

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 12
Abril 8 de 2015

LA CORTE EXAMINÓ EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, QUE MODIFICA LAS REGLAS HASTA AHORA VIGENTES, ENCONTRANDO QUE ÉSTE ES EXEQUIBLE EN RELACIÓN CON SU TRÁMITE LEGISLATIVO. EN CUANTO A SU MATERIA, DECLARÓ EXEQUIBLES LA MAYOR PARTE DE SUS DISPOSICIONES, PESE A LO CUAL SEÑALÓ LA INEXEQUIBILIDAD DE ALGUNOS APARTES O EL CONDICIONAMIENTO DE LA EXEQUIBILIDAD DE OTRAS

I. EXPEDIENTE PE-038 - SENTENCIA C-150/15
M. P. Mauricio González Cuervo

1. Norma revisada

Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 CÁMARA (Acumulado 133 de 2011 CÁMARA) – 227 de 2012 SENADO *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*¹.

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLE** el Proyecto de Ley Estatutaria No. 134 de 2011 CÁMARA (Acumulado 133 de 2011 CÁMARA) – 227 de 2012 SENADO *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*, por su compatibilidad formal con la Constitución.

SEGUNDO. En relación con el artículo 47 del proyecto de Ley **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-180 de 1994 que declaró EXEQUIBLE el artículo 47 del proyecto de ley entonces examinado.

TERCERO. En relación con la expresión *"o a referendo sobre leyes"* del literal a) del artículo 21 del proyecto de ley **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-180 de 1994 que declaró **INEXEQUIBLES** las siguientes expresiones *"... la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional o."* y *"La Corte Constitucional o..."* contenidas en el artículo 44 del proyecto de ley juzgado en esa oportunidad. En lo demás, declarar **EXEQUIBLE** el artículo 21.

CUARTO. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 y 113, por su compatibilidad material con la Constitución.

QUINTO. Declarar **EXEQUIBLES** las siguientes disposiciones del mismo proyecto, bajo los condicionamientos que se enuncian, así:

(i) La exequibilidad del artículo 6º, en el entendido de que en ningún caso proceden trámite ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente.

¹ Por su extensión, no se incluye el texto completo del proyecto examinado, el cual consta de 113 artículos, y puede ser consultado en las Gacetas del Congreso N° 120 y 216, ambas de 2014.

(ii) La exequibilidad del artículo 20, en las siguientes condiciones:

El literal a) es **EXEQUIBLE** en el entendido de que la aprobación de la ley que somete un proyecto de reforma legal a referendo, se aprueba con la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras.

El literal c) es **EXEQUIBLE** en el entendido de que el plebiscito tampoco puede versar sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias.

(iii) La exequibilidad del artículo 39, bajo el entendimiento de que la remisión procede hacia aquellas disposiciones en materia electoral que tengan carácter estatutario.

(iv) La exequibilidad del artículo 70, bajo el entendimiento de que (i) el plazo de 6 meses establecido no puede implicar, en ningún caso, la afectación de las garantías procesales establecidas en el proceso de responsabilidad fiscal y (ii) que la competencia de armonización atribuida al Contralor no podrá implicar, en ningún caso, la modificación de las etapas, términos y garantías previstos en el régimen legal establecido en la Ley 610 de 2000 o normas que la modifiquen.

(v) La exequibilidad del artículo 87, bajo el entendimiento de que las expresiones "*las administraciones*" o "*gobiernos territoriales*" se refiere a las corporaciones públicas que, según la Constitución, son las competentes para la creación de entidades en el orden departamental y municipal.

SEXTO: Declarar **INEXEQUIBLES** las siguientes expresiones y apartes de los artículos 8º, 19, 40 42, 60, 65 y 79 del proyecto examinado, que en lo restante se declaran **EXEQUIBLES**:

(i) Del literal b) del artículo 8, la expresión "*, excepto en los casos de revocatoria del mandato'*".

(ii) Del párrafo 2 del artículo 19, la expresión "*, salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo'*".

(iii) Del artículo 40, la expresión "*Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de participación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes.*" y la expresión "*o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes,*".

(iv) Del artículo 42, inciso final, la expresión "*, o el edil,*".

(v) Del artículo 60, el inciso cuarto que dice: "*En todo caso, quien realice control social, en cualquiera de sus modalidades, deberá realizar al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentará a la ciudadanía.*".

(vi) Del artículo 65, el inciso final.

(vii) Del artículo 79, el párrafo transitorio.

3. Fundamentos de la decisión

3.1. Competencia. Correspondió a la Corte adelantar el control previo, automático, integral y definitivo del Proyecto de Ley Estatutaria "*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*" -CP 241.8-.

3.2. Control formal. La Corte constató el cumplimiento de las condiciones de procedimiento en la formación del proyecto -CP y la Ley 5ª de 1992-. Encontró que las exigencias del trámite legislativo relativas a: (i) la publicidad de las diferentes etapas, (ii) el quórum para deliberar, (iii) las mayorías para decidir y (iii) a la regularidad y oportunidad de los diferentes debates, se cumplieron satisfactoriamente.

3.3. Parámetro de control material. El parámetro de control material del juzgamiento de las disposiciones contenidas en el proyecto de Ley se conforma con los principios y reglas normativas tanto constitucionales como internacionales (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; y la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23).

3.3.1. Se parte del reconocimiento de que la Constitución establece un marco jurídico democrático, participativo y pluralista, que expresa la coexistencia y relación de la democracia representativa y la democracia participativa y de lo cual se derivan trascendentales consecuencias: (i) el Pueblo es poder supremo o soberano y de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar; (ii) el Pueblo, directamente o a través de sus representantes, crea el Derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes; (iii) el Pueblo decide en elecciones la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público; (iv) el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente.

3.3.2. La Constitución reconoce el derecho de participación como un derecho cuya titularidad se atribuye a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a los movimientos y partidos políticos -CP 40-, que asegura el ejercicio de su capacidad para conformar, ejercer y controlar el poder político. Allí se prevén como derechos: (i) la participación en elecciones en la condición de elector o potencial elegido; (ii) la promoción e intervención en los diferentes mecanismos de participación democrática; (iii) la constitución y formación de partidos, movimientos y agrupaciones políticas divulgando, enseñando o promulgando sus ideas y programas; (iv) la formulación de iniciativas ante las diferentes corporaciones públicas, (v) la formulación de acciones para defender la Constitución y la ley; y (vi) la ocupación de cargos públicos.

3.3.3. La Constitución y la Ley prevén un amplio conjunto de mecanismos de participación ciudadana: (i) en esa dirección se regulan la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, el plebiscito, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto; (ii) igualmente la Constitución y la jurisprudencia han advertido que el carácter expansivo del principio democrático garantiza a los ciudadanos la posibilidad de emprender actividades de control y seguimiento a la gestión pública acudiendo a instrumentos de diferente naturaleza y entre los que se encuentran, por ejemplo, la formulación de peticiones respetuosas ante las autoridades públicas o el ejercicio de veedurías.

3.3.4. El proyecto de ley objeto de examen reitera, complementa y modifica la regulación que en materia de mecanismos de participación ciudadana estaba contenida en las Leyes 131 de 1994, 134 de 1994 y 741 de 2002. Adicionalmente, regula de manera amplia diferentes instrumentos de participación en el control social y ciudadano de la gestión pública.

3.4. El trámite de las solicitudes ciudadanas de mecanismos de participación.

3.4.1. Al establecer las reglas sobre inscripción y recolección de apoyos ciudadanos respecto de mecanismos de participación ciudadana de origen popular, el proyecto dispone que cualquier ciudadano u organización social o política, podrá solicitar su inscripción como promotor de una iniciativa legislativa o normativa, un referendo, una consulta popular o una revocatoria de mandato, prescindiendo en adelante de la exigencia del respaldo del cinco por mil -5/1000- de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral que traía la Ley 134 de 1994, artículo 10°.

3.4.2. El proyecto -parágrafo del artículo 5°- radica en el vocero de la correspondiente iniciativa ciudadana de participación -ya el mismo ciudadano promotor o aquel designado por el comité promotor-, la responsabilidad "para todos los efectos legales" de las actividades administrativas, financieras y de campaña de la iniciativa.

3.4.3. El cumplimiento de los términos perentorios que establece la Ley Estatutaria es un imperativo constitucional al estar de por medio la realización efectiva del derecho a la participación ciudadana y su observancia compromete la responsabilidad de las autoridades involucradas en su trámite y aplicación. Esto es particularmente relevante frente al ejercicio de mecanismos de participación que cuentan con restricciones temporales para su ejercicio, como por ejemplo ocurre con la revocatoria del mandato.

3.5. La iniciativa popular legislativa y normativa. Encuentra fundamento constitucional en los artículos 40, 103 y 106. Tal mecanismo ha sido definido como el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdos ante los Concejos Municipales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales.

3.5.1. La materia objeto de este mecanismo se encuentra sometida a varias restricciones según lo establece el proyecto de ley: solo pueden presentarse iniciativas que sean de competencia de la respectiva corporación o entidad territorial. Adicionalmente, se encuentran excluidas aquellas materias que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; presupuestales, fiscales o tributarias; relativas a relaciones internacionales; y referidas a la concesión de amnistías o indultos y a la preservación del orden público -art. 18-.

3.5.2. El proyecto prevé reglas de apoyo ciudadano para estas iniciativas. Así, en caso de que las iniciativas versen sobre un acto legislativo o una ley, se requiere el apoyo del cinco por ciento del censo electoral en la fecha correspondiente -art. 9.a-; si se trata de una iniciativa del orden territorial se requerirá el apoyo del diez por ciento del censo electoral -art. 9.c-; para asegurar la efectividad de la iniciativa el proyecto prevé la aplicación de las reglas relativas al trámite de urgencia previsto en el artículo 163 de la Constitución, siendo los términos improrrogables y su estudio prioritario -art. 20.b-

3.5.3. El control judicial previo de este mecanismo de participación -sin perjuicio del que se ejerce respecto de las normas que llegaren a aprobarse- se somete a las reglas generales de naturaleza procesal previstas para controlar la actuación de la administración. Y recae de manera especial sobre la procedencia material del mecanismo participativo correspondiente.

3.6. El referendo. Tiene reconocimiento constitucional directo en los artículos 40.2, 106, 170, 241 numerales 2º y 3º, 307, 377 y 378. Consiste en la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica (referendo aprobatorio) o derogue o no una norma que se encuentre ya vigente (referendo derogatorio). En el proyecto de ley, además de esas dos formas básicas de referendo, se adoptan normas relativas a los referendos constitucionales y legales, de una parte, y a los referendos territoriales.

3.6.1. Sobre las materias objeto de referendo el proyecto prescribe que únicamente podrán serlo aquellas que sean competencia de la respectiva corporación o entidad territorial -art. 18-. Tal limitación competencial, exige que el control judicial previo de las diferentes modalidades de referendo -por la jurisdicción de lo contencioso administrativo-, se ocupe de examinar, de manera estricta, si el proyecto de norma que se somete al pronunciamiento del pueblo puede ser aprobado en el respectivo nivel territorial al encontrarse comprendido entre las atribuciones de sus órganos -art. 21.b-.

3.6.2. El referendo constitucional se somete al trámite previsto ya en el texto de la Constitución. En ese sentido se prevé: la iniciativa gubernamental o ciudadana; la intervención del Congreso de la República mediante la aprobación de una Ley -art. 20.a; su convocatoria -art. 33- y el pronunciamiento del pueblo -art. 41-.

3.6.3. Es condición de validez del referendo, el respeto a la libertad del elector. En esa dirección el proyecto de ley establece, siguiendo para ello la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que solo resulta posible prever la votación en bloque cuando el referendo se refiera a "*un mismo tema*" -art 38-. Y se mantiene vigente la prohibición establecida en el artículo 38 de la Ley 134 de 1994 de votar más de tres referendos en un solo día, restricción que se violaría si se convoca al pueblo para pronunciarse en un referendo que comprende más de tres temas. Respecto del carácter multi-temático o temático de un referendo, relevante en atención a las mencionadas reglas, se deberán seguir las pautas que la jurisprudencia constitucional ha fijado para el juicio de constitucionalidad respecto de la unidad de materia de las leyes y sus formas de conexidad, aplicadas con el rigor que se requiere para la eficaz protección de la libertad del elector.

3.6.4. De conformidad con el artículo 20.a del proyecto, que fija "*las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana*", el referendo legal

aprobatorio ha de ser convocado por el Congreso de la República mediante ley, sin que la iniciativa haya debido ser tramitada y no adoptada anteriormente en las cámaras, ya a petición del gobierno nacional -iniciativa gubernamental- o a solicitud de ciudadanos respaldados con los apoyos legalmente exigidos -iniciativa ciudadana-.

3.6.5. Cuando el pueblo ha adoptado una decisión aprobatoria de un referendo –aprobatorio o derogatorio- se activa una obligación a cargo del Presidente de la República, del Gobernador o del Alcalde de sancionar la norma y disponer su promulgación. La vigencia de las normas aprobadas por el pueblo mediante referendo es coetánea a su publicación y, su diferimiento solo es posible si fue el pueblo quien lo decidió.

3.7. La Consulta Popular. Se encuentra reconocida por la Carta en los artículos 40, 103, 104, 105, 297, 319 y 321. Ese mecanismo ha sido definido por el legislador estatutario como la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional o territorial es sometida por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde a consideración del pueblo para que éste se pronuncie al respecto.

3.7.1. Las materias objeto de consulta popular se encuentran limitadas por la ley. Así, en primer lugar, el proyecto prevé que solo pueden ser objeto de consulta las materias que sean de la competencia de la corporación pública correspondiente y, en general de la respectiva entidad territorial (art. 18). También dispone que no pueden ser objeto de consulta popular las materias relativas a asuntos: (i) que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, (ii) presupuestales, fiscales o tributarias, (iii) relativos a relaciones internacionales, (iv) referidos a la concesión de amnistías o indultos y (v) a la preservación del orden público (art. 18). Estas restricciones temáticas exigen, tal y como se señaló respecto del referendo, un control judicial estricto.

3.7.2. La existencia de límites competenciales de las consultas populares, exige que el control judicial previo de las diferentes modalidades de consulta popular por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, examine, de manera estricta, si el tipo de asunto que se somete al pronunciamiento del Pueblo puede ser objeto de consulta en el respectivo nivel territorial. En materia de control judicial se aplica la regla relativa al control de la Consulta Popular nacional prevista en el artículo 241.3; y se conserva el control previo de las consultas populares territoriales previsto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 -art. 21.b-.

3.7.3. Igualmente, considerando su naturaleza, la consulta popular no puede tener por objeto que el pueblo se pronuncie respecto de proyectos de articulado de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones -art. 38-. Lo que no obsta para que pueda versar sobre materias y contenidos normativos, susceptibles de ser expresados y desarrollados a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes.

3.7.4. El proyecto de ley estatutaria establece la posibilidad de realización de consultas populares por iniciativa de autoridad pública o popular -art. 3-. La Corte considera que el reconocimiento de la iniciativa gubernamental es acorde con los artículos 104 y 105 de la Constitución que prevén que corresponde al Presidente, los gobernadores y los alcaldes realizarlas. Ello no se opone a que tal y como lo hace el proyecto y en virtud del carácter expansivo del principio democrático, se prevea la iniciativa popular para promover la realización de la consulta popular.

3.7.5. La decisión del pueblo será obligatoria cuando la pregunta sometida al pueblo obtenga la mitad más uno de los sufragios válidos siempre y cuando la participación no haya sido menor de la tercera parte de quienes componen el censo electoral (art. 41.c). En este caso el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas que se requieran para asegurar la efectividad del pronunciamiento del pueblo, de manera tal que si se requiere la decisión de una Corporación Pública deberá proceder a adoptar la respectiva ley, ordenanza, acuerdo o resolución local y, si vencido el término previsto para ello no se ha hecho, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, procederán a adoptarla (42.c).

3.8. Consulta popular constituyente. El proyecto de ley dispone la posibilidad de adelantar una consulta popular a efectos de que el pueblo decida si convoca una asamblea constituyente para reformar total o parcialmente la Constitución.

3.8.1. Para el efecto es necesario que el Congreso de la República mediante ley aprobada por mayoría absoluta disponga convocar al pueblo para tal efecto. La Ley correspondiente deberá referirse no solo a la convocatoria de la Asamblea sino que deberá definir también el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la fecha de su iniciación y el período. Le corresponde a la Corte Constitucional decidir, con anterioridad al pronunciamiento del pueblo, sobre la constitucionalidad de la convocatoria tal y como se prevé en la Carta (art. 241.2) y en el proyecto de ley (art. 21.a).

3.8.2. Se entenderá que el pueblo ha convocado a la Asamblea Constituyente cuando ello se aprueba al menos por la tercera parte de los integrantes del censo electoral (C.P. art 376 y proyecto de ley art. 41.d).

3.8.3. La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación para esta consulta debe asegurar que los ciudadanos puedan votar con "sí" o "no" la convocatoria y, separadamente, los temas que serán de competencia de la Asamblea. Esta regulación pone de presente que el alcance de las atribuciones de dicha Asamblea depende completamente del pronunciamiento del Pueblo, quien es el que define su extensión.

3.8.4. La Asamblea Constituyente convocada no es omnímoda para ocuparse de cualquier asunto constitucional, en tanto su actuación debe ser el reflejo de la voluntad del Pueblo expresada en el acto electoral de consulta mediante el cual ha decidido conformarla. De esta manera, el Pueblo en quien reside la soberanía -C.P., art 3º- determina el ámbito de su actuación. Al hacerlo, la Asamblea exclusivamente podrá desarrollar los temas para los que fue convocada y sólo sobre ellos adoptará decisiones que tendrán rango constitucional. Las normas constitucionales que llegare a expedir más allá de los límites temáticos dispuestos por el Pueblo, carecerían de validez y, en consecuencia, podrían ser objeto de control judicial ante la Corte Constitucional por vía de demanda ciudadana en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en el artículo 379 de la Constitución.

3.9. El plebiscito. Es objeto de reconocimiento constitucional en los artículos 103, 104 y 241.3. Ha sido definido como el pronunciamiento del pueblo mediante el cual se apoya o se rechaza una determinada decisión del ejecutivo.

3.9.1. El pronunciamiento del pueblo en plebiscito no puede en ningún caso versar sobre la duración del mandato presidencial ni sobre la modificación de la Constitución (art. 20.c). Tampoco puede ocuparse de aquellas materias que según el inciso final del artículo 170 de la Constitución no pueden ser objeto de referendo: leyes aprobatorias de tratados internacionales, ley de presupuesto y materias fiscales o tributarias. No puede tampoco referirse a proyectos de articulado de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones, lo que no obsta para que pueda versar sobre materias y contenidos normativos, susceptibles de ser expresadas y desarrolladas a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes.

3.9.2. El pronunciamiento del pueblo exige que el Presidente de la República informe previamente al Congreso de la decisión de realización de un plebiscito. En caso de que en el mes siguiente a dicho informe ninguna de las dos cámaras hubiere manifestado su rechazo, el Presidente se encuentra autorizado para su convocatoria (art. 20.c). El control judicial del plebiscito le corresponde a la Corte Constitucional que lo ejerce en los términos establecidos por el núm. 3 del artículo 241 de la Constitución. La decisión del pueblo será obligatoria cuando en el plebiscito haya participado más del cincuenta por ciento del censo electoral (art. 41.a).

3.10. La revocatoria del mandato. Encuentra fundamento constitucional en los artículos 40, 103 y 259 de la Constitución y ha sido definida como el derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde. Según lo ha indicado esta Corporación la revocatoria implica la posibilidad del pueblo de responsabilizar políticamente el incumplimiento de aquello que haya prometido determinado candidato y por lo cual fue elegido.

3.10.1. El proyecto de ley estableció una condición temporal para la prosperidad de este mecanismo: en ningún caso es procedente una revocatoria del mandato de gobernador o alcalde cuando no haya transcurrido más de un año desde la fecha de posesión del funcionario ni en tanto reste menos de un año para la terminación de su período (art. 6). Esta prohibición general, válida para todas las iniciativas de tal naturaleza, es norma de aplicación inmediata y deja sin efecto las inscripciones realizadas antes de su vigencia.

3.10.2. También para solicitar que se convoque a la revocatoria es necesario el apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral correspondiente de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido (art. 9.e).

3.10.3. La decisión del pueblo será obligatoria cuando habiendo participado en la votación un número de ciudadanos no inferior al cuarenta por ciento de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario, voten a favor de la revocatoria la mitad más uno de los ciudadanos (art. 41.e).

3.10.4. Tomada la decisión, es de inmediata ejecución y, en consecuencia, el Presidente o Gobernador –según el caso- procederán a remover al mandatario de su cargo y a designar un encargado (art. 44). Posteriormente se convocará a las elecciones para escoger el sucesor (art. 45). En el caso de no prosperar la revocatoria, no podrá volver a intentarse en lo que resta del período (art. 41.e).

3.11. El cabildo abierto. Es un mecanismo de participación con una reducida regulación constitucional. La Carta Política se limita a enunciarlo en el artículo 103 y en esa medida, el legislador cuenta con una extendida competencia para regular su alcance. Ha sido definido como la reunión pública de las Corporaciones Administrativas del orden territorial en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

3.11.1. El legislador lo instituye como un importante escenario de diálogo entre las autoridades y los ciudadanos previendo: (i) que su realización es procedente no solo en el nivel municipal sino también en el departamental (art. 22), (ii) la obligación de difundirlo ampliamente y (iii) la obligación de dar respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentadas por los ciudadanos y, en particular cuando se trate de una inversión pública, deberá indicarse el orden de prioridad de las mismas en el presupuesto y en los planes correspondientes.

3.12. Participación ciudadana de la sociedad civil.

3.12.1. El proyecto de ley avanza en la delimitación de varios de instrumentos de participación ciudadana encaminados a promover estrategias de seguimiento de la gestión pública, tal y como se refleja en la regulación relativa a la "*Rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva del Poder Público*" (arts. 48 al 59), y al "*Control Social a lo Público*" (arts. 60 al 72). Estos dos instrumentos –el último de los cuales incluye a las veedurías ciudadanas- así como "*La participación social ante corporaciones públicas de elección popular*" (arts. 73 al 76) reflejan la inequívoca aspiración constitucional de que los ciudadanos participen activamente en la decisión de los asuntos que los afectan y que ejerzan el derecho a controlar el poder político. En similar dirección el proyecto establece los denominados "*Acuerdos participativos*" con el objeto de propiciar la intervención de los ciudadanos en la programación del presupuesto (arts. 90 al 93) y las "*Alianzas para la prosperidad*" como instrumento de coordinación y seguimiento de los proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética (Arts. 105 al 108).

3.12.2. Definiéndola como una forma de control social, el proyecto regula la rendición de cuentas prescribiendo que se trata de un proceso que, promoviendo el diálogo, implica que las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informen, expliquen y den a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, a la sociedad civil, a otras entidades públicas y a los organismos de control (art. 48). El proyecto de ley, además de definir las particularidades (art. 49) y etapas de este mecanismo de *auditoría* de la actividad estatal -previendo incluso su realización en audiencias públicas- (arts. 52 al 56), asegura la efectividad del mismo señalando su carácter obligatorio (art. 50) y la periodicidad de su realización (art. 54). Adicionalmente el proyecto prescribe un deber particular de rendición de cuentas de las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales (arts. 58 y 59).

3.12.3. El proyecto de ley bajo examen prevé también un conjunto de normas bajo el epígrafe "*Control Social a lo Público*". Su contenido complementa el mecanismo de rendición de cuentas en tanto tiene por objeto incentivar, promover y garantizar la actuación de la ciudadanía en el seguimiento de las actividades de las entidades y funcionarios a cuyo cargo se encuentra el cumplimiento de funciones públicas o de administración de recursos públicos (arts. 60 y 61). Para ello entonces la regulación bajo examen, en plena sintonía con la Carta: (i) refiere los instrumentos a los que se puede acudir para ejercer el control social enunciando, entre otras cosas, la posibilidad de solicitar información, presentar denuncias, realizar observaciones a la gestión pública así como ejercer diferentes acciones judiciales (art. 62); (ii) prescribe que el ejercicio del control social puede llevarse a cabo, de una parte, mediante veedurías ciudadanas, Juntas de Vigilancia, Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, auditorías ciudadanas e instancias de participación ciudadana y, de otra, a través del ejercicio de los derechos que permitan materializar el control social; (iii) establece entre los objetivos del control social el fortalecimiento de la cultura de lo público en el ciudadano, la contribución a la mejoría de la gestión pública y la prevención de los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública (Art. 64). La caracterización de los instrumentos de control social se completa disponiendo que los principios aplicables a las veedurías lo son también a las actividades del control social de manera que a este se extienden las exigencias de democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, eficacia, objetividad y legalidad (art. 66).

3.12.4. El proyecto revisado también adopta un conjunto de normas cuyo propósito es modificar o complementar las reglas vigentes en materia de veedurías, algunas de las cuales se encuentran contenidas en la Ley Estatutaria 850 de 2003. Las reglas sometidas al examen de la Corte tienen por finalidad propiciar el funcionamiento adecuado de ese tipo de organizaciones previendo reglas de coordinación entre ellas (art. 67), precisando los instrumentos de los que disponen para cumplir sus objetivos (arts. 68 al 70) y fijando obligaciones de información a cargo de los interventores o supervisores de los contratos celebrados por entidades del Estado o que tengan por objeto comprometer recursos públicos (art. 72). Igualmente en plena articulación con la regulación del proyecto relativa a la necesidad de disponer de recursos para financiar la participación ciudadana se impone a las superintendencias y a los organismos de control una obligación de establecer planes de financiación de los mecanismos de control social (art. 71).

3.12.5. El proyecto profundiza otras formas o instrumentos de participación al regular (i) la participación social ante las corporaciones públicas de elección popular y disponer mecanismos específicos para que los ciudadanos puedan acceder a la información relacionada con tales corporaciones (arts. 73, 74 y 75) y (ii) la implementación de la presupuestación participativa entendida como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, de manera que los ciudadanos pueden intervenir en la determinación de las prioridades de gasto y en el seguimiento a su ejecución (arts. 90 al 93 y 100).

3.12.6. Ni la creación de Alianzas para la Prosperidad ni otras instancias de diálogo alrededor de la ejecución de determinados proyectos de impacto regional, podrán sustituir o menoscabar la realización de la consulta previa cuando ella sea requerida. De otra parte, los derechos de participación de las comunidades étnicas y su derecho a la protección especial del Estado no se agotan en las consultas previas, de modo que su participación en las demás instancias de diálogo social que esta y otras leyes prevean, deben ser igualmente garantizadas.

3.13. Coordinación institucional y financiación de la participación ciudadana.

A fin de asegurar el objetivo de la ley y profundizar los escenarios de participación, el proyecto establece instancias de coordinación en diferentes niveles territoriales (Arts. 77 al 89), define la obligación de fijar partidas específicas para financiar la participación (Arts. 94 al 100) y establece derechos y responsabilidades de los funcionarios y ciudadanos en relación con esta materia. Cabe advertir que las autoridades del Estado deberán asegurar la existencia de recursos humanos y presupuestales suficientes para hacer realidad los mecanismos de participación. De esta manera, las autoridades competentes serán responsables por omitir la inclusión de las correspondientes asignaciones presupuestales en el proceso de preparación y elaboración del presupuesto general y de los presupuestos de las entidades y dependencias obligadas; y las leyes y demás actos de aprobación presupuestal, podrán ser revisados judicialmente por omisión normativa de este mandato

estatutario. Igualmente, para la realización efectiva de este mandato, el concepto de "Gasto Público en Participación" deberá ser objeto de precisa reglamentación por parte de la autoridad ejecutiva.

4. Fundamentación específica de las decisiones adoptadas.

4.1. Decisiones de EXEQUIBILIDAD SIMPLE.

La Corte declaró la exequibilidad simple, por su compatibilidad material con la Constitución, de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 y 113,

4.2. Decisiones de ESTARSE A LO RESUELTO.

4.2.1. En relación con el artículo 47 del proyecto de ley, se dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-180 de 1994 que declaró exequible el artículo 47 de la Ley 134 de 1994.

4.2.2. En relación con la expresión "*o a referendo sobre leyes*" del literal a) del artículo 21 del proyecto de ley, dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-180 de 1994 que declaró inexecutable las expresiones "*... la Corte Constitucional, cuando se trate de referendos legales de carácter nacional o...*" y "*La Corte Constitucional o...*" contenidas en el artículo 44 del proyecto de ley juzgado en esa oportunidad.

4.3. Decisiones de EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA.

4.3.1. El párrafo 1º del artículo 6 del proyecto establece que podrán inscribirse iniciativas para la revocatoria siempre que hayan transcurrido doce meses contados desde el momento de la posesión del alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo período constitucional. La Corte encontró que la segunda restricción temporal debía interpretarse en el sentido de que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Estatutaria, en ningún caso proceden trámites ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del período correspondiente. Esta conclusión es el resultado de la ponderación efectuada entre el derecho a la participación y los principios que rigen la actuación administrativa (art. 209), en particular, la eficiencia en las funciones de gobierno y administración. La posibilidad de iniciar el trámite de revocatoria o de que se surta la votación cuando el período para el cual fue nombrado el alcalde es menor a un año se traduce en una muy grave afectación del principio de eficiencia, dado que (i) al margen de su prosperidad, el trámite del mecanismo interfiere en la gestión del mandatario en una época en la que los esfuerzos deben dirigirse con especial atención a la concreción de los propósitos y metas que se definieron en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y (ii) en caso de que fuese aprobada la revocatoria, ello implicaría una transición de mandatarios por un muy reducido período de tiempo con graves efectos en materia de planeación y ejecución de los diferentes proyectos. Ahora bien, pese a que establecer la prohibición de iniciar o continuar el proceso revocatorio constituye una restricción de los derechos de participación, con ella no se anula su contenido básico en tanto la norma estudiada garantiza la total efectividad del mecanismo entre el segundo y tercer año, obligando a las autoridades electorales a actuar con diligencia en el trámite respectivo.

4.3.2. El primer inciso del literal a) del artículo 20 del proyecto prevé que a iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. Para la Corte, considerando que la Constitución solo prevé la exigencia de la mayoría absoluta en el caso de los referendos constitucionales (art. 377) dicha condición no podía establecerse cuando se trate de un referendo legal aprobatorio dado que en este último caso se sigue la regla general de la mayoría simple cuando se adelanta su trámite en el Congreso. En consecuencia, declaró que el literal a) es executable en el entendido de que la aprobación de la ley que somete un proyecto de reforma legal a referendo, se aprueba con la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras.

4.3.3. El literal c) del artículo 20 del proyecto regula algunos aspectos del plebiscito y prevé que no podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política. La Corte consideró, siguiendo el precedente establecido en la sentencia C-180 de 1994, que al plebiscito le eran aplicables las mismas restricciones temáticas previstas en el artículo 170 de la Constitución para el caso de los referendos legales. En consecuencia dispuso declarar su exequibilidad en el entendido de que el plebiscito tampoco puede versar sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto, ni las referentes a materias fiscales o tributarias.

4.3.4. El artículo 39 del proyecto establece que las reglas sobre publicidad, encuestas, escrutinios y reclamaciones vigentes en la normatividad electoral aplicarán a los mecanismos de participación ciudadana que requieren de votación popular. La Corte Consideró que el artículo examinado es compatible con la Constitución solo si se interpreta que la remisión a la normatividad electoral que se prescribe debe entenderse hecha, a efectos de no desconocer la reserva de ley estatutaria, a aquellas disposiciones en materia electoral que tengan la condición de normas estatutarias. Para el efecto, la Sala siguió el precedente establecido en la sentencia C-180 de 1994 al adelantar el examen del artículo 29 del proyecto que se convirtió en Ley 134 de 1994. En atención a ello dispuso declarar exequible el artículo 39, bajo el entendimiento de que la remisión procede hacia aquellas disposiciones en materia electoral que tengan carácter estatutario.

4.3.5. El artículo 70, que tiene como finalidad adicionar la Ley 850 de 2003, prevé un plazo improrrogable de seis meses a efectos de dar respuesta a una denuncia relacionada con el control fiscal. Dispone también que al Contralor General le corresponderá armonizar el procedimiento para la atención y respuesta de tales denuncias. Para la Corte, ese plazo podría entrar en tensión con las normas del proceso de responsabilidad fiscal establecido en la ley vigente y, en consecuencia, afectar las garantías procesales. Adicionalmente en virtud del principio de legalidad, no le puede ser asignada al Contralor General de la República la facultad de armonizar la regulación, tal y como parece autorizarlo el parágrafo segundo de la disposición. En atención a tales razones se declaró la exequibilidad del artículo 70, bajo el entendimiento de que (i) el plazo de 6 meses establecido no puede implicar, en ningún caso, la afectación de las garantías procesales establecidas en el proceso de responsabilidad fiscal y (ii) que la competencia de armonización atribuida al Contralor no podrá implicar, en ningún caso, la modificación de las etapas, términos y garantías previstos en el régimen legal establecido en la Ley 610 de 2000 o normas que la modifiquen.

4.3.6. El artículo 87 del proyecto estudiado señala que las administraciones de los departamentos con más de un millón de habitantes, de los municipios de categorías especial, de primera y de segunda y de los distritos, podrán crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana, adscritas a las secretarías que para tal fin se designe por los respectivos gobiernos territoriales, como órganos responsables de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades territoriales. Para la Corte la redacción del artículo podría interpretarse en el sentido de que la creación de la oficina a la que allí se hace referencia así como la definición de su adscripción a una de las secretarías, depende exclusivamente de lo que señale el gobernador o el alcalde correspondiente, puesto que se utilizan las expresiones "*las administraciones y gobiernos territoriales*". Esta interpretación es contraria a la Carta y, en particular, a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 300 que asigna a las asambleas departamentales tal responsabilidad, y en el numeral 6 del artículo 313 que prevé para los concejos municipales idéntica atribución. En atención a ello declaró la exequibilidad del artículo 87, bajo el entendimiento de que las expresiones "*las administraciones*" o "*gobiernos territoriales*" se refiere a las corporaciones públicas que, según la Constitución, son las competentes para la creación de entidades en el orden departamental y municipal.

4.4. Decisiones de INEXEQUIBILIDAD.

4.4.1. La expresión "*, excepto en los casos de revocatoria del mandato*" del literal b) del artículo 8º desconoce la Constitución. En efecto, la previsión de que el resumen del contenido de las propuestas de participación ciudadana -incluido en el formulario de recolección de apoyos que la Registraduría entrega al promotor- no contenga alusiones personales o de publicidad personal y comercial, es desarrollo del deber constitucional de las autoridades públicas y en especial las electorales de actuar con imparcialidad y de promover un debate político transparente que permita la libre intervención de la ciudadanía. Así, eximir el mecanismo de revocatoria del mandato de la prohibición de contener en el citado resumen las alusiones personales o la publicidad referidas -avaladas en el formulario oficial

mencionado-, desconocería la imparcialidad de las autoridades electorales y la institución del voto programático que subyace a la revocatoria del mandato (art. 259 constitucional). Lo que no se opone a la individualización del debate y la campaña de revocatoria de un mandatario en concreto, centradas -por ejemplo- en la debida representación de sus electores, en el juicio de responsabilidad respecto de la gestión realizada, su idoneidad y moralidad para el desarrollo del programa y el ejercicio de la función pública (arts. 3, 40 y 209).

4.4.2. La expresión "*salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo*" del parágrafo 2º del artículo 19 del proyecto de ley se opone a la Carta. A juicio de la Corte, habilitar al Comité Promotor para manifestarse positivamente frente al archivo de la iniciativa de participación ciudadana que requiera el trámite ante una corporación pública de elección popular, cuando hubiere vencido la legislatura, a pesar de haber conseguido el apoyo ciudadano, implica afectar de manera inconstitucional la expresión popular y el principio democrático (arts. 3 y 40). En efecto, en opinión de ésta Corporación cuando la iniciativa ha reunido los apoyos y es sido presentada ante la corporación pública que deba darle trámite, adquiere una independencia relativa, a tal punto que debe impedirse su parálisis y por ello habrá de seguir el curso que corresponda.

4.4.3. Habilitar al Presidente de la República para suspender la votación de un determinado mecanismo de participación ciudadana, en casos en los que no ha sido formalmente declarado alguno de los estados de excepción regulados por los artículos 212, 213 y 215 de la Carta, desconocería el principio democrático y pondría en riesgo la efectividad de los mecanismos de participación, confiriéndole una facultad extraordinaria no contemplada por la Constitución. En esa medida, declaró inexecutable del artículo 40 la expresión "*Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de participación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes.*" y la expresión "*o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes.*". Preciso la Corte que, en todo caso, la existencia de un ambiente de intimidación para los votantes podría cumplir las condiciones para la declaración de un estado de excepción y, en consecuencia, solo después de hacerlo podría justificarse la suspensión de las votaciones.

4.4.4. No resulta compatible con la Carta asignar al "*edil*", después de realizada una consulta popular, la competencia de expedir una norma con fuerza de resolución local cuando la junta administradora no lo hace. Esta disposición carece de claridad si se tiene en cuenta que las juntas administradoras locales se encuentran conformadas por varios ediles y, en consecuencia, el texto examinado puede poner en riesgo la efectividad de la decisión adoptada en consulta popular en tanto todos los integrantes de la junta administradora son ediles. En consecuencia declaró inexecutable la expresión "*o el edil*" contenida en el inciso final del artículo 42 del proyecto de ley.

4.4.5. Se opone a la Constitución prescribir que al final de cada año quien realice el control social al que alude el proyecto de Ley debe realizar un balance de su ejercicio y presentarlo a la ciudadanía. En efecto, el seguimiento de la gestión pública puede tener diferentes finalidades y no todas ellas necesariamente deben estar vinculadas a su divulgación por parte de los particulares que las desarrollan. Por eso el deber establecido en el tercer inciso del artículo 60 desconoce la Constitución en tanto fija, sin delimitar adecuadamente su alcance, una obligación que puede tornarse excesiva y, por esa vía, desconocer la libertad de las personas (art. 16 C.P)) para asumir actitudes activas o pasivas frente a los diferentes momentos y manifestaciones de la democracia. En consideración a ello la Corte declaró inexecutable el inciso cuarto del artículo 60 que dice: "*En todo caso, quien realice control social, en cualquiera de sus modalidades, deberá realizar al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentará a la ciudadanía.*".

4.4.6. Se opone a la reserva de ley estatutaria (art. 152) establecer, mediante una remisión general a una ley ordinaria, que un mecanismo de control objeto de dicha reserva se regule por lo allí establecido. Ello constituye una forma de infringir la obligación de seguir el procedimiento agravado de las leyes estatutarias cuando de materias de esta naturaleza se trata. Adicionalmente desconoce el precedente fijado por la Corte en la sentencia C-180 de 1994, al declarar la inexecutable de la remisión que al artículo 106 del Código de Régimen Municipal, hacía el artículo 29 del proyecto que se convirtió en Ley 134 de 1994. En consecuencia, se declara inexecutable el inciso final del artículo 65 que dice: "*Para el cumplimiento de estas disposiciones, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.*"

4.4.7. En atención al papel del Consejo Nacional de Participación –ser una instancia asesora del Gobierno para la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana- no es posible autorizar a dicho Consejo para que en una decisión mayoritaria y sin consultar los grupos sociales correspondientes, reemplace a la mitad de los representantes de la sociedad civil. Ello vulnera el principio democrático y, en especial, la obligación del Estado de asegurar la participación de todos en las decisiones que los afectan (art. 2), en tanto puede conducir a que determinadas personas, sin ostentar capacidad de representación alguna, asuman la vocería de un grupo social. Con ello se impide o se pone en riesgo el derecho de tales organizaciones a participar en la discusión de materias que se relacionan con sus intereses y los de cada uno de sus integrantes. Por esas razones se declara inexecutable el parágrafo transitorio de artículo 79 que dice: *"A los dos años de conformado el Consejo Nacional de Participación, la mitad de los miembros de la sociedad civil serán remplazados por aquellos miembros que el Consejo decida por mayoría. Los nuevos miembros ejercerán su periodo por cuatro años."*

5. Salvamentos y aclaraciones de voto

El Magistrado **Mauricio González Cuervo** salvó parcialmente su voto, por considerar que en la decisión adoptada la Sala se abstuvo de declarar la configuración de la cosa juzgada constitucional respecto de varias normas del proyecto de ley bajo examen, cuyo contenido coincide con normas declaradas exequibles en la sentencia C-180 de 1994 (M. P. Hernando Herrera Vergara) que, en su momento, juzgó la constitucionalidad de la actual Ley 134 de 1994. A su juicio, esa determinación soslaya numerosos pronunciamientos ya realizados por esta Corporación -particularmente en la misma sentencia C-180 de 1994, -respecto de contenidos normativos de la Ley 134/94 -con estructura de regla- iguales a otros consignados en este proyecto, y aún de enunciados normativos idénticos. Con ello se desconoce el valor que la Constitución le asigna a la cosa juzgada constitucional como instrumento orientado a garantizar la seguridad jurídica, la supremacía constitucional, la coherencia y la independencia judicial (arts. 1, 4, 83, 228 y 243).

De otra parte, los Magistrados **Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado** salvaron el voto en relación con la exequibilidad de varias expresiones de los artículos 3º, 4º, 5º, 7º, 9º, 10, 19 y 31 del proyecto estudiado, que prevén la posibilidad de que la consulta popular tenga origen en iniciativa así mismo popular, hipótesis que en su entender no se encuentra prevista en los artículos 104 y 105 de la Constitución Política, y no podía ser establecida por el legislador.

En relación con este punto, según expuso el Magistrado **Guerrero Pérez**, si bien de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, de la Constitución se desprende una *vis* expansiva del principio de participación, por virtud de la cual el legislador está habilitado para desarrollar mecanismos e instrumentos de participación, incluso distintos de aquellos previstos directamente en la Carta, no es menos cierto que dicha facultad de configuración del legislador sólo puede obrar, o bien para reglamentar los mecanismos constitucionales, lo cual implica que no puede alterar los rasgos previstos directamente por el constituyente, o bien para desarrollar nuevos instrumentos ante el silencio del constituyente. Tratándose de la consulta popular, no se da ninguno de los presupuestos que habilita al legislador para ampliar el ámbito de los mecanismos de participación, ya que el propio constituyente se ocupó de definir los elementos de la consulta, de manera que al legislador le queda un espacio reglamentario, que no puede desconocer ni alterar los presupuestos constitucionales.

Por su parte, los Magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado y Martha Victoria Sáchica Méndez** salvaron su voto en relación con el condicionamiento de la exequibilidad del parágrafo 1º del artículo 6º de este proyecto, en relación con la imposibilidad de adelantar votaciones conducentes a una revocatoria de mandato durante el último año del respectivo período, aun cuando la inscripción de la iniciativa hubiere sido antes del final del tercer año, pues tal determinación altera sin razones suficientes la expresa voluntad del legislador en este punto.

El Magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** salvó su voto sobre la decisión de declarar exequible el texto del artículo 21 de este proyecto, que confiere a la Corte competencia para revisar el texto que se somete a referendo constitucional, pues de conformidad con el artículo 241.2 de la Constitución, la Corte ha advertido que el **control previo** al pronunciamiento popular que efectúa la Corte Constitucional, tiene por único objeto examinar la constitucionalidad del **acto de convocatoria** del

referendo para reformar la Constitución, **solo por vicios de procedimiento en su formación**. Recordó que, tal como lo señaló esta Corte en la sentencia C-180 de 1994, "*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*". Señaló también que tratándose de referendos sobre leyes, aunque el control constitucional sí comprende el examen material, éste es **posterior** a su expedición al tenor del numeral 3º del artículo 241 de la C. P.

La Magistrada **María Victoria Calle Correa** y los Magistrados **Jorge Iván Palacio Palacio** y **Luis Ernesto Vargas Silva**, salvaron su voto en relación con la declaratoria de exequibilidad de los artículos 105 a 108 del proyecto de ley revisado, en los cuales se introduce la figura de las Alianzas para la Prosperidad. Señalaron que estas normas establecen una instancia de concertación paralela que resulta contraria a la Constitución. En primer lugar, para el caso de proyectos minero energéticos que se adelantan en territorio de comunidades étnicas, la creación de un espacio alternativo de concertación entra a competir y, por tanto, puede llegar a debilitar la efectividad del derecho de los grupos étnicos a la consulta previa. Si además se tiene en cuenta que para el caso de iniciativas de gran impacto social y ambiental (supuesto que específicamente prevé la norma), tal derecho implica que los mismos no pueden realizarse sin obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades, la creación de una instancia de diálogo adicional puede interferir la realización de las consultas y generar situaciones de división al interior de las comunidades, como resultado de acuerdos previos adoptados entre las empresas y algunos miembros de las comunidades, suscritos por fuera de los espacios de consulta.

De otro lado, sostuvieron que, en relación con proyectos que se desarrollan en zonas habitadas por poblaciones no pertenecientes a grupos étnicos, también la Constitución (art. 79 CP) les garantiza de manera específica el derecho a participar en las decisiones relativas a la ejecución de proyectos que pueden afectar su medio ambiente y sus condiciones de vida. Los magistrados que salvaron su voto recordaron que, en su jurisprudencia reciente (T-294 de 2014), la Corte Constitucional ha señalado que, en virtud de esta norma, las poblaciones locales tienen el derecho a: (i) la apertura de espacios de participación, información y concertación, y no de mera información o socialización, que impliquen el consentimiento libre e informado, en el momento de la evaluación de los impactos y del diseño de medidas de prevención, mitigación y compensación, de modo tal que en ellas se incorpore el conocimiento local y la voz de los afectados (T-348 de 2012); (ii) la participación en el proceso de elaboración de los censos de afectados y a todo lo largo de la realización del proyecto (T-135 de 2013); (iii) el cumplimiento de los compromisos acordados en los espacios de concertación (T-194 de 1999); (iv) la financiación de la asesoría que requieran las comunidades afectadas por el proyecto, a fin de que estas puedan ejercer su derecho a la participación efectiva (T-194 de 1999); (v) la participación de las comunidades afectadas por daños ambientales en las actividades de monitoreo y control (T-574 de 1996).

Quienes suscriben este salvamento de voto advirtieron también que la figura de las Alianzas para la Prosperidad corre el riesgo de ser interpretada en el sentido de definir un estándar de participación para las poblaciones locales no pertenecientes a grupos étnicos mucho menor del que se prevé en estas decisiones y, por supuesto, del que se garantiza a las poblaciones étnicas a través del derecho a la consulta previa. Ello por cuanto la participación en estos espacios no resulta vinculante para las empresas, según lo establece el parágrafo del art. 105 del proyecto.

Por último, señalaron que la concertación entre gobierno, empresarios mineros y sociedad civil para el fortalecimiento de la gobernabilidad en el territorio puede lograrse a través de las instancias existentes de participación. La creación de nuevos espacios atados a objetivos particulares de política pública puede conducir a confusiones innecesarias y debilitar los mecanismos existentes, amenazando así los estándares de protección definidos en la Constitución.

Por todo lo anterior, la Magistrados **Calle Correa, Palacio Palacio** y **Vargas Silva** concluyeron que la Corte debió declarar la inexequibilidad de los artículos 105 a 108 del proyecto de ley sometido a control constitucional.

Finalmente, la Magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** salvó su voto respecto de todas aquellas referencias que a lo largo de esta sentencia se hacen en relación con la vigencia de distintas disposiciones de la Ley 134 de 1994, al estimar que estas acotaciones no hacen parte del control

constitucional atribuido a la Corte. En la misma línea, anunció una aclaración parcial de voto en relación con la decisión de declarar exequible el artículo 113 de este proyecto de ley, que se refiere a la vigencia de la misma y a la derogación de todas las disposiciones que le sean contrarias.

De otra parte, los Magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Jorge Iván Palacio Palacio** aclararon su voto en relación con la declaratoria de exequibilidad del artículo 18 literal d), decisión que restringe la iniciativa popular legislativa y normativa, al igual que la convocatoria ciudadana de consultas populares, cuando éstas versen sobre la concesión de amnistías o indultos. Precisaron que acompañaron la declaratoria de exequibilidad de esta norma por cuanto con ella se respeta la línea decisoria fijada por la Corte Constitucional, que en la sentencia C-180 de 1994 declaró exequible la norma de la Ley 134 de 1994 que excluye esta materia de la iniciativa popular. No obstante, aclararon su voto para señalar que la propia Constitución no reserva al Gobierno o a otros órganos del Estado la presentación de iniciativas orientadas a la concesión de amnistías o indultos, y en cambio sí consagra la participación ciudadana como elemento definitorio y finalidad esencial del Estado (arts. 1 y 2 CP), y establece que la paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento (art. 22).

En ese orden de ideas, debe entenderse que la norma declarada exequible no se opone al derecho de los ciudadanos a contar con espacios de participación orientados a debatir públicamente y a promover la concesión de amnistías e indultos, como herramientas de las que dispone la sociedad en sus esfuerzos por construir la paz. La deliberación pública sobre este asunto concierne a todos los ciudadanos y sus resultados han de ser tenidos en cuenta por los órganos a quienes compete la presentación de iniciativas normativas sobre el asunto.

La Magistrada **Martha Victoria Sáchica Méndez** anunció la presentación de una aclaración de voto en relación con las razones de la exequibilidad de los artículos 105 a 108 del proyecto de ley analizado.

Adicionalmente, los Magistrados **Jorge Iván Palacio Palacio**, **María Victoria Calle Correa**, **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto sobre algunos de los fundamentos de esta decisión.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidente (E)