de presentar los proyectos de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones que estimen oportunas. Igualmente, la posibilidad de promover iniciativas de carácter legislativo y normativo o de elevar una solicitud de referendo, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que la ley exija para su ejercicio.

REFERENDO DEROGATORIO/REFERENDO APROBATORIO

El referendo es el mecanismo mediante el cual el pueblo aprueba o rechaza las decisiones normativas de las autoridades, expresadas en un texto ya elaborado de proyecto; lo hay para derogar reformas constitucionales y leyes, para aprobar reformas a la Constitución y

*para convocar asambleas constituyentes. Nuestra Constitución distingue dos modalidades de referendo, a saber: a) **El Referendo derogatorio** de una ley. Otra modalidad es 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, el cual se produce con el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, previa participación a lo menos de la cuarta parte del censo electoral, y que se contempla en el artículo 377 de la Carta. b) **El Referendo aprobatorio**, el cual se prevé como mecanismo para convertir una región en entidad territorial al igual que para reformar directamente la Constitución y para refrendar las reformas constitucionales que el Congreso aprobare en relación con los derechos fundamentales y sus garantías, con los procedimientos de participación popular o con el Congreso mismo.*

REFERENDO-Posibilidad de participación

La posibilidad para los ciudadanos de participar en referendos tiene la naturaleza de derecho político fundamental de origen constitucional, consagrado como tal en el numeral segundo del artículo 40 de la Carta y, como mecanismo de participación, en el inciso primero del artículo 103 constitucional.

REFERENDO/PLEBISCITO-Diferencias

El proyecto recoge la doctrina universal que distingue el referendo del plebiscito en cuanto en aquél el pronunciamiento se le pide al pueblo en relación con un texto normativo ya elaborado que bien puede ser un proyecto de norma jurídica o una norma jurídica ya en vigor, mientras que en éste versa sobre una decisión que no se ha plasmado normativamente en un texto positivo o escrito.

REVOCATORIA DEL MANDATO-Fundamento/MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA/DERECHO DE PARTICIPACION EN EL EJERCICIO DEL PODER

Al residir la soberanía en el pueblo, como así lo establece el artículo 3o. de la Constitución, éste otorga un mandato programático a sus elegidos, cuya efectividad dependerá de haberse hecho explícito aquello a lo cual se compromete a defender y por cuyo incumplimiento sus electores pueden llamarlo a exigirle "cuentas" por sus acciones u omisiones y en tal caso, revocarle el mandato. La revocatoria es tal vez uno de los derechos políticos de mayor repercusión para hacer realidad la verdadera democracia participativa, que postula el artículo

1o. de nuestra Carta Política, por cuanto otorga a los electores un importante poder de control sobre la conducta de sus representantes, con lo que establece un nexo de responsabilidad entre estos y su base electoral. De ahí que quienes tienen derecho, jurídica y políticamente a revocar un mandato, sean las mismas personas que lo confirieron u otorgaron. No quienes son ajenos a la relación establecida, que en este caso es la de elector-elegido. El derecho a revocar el mandato forma parte no sólo de uno de los mecanismos de participación ciudadana de mayor importancia, sino que además tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional atribuido a todo ciudadano con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y ante todo, en el control del poder político. La revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como quiera que este conserva el derecho político de controlar al elegido durante todo el tiempo en que el mandatario ejerza el cargo.

PLEBISCITO

El plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder -el pueblo- para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. El plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad. A diferencia del referendo, en el cual se le consulta a los ciudadanos acerca de un texto normativo ya formalizado para que se pronuncien afirmativa o negativamente, en el plebiscito, se le consulta sobre una decisión no plasmada en un texto normativo para que se pronuncie favorable o desfavorablemente; es decir, que no se propone un determinado texto legal a la decisión del pueblo, sino que se somete a su consideración la decisión como tal.

PLEBISCITO-Convocatoria

La titularidad de la atribución de convocar a plebiscito se asigna al Presidente de la República, mediante acto que requiere concepto previo favorable del Senado y la firma de todos los ministros (artículo 104 CP). La decisión del pueblo es obligatoria, por manera que no requiere ni de refrendación, ni de adopción bajo la forma de ley o de decreto.

CONSULTA POPULAR/DERECHO DE PARTICIPACION CIUDADANA

En el ámbito descentralizado territorialmente, sea regional, provincial o local la consulta popular versa sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, y la iniciativa de convocarla le corresponde al Gobernador o Alcalde, según el caso. La consulta popular es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas. Es el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local. El derecho de todo ciudadano a participar en las consultas populares, hace parte del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político.

CABILDO ABIERTO

Debe entenderse por Cabildo Abierto la congregación 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, depende la expansión de la modalidad de participación directa en forma de asambleas generales a otros ámbitos del Estado. El cabildo abierto, como nos enseña la historia, cuando adquiere dinámica, se convierte en escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso. En este punto la Corte pone de presente que la connotación eminentemente deliberante del cabildo que figura en la definición, en modo alguno significa que el legislador haya circunscrito sus efectos. Por el contrario, puede en todo tiempo conferirle capacidad decisoria. Queda, pues, abierta la puerta para que en el futuro, el Congreso por la vía estatutaria le reconozca fuerza vinculante a las deliberaciones populares en cabildo, en forma congruente con la potestad soberana del pueblo quien, como titular originario la ejerce por esta vía de manera directa. Su propósito esencial es ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población.

INICIATIVA POPULAR-Revisión

Así como se concibe la revisión de la iniciativa popular por la jurisdicción contencioso administrativa, menoscaba el alcance de este mecanismo de participación popular, toda vez que da al órgano respectivo una inusitada capacidad de incidir de manera favorable o

desfavorable sobre el contenido, alcance y apoyo de la iniciativa. En segundo término, puede ocurrir que el concepto del Consejo de Estado respecto de la constitucionalidad de la iniciativa no coincida con el fallo que al tenor del artículo 241, le compete emitir a la Corte Constitucional, dando lugar a dos visiones institucionales de dos jurisdicciones distintas sobre el mismo asunto, con la consiguiente inseguridad jurídica. Más importante aún: la creación de la jurisdicción constitucional y la asignación de competencias de control constitucional a la Corte Constitucional y al Consejo de Estado es materia desarrollada por el Constituyente, por lo cual sus reglas emanan directamente de la Carta Política. Por tanto, en este campo el legislador no tiene competencia de regulación, ni siquiera residual. De ahí que lo dispuesto en la norma sub-examine acarree una contundente invasión del señalamiento de competencias a los Altos Tribunales mencionados, efectuado por el Constituyente en los artículos 237, numeral 2o. y 241 de la Constitución Política. En tercer lugar, si el tribunal competente de la jurisdicción contencioso administrativa pudiese desempeñarse en este campo en una primera instancia, con carácter consultivo, después no podría actuar para definir la acción contencioso administrativa.

PARTICIPACION CIUDADANA-Vecindad

En cuanto respecta al artículo 26 del proyecto que establece que en los casos en que se realicen procesos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, sólo podrán consignar su apoyo quienes residan en la respectiva entidad territorial y estén inscritos en el correspondiente censo electoral, esta Corte reitera la jurisprudencia que ha sentado respecto de normas que consagran análoga condición, en el sentido de que ella encuentra pleno asidero en el artículo 316 de la Constitución Política, que claramente señala que en la decisión de asuntos de carácter local solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.

INICIATIVA DE ACTO LEGISLATIVO- Porcentaje del respaldo

Se declarará inexecutable la parte final en cuanto señala que, tratándose de iniciativa de acto legislativo el respaldo de concejales o diputados deberá ser del veinte por ciento (20%), toda vez que el conflicto planteado por la incongruencia sobre el monto del apoyo previsto en el artículo 155 (30%) y 375 (20%) CP., debe resolverse en favor de la observancia del 30%, pues pese a preverse en norma anterior, sin lugar a dudas, es el congruente con la jerarquía superior que ostentan los actos legislativos o reformativos de la Constitución

Política que, en razón al carácter estricto y rígido de la Constitución Colombiana, están sometidos a requisitos indudablemente más rigurosos y exigentes para su adopción que los requeridos por el ordenamiento constitucional para las leyes.

INICIATIVA POPULAR-Restricciones

La Corte declarará inexecutable la delegación que en favor de la ley ordinaria hizo el legislador, al autorizar que por esta vía puedan excluirse de la iniciativa popular normativa las materias que sean de competencia privativa de los gobernadores o alcaldes, según lo establecido "en el artículo 106 del Código de Régimen Municipal o en las normas que lo modifiquen". El señalamiento de restricciones a la iniciativa popular sólo puede efectuarse mediante Ley estatutaria.

REFERENDO DEROGATORIO

El referendo derogatorio está expresamente consagrado en el artículo 170 constitucional, para permitir que un grupo de ciudadanos solicite la derogatoria de una ley formalmente, y posteriormente el pueblo autónomamente decida si la ratifica o la deroga.

REFERENDO APROBATORIO

El referendo aprobatorio se deriva del principio de soberanía popular y de la cláusula general de la Constitución que permite al legislador regular formas de participación diferentes a las que la misma Carta Política contempla; su objetivo es darle eficacia a la iniciativa popular, que de no contar con este instrumento, se podría convertir en un esfuerzo improductivo y frustrante, lo cual desestimularía la presentación de iniciativas populares.

REFERENDO CONSTITUCIONAL

Se consagra la figura del referendo constitucional, señalando que por iniciativa del gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al cinco por ciento (5%) del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado en forma que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía del referendo, requiere del voto afirmativo de más de la mitad de

los sufragantes y que el número de estos exceda la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

REFERENDO-Convocatoria/REFERENDO-Control constitucional

La referencia que se hace al " fallo de la Corte Constitucional" se declara exequible, en el entendido que se refiere a la decisión que a esta Corporación le compete proferir con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo, sólo por vicios de procedimiento, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2o. del artículo 241 de la Carta Política. Una interpretación distinta del fragmento que se glosa 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. 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.

REFERENDO-Prohibición que coincida con otra elección

No obstante que la Constitución no consagra en forma expresa respecto de la convocatoria a referendo, la prohibición de que coincida con otra elección, como sí lo hace en su artículo 104 en relación con la consulta del orden nacional, juzga la Corte que ella encuadra en la competencia que el Constituyente confirió al legislador en el artículo 258 de la Carta Política, para implantar mediante ley, mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho en cabeza de todo ciudadano.

REFERENDO-Suspensión transitoria de la votación/DECRETO LEGISLATIVO DE SUSPENSION DE REFERENDO-Control Constitucional

Esta Corte estima razonable la facultad que la norma concede al Gobierno, para evaluar la incidencia que en la realización de un referendo, pudieren tener circunstancias de orden público que puedan afectar la convocatoria o producir intimidación a los votantes. Se observa además que el ejercicio constitucionalmente válido de dicha competencia mediante decreto legislativo, se sujeta al control de la Corte, como lo consagra expresamente el inciso final de la norma en comento, al reiterar, respecto de dicho decreto, el control automático y

oficioso que para los de naturaleza legislativa que expida el ejecutivo durante los estados de excepción, se consagra en los artículos 214-6 y 241 de la Carta Política. Por esa razón, no se estima que la norma vulnere la Constitución.

REFERENDO-Control previo de constitucionalidad

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.

REFERENDO SOBRE LEYES-Control posterior

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.

CORTE CONSTITUCIONAL-Atribución de Competencias/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA

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.

LEY-Encabezamiento

Se considera que la parte del precepto que en el caso de actos legislativos y leyes aprobados popularmente, dispone su encabezamiento con la expresión "El Congreso de Colombia decreta", es inconstitucional. Tal encabezamiento desvirtúa el origen popular de la norma.

CONSULTA POPULAR-Control previo/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA

La creación de un control previo y de contenido sobre el texto mismo de la consulta popular de carácter nacional que se someterá a la decisión del pueblo, por la norma en estudio, contradice abiertamente el artículo 241 de la Constitución Política, cuyo numeral 3o. dispone un control posterior para las consultas populares del orden nacional, por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. Cosa diferente ocurre con la asignación de competencia que la norma en comento hace en cabeza del Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa competente respecto de la consulta de carácter departamental, municipal o local, pues es claro que ella constituye cabal desarrollo de las que corresponden al legislador en virtud de la cláusula general de competencia.

CONSULTA POPULAR-Control de la Convocatoria

El aparte de la norma que señala a la Corte el procedimiento por el cual debe ejercer el control del acto de convocatoria a la consulta popular, resulta también violatorio tanto del artículo 152 literal

d) constitucional, por desbordar el ámbito normativo propio de la regulación por la vía estatutaria, y el artículo 23 transitorio de la Carta, en el cual el Constituyente atribuyó al Presidente de la República la competencia de dictar, mediante decreto (que corresponde al 2067 de 1991), el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante esta Corporación. En esas condiciones, su señalamiento por el Congreso constituye una clara usurpación de las competencias de legislación excepcional que por una sola vez la Carta confió al Ejecutivo. En tal virtud se declarará inexecutable.

CONSULTA PARA CONVOCAR ASAMBLEA CONSTITUYENTE- Control de Constitucionalidad

La Carta Política en el numeral segundo del artículo 241, dispone que corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre la constitucionalidad de la convocatoria a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, previamente o con anterioridad al pronunciamiento popular. Dicho examen sólo abarcará el estudio de los posibles vicios de procedimiento en su formación.

REVOCATORIA DEL MANDATO-Motivación

La Corte considera constitucional la disposición, en cuanto dicha exigencia es parte esencial del mecanismo de la revocatoria, pues no podría entenderse que se pretendiera conseguir el apoyo popular para llevar a cabo una convocatoria a votación para revocar un mandato, sin conocer los motivos que fundamentan dicha solicitud. La exigencia legal de que el formulario de solicitud exprese los motivos por los cuales se convoca a la votación es razonable y ajustada a la Constitución, por cuanto fija el contenido y las causas para que los ciudadanos puedan ejercer efectiva y eficazmente el control político. Las causales que se señalan en la norma son válidas, ya que constituyen las verdaderas expresiones del sentimiento popular del elector en relación con el elegido, cuando éste o incumple su programa de gobierno -para el caso del voto programático- o genera un sentimiento de insatisfacción general en los ciudadanos.

MANDATARIO REVOCADO-Reemplazo

El artículo establece la forma de designar al sucesor del mandatario revocado, y específicamente, señala que si se produce la revocatoria faltando menos de un año para la terminación del periodo del mandatario elegido popularmente, el Presidente de la República o el respectivo gobernador, designará el reemplazo hasta la expiración del periodo.

PLEBISCITO-Control a su ejercicio/PLEBISCITO SOBRE TRATADOS INTERNACIONALES

Los artículos 77 y 78 establecen una serie de controles al ejercicio del plebiscito, entre ellos, las materias específicas sobre las cuales podrá convocarse y la forma en que deberá ser convocado. Al respecto se señala, que el Presidente de la República podrá convocar al pueblo a plebiscito para que se pronuncie exclusivamente acerca de los siguientes asuntos: sobre las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución (aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados), y sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes. La Corte declarará inexecutable la posibilidad de que por la vía del plebiscito el pueblo se pronuncie " sobre las decisiones previstas en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución Política" como quiera que conforme al artículo 170 de la Carta, no procede el referendo respecto de los tratados internacionales.

PLEBISCITO-Control previo

Se impone también declarar inexecutable el control previo a que el inciso segundo del artículo 78 del proyecto somete el decreto de convocatoria al plebiscito, por contrariar el numeral 3o. del artículo 241 de la Carta, que instituye un control de constitucionalidad posterior para los plebiscitos del orden nacional, sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

PLEBISCITO-Requisitos/CENSO ELECTORAL-Mayoría

Las reglas y requisitos exigidos para llevar a cabo las campañas para plebiscito, no contrarían el ordenamiento constitucional, sino que por el contrario, desarrollan la atribución que el Constituyente le otorgó al legislador para reglamentar este mecanismo. Empero, debe la Corte indicar que la exigencia del voto favorable de "la mayoría del censo electoral" es francamente desmesurada, si se tiene en cuenta que el apoyo ciudadano requerido para los otros mecanismos de participación, por lo general, es del cinco (5%).

CABILDO ABIERTO-Peticiones Colectivas/DERECHO DE PETICION COLECTIVO

El cabildo constituiría una modalidad del derecho de petición, en éste caso, colectivo, en cuanto quienes formulan en ejercicio de este instrumento, solicitudes o peticiones ante las autoridades públicas,

tienen derecho a que éstas sean respondidas dentro de un término breve, como así lo consagra la norma legal, por lo que se encuentra ajustada a la Constitución.

CABILDO ABIERTO-Reglamentación

Habiendo el Constituyente reservado a la órbita de la ley estatutaria la regulación normativa de los mecanismos de participación ciudadana, mal podía el Congreso delegar tal competencia en los concejos municipales, distritales o en las juntas administradoras locales, en punto a la convocatoria y el funcionamiento de los cabildos abiertos, ni aun cuando se la concibiera con un carácter subsidiario o supletivo de sus mandatos. La regulación de los mecanismos de participación ciudadana sólo puede hacerla el legislador ordinario, mediante Ley estatutaria.

PUBLICACION INSTITUCIONAL/INICIATIVA CIUDADANA-Divulgación

En relación con la divulgación de los textos del referendo, la norma se encuentra ajustada a la Constitución, pues corresponde a la forma de divulgación y conocimiento por parte de los ciudadanos del respectivo ente territorial o de la nación en su caso, de la iniciativa que se pretende promover a través del referendo. Se constituye pues, en un desarrollo concreto del derecho a la participación democrática, en el ámbito de la divulgación e información de las iniciativas ciudadanas.

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Gastos

En relación a los gastos del proceso de recolección de firmas y a las contribuciones particulares para sufragarlos, la ley sólo puede limitar, como así lo hace en el inciso cuarto del artículo sub-examine, el monto máximo de las contribuciones que pueden ser recibidas por quienes promuevan estas iniciativas. Respecto a los fines y el destino de tales ingresos y contribuciones, los promotores que hayan sido beneficiarios de éstos deberán presentar ante la Registraduría el balance correspondiente, suscrito por un contador público. Ello permite al Estado controlar eficazmente que los ingresos procedentes de este tipo de contribuciones se destinen a hacer efectivos los mecanismos de participación democrática.

ORGANIZACION CIVIL

Mal podría pensarse en la efectividad de la señalada norma constitucional, si el Estado no dota a la sociedad civil organizada de

mecanismos e instrumentos. Es pues, necesario, que promocióne las asociaciones cívicas y comunitarias, a que hace alusión el artículo 103 superior, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

VEEDURIAS CIUDADANAS/LEY ORDINARIA/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Alcance

*Por su parte el **artículo 100** consagra las denominadas veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y territorial, constituidas por organizaciones civiles, con el objeto de vigilar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos, las cuales ejercerán su vigilancia en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos, de acuerdo con la Constitución " y la ley ordinaria que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política." Salvo en lo referente al carácter ordinario de las leyes que deban desarrollar los mecanismos de participación ciudadana previstos en los artículos 103 y 270, estas normas se estiman ajustadas a la Constitución ya que, ciertamente, los preceptos citados confieren a los ciudadanos la atribución de establecer las formas y sistemas de participación que les permita vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.*

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Regulación por Ley ordinaria

La trascendencia que tiene la regulación de los mecanismos de participación en planos distintos del político o electoral ha sido previa e inequívocamente decidida por el Constituyente. Este no restringió en el artículo 152, literal d) de la Carta la reserva de ley estatutaria para los mecanismos políticos. En ningún campo, sea social, administrativo, económico o cultural, tales mecanismos o instituciones son del resorte de la ley ordinaria. Todos lo son de rango estatutario, de manera única y exclusiva. Por manera que su regulación tampoco puede ser materia de delegación en el Ejecutivo, por la vía de las facultades extraordinarias. Se impone, pues, declarar inexecutable la expresión "ordinaria" consignada en los artículos 99 y 100, con la cual se pretendió operar dicha degradación de rango. Es claro que la inexecutable de la regulación por la vía de la ley ordinaria, de los mecanismos de participación previstos en los artículos 103, inciso final y 270 CP., de contera produce la inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias que, a partir de la definición de la materia como propia de la ley ordinaria, se confirieron al ejecutivo para desarrollar las

normas cuya fuerza de ley esta Corte ha declarado contraria a la Constitución Política.

FONDO DE PARTICIPACION CIUDADANA

La creación del Fondo de Participación Ciudadana, adscrito al Ministerio de Gobierno, es un instrumento adecuado e indispensable para el efectivo ejercicio de los mecanismos de participación, y se adecúa a los postulados constitucionales.

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Recursos

El artículo 105 regula lo relacionado con las apropiaciones presupuestales que se deberán incluir en la ley anual de presupuesto, para efectos de garantizar los recursos necesarios para la realización de los procesos de participación ciudadana. Esta norma, en consonancia con lo normado en el artículo 103 del proyecto, se ajusta a la Constitución puesto que establece los mecanismos apropiados para hacer efectivo el proceso de participación ciudadana. No se puede pensar en estructurar todo un estatuto de participación democrática, si no se dispone de los recursos necesarios para hacerlos efectivos. Por lo tanto, el hecho de incluir en la ley anual de presupuesto las apropiaciones presupuestales con tal fin, no desconoce el ordenamiento constitucional.