



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Oscar Darío Amaya Navas

Bogotá D.C., seis (6) de marzo de dos mil diez y nueve (2019)

Número Único: 11001-03-06-000-2018-00094-00

No. Radicación: 2381

Referencia: Autoridad competente para asumir los costos de la realización de los mecanismos de participación ciudadana convocados en el nivel territorial – Principios de colaboración armónica y autonomía de las entidades territoriales.

El Ministerio del Interior solicita concepto de esta Sala con el fin de aclarar quién es la autoridad competente para asumir los costos de la realización de los mecanismos de participación ciudadana convocados en el nivel territorial, es decir, si estos son asumidos por la entidad convocante o si deben financiarse con el presupuesto de gastos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

I. ANTECEDENTES

Los antecedentes de la consulta elevada por el Ministerio del Interior se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Indicó el anterior Ministro que la inquietud respecto a la competencia para asumir los costos de la realización de los mecanismos de participación ciudadana se origina en la *“diferencia de criterios que existe sobre el particular entre la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), por un lado, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), por el otro, lo cual tiene suspendida la realización de algunos mecanismos de participación ciudadana convocados en el nivel territorial”*.
2. Señala que mediante *“comunicación radicada EXTMI17-52653, el señor Registrador Nacional del Estado Civil pone de presente su posición, así como la del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), esta última que admite resumirse en que según el artículo 33 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la entidad que convoque al mecanismo de participación ciudadana debe aportar los recursos económicos para su organización y realización por parte de la RNEC, según lo previsto por el artículo 71 del Decreto 111 de 1996³. / De acuerdo con la RNEC, en*

todos los procesos de mecanismos de participación ciudadana, “alrededor de ciento cuatro (104) ... la RNEC ha asumido el gasto que implica el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales con su propio presupuesto o en caso de haber requerido traslados de recursos, los mismos se han solicitado a MHCP y han sido otorgados” y cita algunos ejemplos, inclusive casos en que “la convocatoria le corresponde a los Registradores Distritales ...”, sin embargo:

“En el intercambio de comunicaciones entre la RNEC y el MHCP, se debe señalar que se ha observado cómo esa Cartera Ministerial ha señalado unos por escrito pero a la postre ha otorgado los recursos requeridos por la RNEC y en cada oportunidad, pretenden reabrir la discusión previamente zanjada entre estos dos despachos públicos, que ha obtenido siempre un resultado positivo en beneficio de la democracia y la participación directa de la ciudadanía, ciñéndose a la normatividad que rige la materia. En la actualidad, el MHCP se ha mantenido en la posición por la cual no trasladará recursos para el cumplimiento de las funciones a cargo de la RNEC, cuando las mismas se derivan de decretos de convocatoria de autoridades territoriales, con lo que se ha visto comprometida la RNEC...”¹

3. Especifica en la consulta los fundamentos constitucionales que desarrollan el principio democrático y el principio de democracia participativa, indicando que el artículo 1º constitucional reconoce que el Estado colombiano está organizado en forma de república unitaria, descentralizada, y con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista. El artículo 3º ibidem reconoce que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce en forma directa o por medio de sus representantes. Y el artículo 40 *“prevé que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y que para ello tiene derecho a tomar parte en los mecanismos de participación democrática”*, principio democrático consonante con lo dispuesto en el *“numeral 5º del artículo 95 constitucional, referido a que los ciudadanos deben participar en la vida política, cívica y comunitaria del país”*.
4. De otro lado, indica que los mecanismos de participación democrática están señalados en el artículo 103 de la Constitución como una expresión de la soberanía del pueblo. Estos mecanismos son el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

¹Texto de consulta. La siguiente cita es del original del texto: ³**Artículo 71.** Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. / Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. / En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos...”

5. Manifiesta que la Ley Estatutaria 1757 de 2015 “se ocupa de regular la iniciativa popular ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto”, y su artículo 33² consagra “los trámites que se deben agotar previo al inicio de los mecanismos de participación ciudadana” concluyendo que de dicha disposición se desprende que “en el nivel territorial es indispensable la intervención del gobernador o alcalde, según corresponda, pues tienen la competencia y el deber de fijar la fecha de su realización y la adopción de las disposiciones necesarias para su ejecución”.
6. Sobre la financiación de los mecanismos de participación ciudadana transcribe las siguientes disposiciones de la Ley 134 de 1994 y de la Ley 1757 de 2015:

Ley 134 de 1994:

“ARTÍCULO 105. APROPIACIONES 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 fueren pertinentes”.

Ley 1757 de 2015:

“ARTÍCULO 94. SOBRE EL GASTO EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Se entenderá por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha y la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las

² Ley 1757 de 2015, artículo 33: “**DECRETO DE CONVOCATORIA.** Dentro de los 8 días siguientes a la notificación del pronunciamiento de la Corte Constitucional o el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; de la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; del Concepto de la corporación pública de elección popular para el plebiscito y la consulta popular, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución. / (...)”.

decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.

PARÁGRAFO 1o. *Ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana que expone este artículo y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación.*

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda a partir de la vigencia de esta ley y en un periodo no mayor a un (1) año, adoptarán una metodología para identificar con precisión, de acuerdo con lo previsto en el presente título, los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local en relación con la participación ciudadana, previa consulta con el Ministerio del Interior según recomendaciones del Consejo Nacional para la Participación Ciudadana”.*

7. Colige que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 y 106 de la Ley 134 de 1994 “se ha entendido que la Ley Anual de Presupuesto debe incluir los costos de la realización de los mecanismos de participación ciudadana en cualquiera de sus niveles, sea de carácter nacional o territorial, y con independencia de su origen, esto es, los que provienen de una iniciativa ciudadana o de una autoridad pública”, y del parágrafo transitorio del artículo 94 de la Ley 1757 de 2015 “se desprende que las entidades públicas del orden territorial pueden disponer de su presupuesto de gastos e inversión para financiar las actividades y proyectos orientados a promocionar, proteger y garantizar el derecho a la participación”.
8. Señala que los artículos 104 y 110 de la Ley 1757 de 2015 están “orientados a delimitar los deberes del Estado en todos sus niveles, frente a la promoción de instancias de participación para garantizar las bases fundamentales de la democracia”.
9. Indica que la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro de sus funciones constitucionales y legales, tiene atribuida la de dirigir y organizar los procesos electorales y demás mecanismos de participación ciudadana, para lo cual cita en su consulta los artículos 120 y 266 de la Constitución Política y 3, 5 numeral 11, y 10 del Decreto Ley 1010 de 2000. Concluye que “el ordenamiento jurídico le asigna a la RNEC la organización, no solo de las elecciones sino de todos los procesos democráticos, dentro de los cuales se incluyen los mecanismos de participación ciudadana contemplados en el artículo 103 Superior”.
10. Sobre la autonomía presupuestal de la RNEC señala que el artículo 8 del Decreto Ley 1010 de 2000 dispone que “La elaboración del presupuesto, con sujeción al Estatuto Orgánico del Presupuesto, y demás aspectos relacionados con la gestión presupuestal, son de la autonomía de la organización electoral, en armonía con lo dispuesto en el Código Electoral y las disposiciones orgánicas que regulan la materia. / Corresponde al Registrador Nacional del Estado Civil la ordenación de

gastos de la Registraduría Nacional del Estado Civil". Adicionalmente, en desarrollo del artículo 38, literal d) del Decreto 111 de 1996, se deben asignar recursos económicos para el desempeño de las funciones constitucionales y legales de la RNEC. Concluye el anterior Ministro en su consulta que *"dentro del Presupuesto General de la Nación deben incluirse las partidas para los gastos e inversiones que demanden el ejercicio de las funciones constitucionales y legales asignadas a la RNEC"*.

Con base en lo antes reseñado formula las siguientes **PREGUNTAS**:

"1. ¿Qué autoridad debe financiar los costos inherentes a un mecanismo de participación ciudadana convocado en el nivel territorial, en cumplimiento de las funciones constitucionales y legales a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil?"

"2. ¿De la normatividad vigente se puede entender que existe un criterio diferencial para suponer que, en caso de los mecanismos de participación ciudadana convocados en el nivel territorial, debe ser la entidad territorial convocante la que le asigne los recursos a la Registraduría Nacional del Estado Civil para el cumplimiento de sus funciones?"

II. CONSIDERACIONES

Con el propósito de dar respuesta a los interrogantes planteados en la consulta, la Sala considera oportuno referirse a las siguientes materias: (i) Democracia participativa en la Constitución Política de 1991, (ii) Desarrollo legal de la participación democrática o ciudadana, (iii) Normatividad relacionada con la financiación de la democracia participativa, (iv) Registraduría Nacional del Estado Civil – Funciones, (v) Financiación de los mecanismos de participación ciudadana que requieran la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral, cuando estos son convocados en el nivel territorial, (vi) Conclusiones.

i. Democracia participativa en la Constitución Política de 1991

Con la expedición de la Constitución de 1991, Colombia dio un giro en su sistema democrático pues, además de la democracia representativa como modelo tradicional que ha operado en el Estado colombiano, se fortaleció la democracia participativa, es decir se crearon espacios para que los ciudadanos, de manera directa, participen en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación³.

Es así como desde el mismo Preámbulo de la Constitución, el constituyente primario reconoció el alcance democrático y participativo del Estado colombiano, lo reiteró de

³ Constitución Política, artículo 2.

manera expresa en los artículos 1, 2, 3 y 40 de la Carta Fundamental, y lo acogió en una serie de disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio del poder público y social, permeando además ámbitos de la vida privada.

La doctrina concibió la democracia participativa como una serie de instrumentos y herramientas que le sirven a los ciudadanos para que puedan intervenir en la toma de las decisiones o en la gestión de los asuntos que sean de importancia para su comunidad. Al respecto señaló:

“En este orden de ideas, surge la pregunta sobre ¿qué se entiende por democracia participativa? Durante mucho tiempo la democracia representativa, articulada a través de los partidos políticos, se consolidó como el modelo más extendido de participación, incluso, para algunos, casi el único. Sin embargo, desde hace algunas décadas la participación ciudadana, sin la utilización de los partidos políticos como intermediarios, comienza un proceso de desarrollo y se instaura como una posible vía para superar algunos de los problemas que florecían en las democracias representativas.

...

Al hablar entonces de democracia participativa se hace referencia a una serie de instrumentos y herramientas de diversa clase que sirven como vías para que los ciudadanos puedan intervenir en la toma de determinadas decisiones, o en la gestión de ciertos servicios (sic) que son importantes para su comunidad⁵⁵⁷. Se trata de cauces que permiten estructurar una sociedad civil fuerte, organizada, activa y crítica⁵⁵⁸.

La participación ciudadana cuenta con múltiples instrumentos para su realización. El mecanismo más tradicional de participación sin duda alguna es el sufragio, instrumento clásico de los sistemas representativos, pero el concepto de democracia participativa ha introducido nuevos medios de participación que han llevado a que en los últimos años la participación ciudadana en la vida política se realice de múltiples formas, por ejemplo: a través de referendos o consultas populares; garantizando el derecho de acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos; haciendo públicas las sesiones del pleno de las corporaciones locales; promoviendo la creación de consejos sectoriales consultivos y (en las grandes ciudades) de juntas o consejos de distrito o barrio, con presencia de representantes de asociaciones y entidades ciudadanas de diverso tipo, etc.⁵⁵⁹.

También hay que señalar que en la actualidad la participación ciudadana ha encontrado un escenario propicio para desarrollarse como participación sectorial, es decir, por áreas o por competencias administrativas (educación, salud, medio ambiente, seguridad social, tercera edad, juventud, deportes, etc.). Esta democracia participativa sectorial se considera como una manifestación de lo que algunos llaman “sistemas de redes sociales”⁵⁶⁰.

Los avances doctrinales en la concepción de la democracia participativa como una nueva especie dentro del gran género que significa el término democracia son significativos. Igualmente, en el campo normativo hay progresos en este sentido, ya

*sean porque se aprueban normas que reconocen de forma abstracta el principio de participación ciudadana o porque se regulan expresamente los mecanismos para llevar a la práctica dicho principio*⁴.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 1994, hizo un minucioso análisis de las disposiciones constitucionales que encierran el componente participativo del pueblo, como titular de la soberanía del Estado y del cual emana el poder público, identificando una diversidad de escenarios participativos, entre los que se encuentran: **(i)** la participación en la organización política electoral mediante el ejercicio del voto (artículo 40) y la existencia del voto programático (artículo 259), **(ii)** el desarrollo de los mecanismos de participación democrática como el plebiscito, el referendo, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato, la consulta popular (artículos 103, 155, 375 y 377), **(iii)** la participación de los partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados (artículo 112), **(iv)** la participación de los partidos y movimientos que no hacen parte del gobierno en los organismos electorales (artículo 112), **(v)** la participación efectiva a la mujer en los niveles decisorios de la administración (artículo 40-7), **(vi)** la proyección de la democracia participativa en el campo de los servicios públicos, v. gr. participación de la comunidad en el incremento progresivo de la cobertura de seguridad social (artículo 48), prestación del servicio de salud (artículo 49), participación en la dirección de las instituciones educativas (artículo 68), fomento de prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación (artículo 41), etc. **(vii)** la democratización de la administración de justicia al investir transitoriamente a los particulares de la función de administrar justicia en condición de conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad (artículo 116), **(viii)** la participación ciudadana en procesos de constitucionalidad mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad y mediante la participación en procesos promovidos por otros o adelantados por la Corte en ejercicio de sus funciones (artículos 241 y 242), **(ix)** en lo relacionado con el régimen territorial: la realización de consultas populares a iniciativa del jefe de la administración territorial (artículo 105), la participación ciudadana en asuntos públicos de carácter local (artículo 314), la participación de las JAL en los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, la participación de los representantes de comunidades indígenas en la conformación y gobierno de territorios indígenas (artículos 229 y 230), etc. **(x)** la participación de los trabajadores en la gestión de empresas para lo cual el legislador está facultado para establecer estímulos (artículo 57), **(xi)** la democratización de la titularidad de las

⁴ ROBLEDO SILVA, Paula. La Autonomía Municipal en Colombia. Primera Ed. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2010, 261 - 262 pp. ISBN: 978-958-710-601-5. Las siguientes citas son del original del texto: ⁵⁵⁷Cfr. SÁNCHEZ MORÓN. "El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana", cit., p 295., ⁵⁵⁸Cfr. ALLI ARANGUREN. "La gobernanza local", cit., p. 70 ⁵⁵⁹Cfr. MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN. "El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana", cit., pp. 315-352; CANALES ALIENDE. "La democracia participativa local", cit., pp 193 y ss. ⁵⁶⁰Cfr. CANALES ALIENDE. "La democracia participativa local", cit., pp 193 y ss.

acciones en los procesos de privatización de las entidades estatales (artículo 60), **(xii)** el acceso de trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (artículo 64), **(xiii)** el acceso al espectro electromagnético en igualdad de oportunidades (artículo 75), **(xiv)** la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo (artículo 342), **(xv)** la participación de los diferentes sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales en el Consejo Nacional de Planeación (artículo 340), **(xvi)** la democratización de las organizaciones privadas tales como colegios profesionales, sindicatos y gremios (artículos 26 y 39), **(xvii)** la obligación de las organizaciones deportivas de adoptar una estructura y propiedad democráticas (artículo 52), **(xviii)** la constitución de mecanismos democráticos que operen dentro de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común (artículo 103), **(xix)** la participación de la comunidad en la toma de decisiones que puedan afectar el derecho a gozar de un ambiente sano (artículo 79), etc.

Sobre el cambio de modelo democrático, la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos manifestó lo siguiente:

En la Sentencia C-150 de 2015 indicó:

*“Ahora bien y al margen de lo anterior, cabe advertir que la Corte ha reconocido que los conceptos de democracia participativa y representativa no son completamente opuestos y que “por el contrario, se complementan logrando así que el pueblo, titular originario de la soberanía, pueda escoger -mediante el sufragio universal- a sus gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometido”⁵⁸. **En todo caso a pesar de la complementariedad señalada es claro que el cambio de modelo democrático implica un redimensionamiento en la concepción y alcance de los derechos políticos los cuales, bajo la democracia participativa, “excede[n]en mucho el derecho a elegir y a ser elegido, único modus operandi de la democracia meramente representativa”⁵⁹**”⁵. (Resaltado nuestro).*

En la Sentencia T- 066 de 2015⁶ señaló:

⁵ Corte constitucional, Sentencia C-150 de 2015. Las siguientes citas son del original del texto: ⁵⁸Sentencia C – 089 de 1994 y ⁵⁹SentenciaC-179 de 2002.

⁶ Mediante Auto 220 de 2015 la Corte Constitucional declaró *“la nulidad del numeral segundo de la sentencia T-066 de 2015 proferida por la Sala Sexta de Revisión, respecto de la orden de continuar con el proceso de revocatoria del mandato del alcalde Gustavo Petro”*. Señaló la Corte: *“Respecto al caso concreto considera la Corte que la providencia acusada, en efecto, dejó de analizar varios factores que hacen muy compleja la ejecución de la orden de reactivar el proceso de revocatoria del mandato del alcalde Gustavo Petro y, mediante ella, la efectiva satisfacción de los derechos fundamentales del accionante. / Así las cosas, los factores de relevancia constitucional que la Sala debió examinar esencialmente son tres: (i) inexistencia del Comité y campaña Pro Revocatoria del mandato del alcalde Gustavo Petro al momento de proferir la sentencia; (ii) proximidad de las elecciones locales 2015 y viabilidad de un proceso paralelo de revocatoria, y finalmente, (iii)*

*“6. La Constitución de 1991 adoptó el modelo de democracia participativa. Bajo este modelo se extendieron los espacios en los cuales los ciudadanos podían tener incidencia en la toma de decisiones. **Especialmente, el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos ya no se limita a depositar su voto para elegir representantes, sino que pueden participar en otros múltiples espacios del poder político.** Tal como ha expresado la jurisprudencia:*

“... una de las características esenciales del nuevo modelo político inaugurado por la Constitución de 1991, consiste en reconocer que todo ciudadano tiene derecho no sólo

imposibilidad fáctica para garantizar el derecho fundamental a proteger y, en consecuencia, la configuración de un daño consumado por carencia actual de objeto. / La primera de las circunstancias que no valoró la Sala de Revisión al momento de decidir la tutela en comento, fue el hecho notorio de que ya se había desmontado tanto el Comité promotor de la revocatoria como su respectiva campaña. En relación a este punto, la Corte considera que debió realizarse un análisis detallado sobre las consecuencias de la orden a impartir, principalmente en términos de eficacia, porque al momento de proferirse la orden de tutela el proceso de revocatoria ya no era real y había sido terminado definitivamente por la Registraduría un año antes, mediante resolución administrativa del 13 de enero de 2014. / Por otra parte, tampoco se estudió la importancia que tiene el paso del tiempo en el ejercicio de la figura de la revocatoria del mandato por parte de los ciudadanos. En el caso concreto, la orden proferida en la sentencia no podía proteger de manera efectiva los derechos políticos ni a la participación del demandante, como tampoco los de los demás ciudadanos de Bogotá, sencillamente porque la oportunidad para la protección del derecho a la participación política ya pasó, aun cuando el señor Gustavo Petro siga ejerciendo el cargo de alcalde de Bogotá.... / El segundo factor que dejó de ser examinado fue la proximidad de las elecciones locales de alcaldes y gobernadores, a realizarse en octubre de 2015. En efecto, cuando se profirió la sentencia T-066, en febrero del mismo año, era claro que tan solo faltaban siete meses para la realización del proceso de elecciones de autoridades locales, hecho que prácticamente obligaba a la convocatoria, organización y realización de dos procesos electorales para el mismo cargo de elección popular, en la misma ciudad y en el mismo período de tiempo por parte de la Registraduría. En estas circunstancias, la posibilidad de una revocatoria era prácticamente nula, si se tiene en cuenta el tiempo transcurrido (cerca de dos años) y que las condiciones que motivaron la iniciativa ciudadana cambiaron como consecuencia de la anulación del proceso y de la proximidad de las elecciones locales. / En último lugar, respecto de la imposibilidad fáctica para garantizar el derecho fundamental a proteger y la configuración de un daño consumado por carencia actual de objeto, se considera que la protección del derecho mediante la orden reseñada no atiende la realidad fáctica, ya que no concuerda con la intención original de los promotores del proceso de revocatoria, que no era la de que el Presidente de la República nombrara un remplazo del mismo partido para que ejecutara el programa de gobierno de este, sino para que de prosperar la revocatoria se convocara a unas nuevas elecciones de Alcalde de Bogotá, hecho que hoy ya no es posible y ante el cual se está en presencia de un daño consumado por carencia actual de objeto. / ... Para la Corte, en estas condiciones tan particulares, es forzoso concluir que la orden -al reactivar la realización de un proceso incierto- no podía ser efectiva ni garantizar ningún derecho fundamental en la actualidad. / En este sentido, la Corte constata que si bien la argumentación de la sentencia T-066 de 2015 es correcta respecto de la afectación de los derechos políticos del accionante ante la omisión en realizar en tiempo la revocatoria por parte de la Registraduría, también lo es que en las circunstancias expuestas -en términos de oportunidad de la revocatoria y de la pretensión original-, no tenía sentido continuar con un proceso terminado ...”.

a conformar el poder, como sucede en la democracia representativa, sino también a ejercerlo y controlarlo, tal y como fue estipulado en el artículo 40 constitucional¹⁹”⁷.

Es tan importante la democracia participativa que el constituyente primario la elevó a principio constitucional, la define como un fin esencial del Estado colombiano y la consagra como un derecho fundamental, *“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 conciernen al destino colectivo”⁸.*

En consecuencia, la democracia participativa trasciende el mero ejercicio del voto para elegir a quienes van a representar la voluntad popular. Presupone una participación directa de los individuos en las diferentes esferas de la sociedad para intervenir en la definición del destino colectivo y para irradiar *“todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social”⁹,* además se extiende a todas las ramas del poder público: ejecutivo, legislativo y judicial, y a todos los órganos y organismos del Estado, e incluso permea ámbitos de la vida privada.

ii. Desarrollo legal de la participación democrática o ciudadana

La participación ciudadana en Colombia ha estado regulada en diferentes leyes, de manera dispersa y desarticulada. Es así como se han generado espacios de participación y regulaciones sobre la materia en la Ley Orgánica 152 de 1994 (Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), en la Ley 850 de 2003 (Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas), en la Ley 489 de 1998 (Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional), además de las Leyes Estatutarias 134 de 1994 (Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana) y 1757 de 2015 (Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática), entre muchas otras.

Para el desarrollo del tema que le concierne a la Sala, es importante centrarse en lo dispuesto por las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.

Tanto la Ley 134 de 1994 como la Ley 1757 de 2015 se encuentran vigentes. Ambas disposiciones son complementarias y sólo se entiende derogada una disposición de la Ley 134 en la medida en que la Ley 1757 contradiga o pugne con aquella. Una y otra normas jurídicas propenden por el fortalecimiento de la participación ciudadana en todos los ámbitos de la gestión pública.

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-066 de 2015. La siguiente cita es del original del texto: ¹⁹Corte Constitucional, sentencia T-358 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

⁹ Ibidem.

Así puede leerse en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Estatutaria 133/11 y 134/11 Cámara, que posteriormente se convirtió en la Ley 1757 de 2015:

“Este proyecto de ley tiene por objeto desarrollar el contenido del artículo 40 de la Constitución de 1991, esto es, el derecho que le asiste a todo ciudadano “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, no solo con el ejercicio de su derecho al sufragio y a elegir y ser elegido, sino específicamente mediante la creación de espacios e instancias que faciliten y promuevan la participación ciudadana durante las diversas etapas de construcción de la decisión pública.

(...)

La expedición de la Ley 134 de 1994, relativa a mecanismos de democracia directa tales como la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, supuso un avance importante. Sin embargo, como lo señaló esta misma norma en su artículo primero, su aparición no debía impedir a futuro “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” allí no mencionados. Otro tanto se consiguió con la Ley 850 de 2003 o régimen de las veedurías ciudadanas, substancial mecanismo de vigilancia y control participativo ciudadano frente a la gestión pública.

*Sin embargo, aunque se han dado pasos importantes, aún se advierte en Colombia un **déficit general de política pública en materia de participación ciudadana.***

(...)

Esta iniciativa de ley busca superar el déficit general de política pública y suplir todas las deficiencias anteriormente anotadas mediante la creación de una estructura institucional coherente en los niveles nacional, departamental, municipal, distrital y local que articule la oferta estatal de participación ciudadana, así como mediante el diseño de un sistema de financiación nacional unificado, encargado de obtener, canalizar y optimizar recursos disponibles en materia de participación ciudadana”¹⁰.

Al analizar el objeto y alcance de las Leyes 134 y 1757, se puede observar que si bien ambas desarrollan el principio de democracia participativa, la Ley 1757 de 2015 tiene un alcance más amplio que la Ley 134 de 1994¹¹, pues mientras esta última

¹⁰ Gaceta del Congreso No. 819 del 3 de noviembre de 2011, pp 12 – 13.

¹¹ Ley 134 de 1994, artículo 1: “**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,

regula únicamente los mecanismos de participación ciudadana tales como 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, y la participación democrática de las organizaciones civiles, la Ley 1757 de 2015¹² complementa y modifica algunos aspectos de estos mecanismos pero además busca “*promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político*”, desarrollando temas adicionales como (i) la rendición de cuentas; (ii) audiencias públicas participativas como un mecanismo de la rendición de cuentas; (iii) el control social al público a través de veedurías, juntas de vigilancia, comités de desarrollo y control social, auditorías ciudadanas, instancias de participación ciudadana; (iv) la creación del Consejo Nacional de Participación Ciudadana; (v) el desarrollo de mecanismos de coordinación de la política pública de participación ciudadana; (vi) la creación de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales en los municipios de categorías especial, primera y segunda; (vii) presupuestos participativos; (viii) incentivos simbólicos a la participación ciudadana; (ix) diálogo social, etc.

Como puede observarse, la democracia participativa es dinámica, está en constante cambio, evolución, crecimiento y se ve reflejada en múltiples escenarios tanto públicos como privados. Su desarrollo legal no impide la gestación de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos. Esta afirmación es lo que la jurisprudencia ha denominado el carácter universal y expansivo del principio democrático.

La Corte Constitucional, en reiterados pronunciamientos, ha expresado sobre el carácter universal y expansivo del principio democrático, lo siguiente:

*“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 prohija 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*

social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley”.

¹²Ley 1757 de 2015, artículo 1: “**OBJETO.** El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. / La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. / La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley”.

*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”¹³.*

Atendiendo estas características del principio democrático, se han expedido leyes de diferente naturaleza que regulan aspectos participativos de los ciudadanos, y concretamente en las dos leyes estatutarias vigentes, la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, ambas se complementan y solo se entiende que ha operado la derogatoria tácita en la medida en que la ley posterior contenga disposiciones contrarias a la ley anterior. No obstante, se reitera que la Ley 134 regula solo los mecanismos de participación ciudadana contenidos en el artículo 103 de la Constitución Política, excepto el voto, mientras que la Ley 1757 además de introducir algunas modificaciones sobre dichos mecanismos, regula otras formas de participación, en especial formas de ejercer la vigilancia a la gestión pública.

iii. Normatividad relacionada con la financiación de la democracia participativa

El cambio en el modelo democrático concebido por la Constitución de 1991 implica un redimensionamiento en la concepción y alcance de los derechos políticos, tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C- 150 de 2015, aunado a que la participación ciudadana es un derecho fundamental que merece la especial protección constitucional y, por lo tanto, la obligación del Estado de garantizar su efectividad.

Como se indicó en acápite anterior, este cambio en el modelo democrático en el que se hace énfasis en la democracia participativa, *“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 conciernen al destino colectivo”¹⁴*, lo que comporta la destinación de los recursos necesarios que garanticen la efectividad del derecho fundamental. No pueden las entidades públicas, en consecuencia, realizar acciones tendientes a eliminar cualquier expresión de la democracia.

La Corte Constitucional en las sentencias C-180 de 1994 mediante la cual efectuó el control previo de constitucionalidad del Proyecto de Ley No. 92 de 1992 - Senado 282 de 1993 Cámara, y C-150 de 2015 por la cual efectuó el control previo de

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994. Este carácter se ha fijado igualmente en las sentencias C- 180 de 1994, C- 179 de 2002, SU- 1122 de 2001, C- 150 de 2015, entre otras.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

constitucionalidad del Proyecto de Ley 227/12 Senado - 133/11 y 134/11 Cámara, que posteriormente se convirtieron en las Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, respectivamente, señaló, sobre la financiación de los mecanismos de participación ciudadana y sobre las diferentes formas de participación democrática, lo siguiente:

Sentencia C- 180 de 1994:

*“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”¹⁵. (Resaltado nuestro).*

Sentencia C-150 de 2015:

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

(...)

6.1.10. Sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se hacen al respecto, debe la Corte destacar desde ahora que la efectividad de las normas previstas en el proyecto de ley depende, en buena medida, de la realización de esfuerzos institucionales encaminados (sic) asegurar la existencia de recursos públicos para financiar las actividades participativas. En esa dirección las entidades que integran la organización electoral y en lo que sea de su competencia, deberán adoptar las decisiones que se requieran para asegurar la efectividad de los diferentes mecanismos de participación en los que se prevea su intervención. Adicionalmente el proyecto contempla normas que definen la financiación de la participación ciudadana y fijan las fuentes de los recursos destinados a los programas para su apoyo y promoción. La puesta en marcha de esa financiación demandará,

¹⁵ Sentencia C-180 de 1994, al referirse a la constitucionalidad del proyecto de ley que posteriormente se convirtió en la Ley 134 de 1994.

naturalmente, la actuación coordinada de las autoridades competentes en la materia y, en particular, la intervención del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, según lo establece el parágrafo del artículo 94 del proyecto de ley. También los organismos de control y las superintendencias según lo exige el proyecto deberán prever las partidas presupuestales, en lo de su competencia, para promover la participación de la ciudadanía a través de los mecanismos de control”.

(...)

“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”¹⁶. (Resaltado nuestro).

En consecuencia, tanto la Ley 134 de 1994 como la Ley 1757 de 2015 contienen disposiciones en materia de financiación de la participación democrática. Y recientemente la Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018¹⁷, dispuso que en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 se regulara la concurrencia por parte de las entidades territoriales en la financiación de las consultas populares.

a. Financiación de los mecanismos de participación ciudadana en la Ley 134 de 1994.

La regulación sobre la financiación de la participación ciudadana en la Ley 134 de 1994 está contenida en las siguientes disposiciones:

- Artículo 104, mediante el cual se le otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear el Fondo para la Participación Ciudadana, cuyo objeto es *“financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación*

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C- 150 de 2015.

¹⁷ “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2019”

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”.

- Artículo 105 que dispone la apropiación de recursos en el Presupuesto General de la Nación para la realización de los mecanismos de participación ciudadana.

Para efecto de este concepto, se analizará el artículo 105 de la Ley 134 de 1994 que dispone:

“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”. (Resaltado nuestro)

El artículo 105 de la Ley 134 de 1994 regula lo concerniente a las apropiaciones presupuestales para la realización de los procesos de participación ciudadana en la iniciativa popular, los referendos, las consultas populares, los plebiscitos y los cabildos abiertos, recursos que deben apropiarse en la ley anual de presupuesto.

La acción “realizar”, contenida en esta disposición, significa según el Diccionario de la Real Academia Española¹⁸ “Efectuar, llevar a cabo algo o ejecutar una acción”.

En consecuencia, realizar un proceso de participación ciudadana implica desarrollar todas las acciones tendientes para que el mecanismo de participación ciudadana se lleve a cabo.

No diferenció el legislador la fuente de recursos para la realización de los mecanismos de participación cuya convocatoria provenga del nivel nacional o del nivel territorial. Solo indicó que en la ley anual de presupuesto se deben incluir las apropiaciones correspondientes para garantizar la realización de estos mecanismos de expresión democrática, de acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes.

Dichas apropiaciones son incorporadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes, para ser ejecutadas por la entidad del orden nacional que tenga asignada la función de dirigir y organizar los mecanismos de participación ciudadana.

b. Financiación de la participación ciudadana en la Ley 1757 de 2015.

¹⁸ <http://www.rae.es/>. Consultado el día 9 de agosto de 2018.

La financiación en la Ley 1757 de 2015 está contenida en los artículos 94 al 100. Estas disposiciones regulan los siguientes aspectos:

- El artículo 94 define el gasto en participación ciudadana como aquel financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Señala dicha norma legal:

*“**Artículo 94.** Sobre el gasto en participación ciudadana. Se entenderá por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha y la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.*

***Parágrafo 1o.** Ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana que expone este artículo y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación.*

***Parágrafo Transitorio.** El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda a partir de la vigencia de esta ley y en un periodo no mayor a un (1) año, adoptarán una metodología para identificar con precisión, de acuerdo con lo previsto en el presente título, los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local en relación con la participación ciudadana, previa consulta con el Ministerio del Interior según recomendaciones del Consejo Nacional para la Participación Ciudadana”.*

- El artículo 95 regula las fuentes de financiación de la participación ciudadana, es decir, los recursos para los programas de apoyo y promoción de la participación ciudadana (i. Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia, ii. recursos de las entidades territoriales que desarrollen programas relacionados con el ejercicio de la participación ciudadana, iii. recursos de la cooperación internacional que tengan destinación específica para el desarrollo de programas y proyectos que impulsen la intervención de la ciudadanía en la gestión pública, iv. recursos del sector privado, de las fundaciones, de las organizaciones no gubernamentales y de otras entidades, orientados a la promoción de la participación ciudadana, v. recursos de las entidades públicas del orden nacional que tengan dentro de sus programas y planes la función de incentivar y fortalecer la participación ciudadana).

- El artículo 96 regula el Fondo para la Participación Ciudadana y el fortalecimiento de la democracia, cuyos recursos se destinarán a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de formación para la participación ciudadana o de participación ciudadana.
- El artículo 97 define los recursos con los que funcionará el Fondo mencionado (los asignados en el Presupuesto General de la Nación, donaciones en dinero y en especie, aportes provenientes de cooperación internacional, créditos contratados nacional o internacionalmente, etc.).
- El artículo 98 determina las inversiones que están asociadas a la participación ciudadana.
- El artículo 99 faculta a los departamentos, municipios y distritos para crear fondos en sus respectivas entidades, destinados a la participación ciudadana.
- El artículo 100 regula los presupuestos participativos en las entidades territoriales, como aquel ejercicio en el que los gobiernos de los entes territoriales definen de manera participativa la orientación de un porcentaje de sus ingresos, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

Como puede observarse, la normatividad enunciada regula el financiamiento y el origen de los recursos de la participación ciudadana, entendida en la forma como lo indican los artículos 94 y 95 *ibidem*. Sin embargo, como el problema jurídico que se plantea en la consulta versa sobre la autoridad competente para financiar los mecanismos de participación ciudadana convocados en el nivel territorial, que requieran la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral, la Sala se centrará en dicho aspecto, para lo cual entrará a determinar cuál es la entidad competente para realizar o llevar a cabo dichos mecanismos participativos y a definir la fuente de financiación cuando el mecanismo es convocado en el nivel territorial.

No obstante lo anterior, la Sala exhorta al gobierno para que expida la metodología¹⁹ a la que se refiere el párrafo transitorio del artículo 94 de la Ley 1757 de 2015 con el fin de identificar los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local en relación con la participación ciudadana.

Es importante señalar que la Ley 1757 le había otorgado al gobierno un plazo no mayor a un (1) año contado a partir de su vigencia (6 de julio de 2015, fecha en que

¹⁹Esta metodología tiene como fin asegurar una política pública en materia de participación ciudadana, como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2015, aunado a que el artículo 2 de la Ley 1757 de 2015 considera la participación ciudadana como un asunto de política pública.

quedó publicada en el Diario Oficial No. 49.565) para realizar dicha metodología²⁰, y si bien la reglamentación es una función propia del ejecutivo que puede ser ejercida en cualquier tiempo, con la imposición del plazo esta atribución se transformó en un deber jurídico, imperativo e inobjetable que todavía genera efectos jurídicos pues dicho término tiene carácter impulsorio y no preclusivo. De no cumplirse de forma voluntaria, el gobierno puede verse abocado a que se exija su cumplimiento como consecuencia de una orden judicial derivada de la presentación de una acción de cumplimiento²¹.

c. Concurrencia de las entidades territoriales en la financiación de las consultas populares.

La reciente Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018 incorporó en el capítulo de “Disposiciones Generales” una norma que dispuso que en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 se regularán la realización de las consultas populares y la forma de concurrencia por parte de las entidades territoriales en la financiación de las mismas. Señala el artículo 123:

“El Gobierno Nacional y el Congreso de la República de Colombia, en la ley de (sic) Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, regularán la realización de las consultas

²⁰ En la Audiencia llevada a cabo el día 25 de septiembre de 2018 se informó que a tal fecha no había sido expedida la metodología. Incluso al momento de proferirse el presente concepto tampoco ha sido expedida la metodología en mención.

²¹ Sobre esta posición jurisprudencial puede consultarse la sentencia C- 031 de 2017 de la Corte Constitucional, que trajo a colación fallos del Consejo de Estado sobre la materia, entre los que se encuentran: **(i)** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, CP, Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Bogotá DC, 16 de octubre 2014, Radicación número: 17001-23-33-000-2014-00215-01: *“la reglamentación de los factores de valoración salarial para garantizar una retribución equitativa entre mujeres y hombres, cuyo parámetro legal para su expedición “dentro del año siguiente” a la sanción de la Ley 1496 de 2011 fue incumplido”, (ii)* Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, CP, Susana Buitrago Valencia, Bogotá DC, 20 de febrero de 2014, Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01628-01: *“la reglamentación de varias normas de la Ley 1438 de 2011, en las que el Gobierno Nacional omitió acatar los plazos para el desarrollo de varias disposiciones referentes al sector salud”, (iii)* Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, CP, Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Bogotá DC, 4 de diciembre de 2013, Radicación número 25000-23-41-000-2013-01775-01: *“la reglamentación sobre la educación vial como parte de los programas de educación preescolar y básica, para lo cual inicialmente se había otorgado un plazo de 12 meses a partir de la fecha de la sanción de la Ley 1503 de 2011”, (iv)* Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, CP, Susana Buitrago Valencia, Bogotá DC, 9 de junio de 2011, Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00629-01: *“En este sentido, por ejemplo, se ha ordenado que se formule una política pública de incorporación al teletrabajo de población vulnerable, para lo cual inicialmente el legislador había otorgado un plazo de seis meses para su realización a partir de la promulgación de la Ley 1221 de 2008”, (v)* Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, CP, Susana Buitrago Valencia, Bogotá DC, 17 de julio de 2014, Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00432-01: *“Al respecto, entre otros, se ha dispuesto la puesta en marcha de un programa para capacitación y formación de autoridades locales a cargo de la ESAP, cuyo montaje inicial se dispuso por el legislador en el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012”.*

populares y la forma como concurrirán a su financiación la Nación y las entidades territoriales”.

Esta concurrencia de las entidades territoriales debe predicarse solo en aquellos eventos en que la consulta popular tenga origen en una entidad territorial para decidir asuntos de su competencia.

En consecuencia, el legislador deberá regular en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 todos aquellos aspectos necesarios para definir la concurrencia de las entidades territoriales en las consultas populares que tengan origen en estas entidades, v. gr. la forma en que pueden concurrir (si es en dinero, en especie o ambas opciones), la proporción, clase de gastos que pueden realizarse con los recursos de las entidades territoriales, la figura jurídica a utilizar para la materialización de la concurrencia, etc.

Adicionalmente, la Sala considera que debe aprovecharse el trámite de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 o tramitarse ante el Congreso de la República una nueva ley, para regular adicionalmente la concurrencia de las entidades territoriales respecto del resto de mecanismos de participación ciudadana que igualmente tengan origen en una entidad territorial, de tal suerte que el legislador de la claridad jurídica necesaria ante las falencias existentes sobre la materia.

Por último, cabe señalar que la incorporación de esta disposición en la ley anual de presupuesto es un indicio del déficit normativo que se tiene en materia de financiación de los mecanismos de participación ciudadana. Si no existen recursos suficientes en el presupuesto general de la nación para asumir la realización de un mecanismo de participación ciudadana de origen territorial, las entidades territoriales podrían entrar a concurrir en su financiación garantizándose de esta forma el ejercicio de la democracia participativa, que como se indicó es un principio constitucional, un fin esencial del Estado colombiano y un derecho fundamental.

iv. Registraduría Nacional del Estado Civil - Funciones

La Constitución de 1991 tuvo como propósito establecer una organización electoral del orden nacional, autónoma e independiente de los demás órganos del poder público, encargada de asumir todas aquellas funciones relacionadas con el sistema electoral colombiano dentro de las cuales se encuentra el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana que requieran la expresión de la voluntad popular mediante dicho sistema. De esta manera, el constituyente primario quiso garantizar la transparencia de la actividad electoral y de los mecanismos de participación ciudadana, fundamento esencial de la democracia.

Dicha organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca

la ley²², como es el caso del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil²³.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, como órgano de creación constitucional y como parte de la organización electoral contribuye *“conjuntamente con las demás autoridades competentes, a la organización de las elecciones y los mecanismos de participación ciudadana, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas y el registro civil”*, en los términos y condiciones señaladas en el Decreto 1010 de 2000²⁴. (Resaltado nuestro).

Su objeto es el de *“registrar la vida civil e identificar a los colombianos y organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana, en orden a apoyar la administración de justicia y el fortalecimiento democrático del país”*²⁵.

Dentro de su misión está la de *“garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales, contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad, promover la participación social en la cual se requiera la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral en cualquiera de sus modalidades”*²⁶, entre otras.

Como funciones en materia electoral y de mecanismos de participación democrática, se le atribuyen las siguientes:

“FUNCIONES. Son funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:

(...)

11. Dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales.

²²Constitución Política, artículo 120. *“La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas”*.

²³Decreto 2241 de 1986 - Código Electoral, artículo 59. *“Créase el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil como establecimiento público, esto es, como un organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La representación legal y la administración del Fondo corresponden al Registrador Nacional del Estado Civil. El Consejo Nacional Electoral tendrá las funciones de Junta Directiva del Fondo”*.

²⁴ Decreto Ley 1010 de 2000 *“Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones”*, artículo 3.

²⁵Ibidem, artículo 2.

²⁶Ibidem, artículo 4.

13. *Asesorar y prestar el apoyo pertinente en los procesos de elecciones de diversa índole en que las disposiciones legales así lo determinen.*

14. *Llevar las estadísticas de naturaleza electoral relacionadas con los resultados obtenidos en los debates electorales y procesos de participación ciudadana.*

15. *Coordinar con los organismos y autoridades competentes del Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales y de participación ciudadana*²⁷. (Resaltado nuestro).

Adicional al objeto, misión y funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil acabados de citar, la misma Ley 134 de 1994 en relación con los mecanismos de participación ciudadana le atribuye a este órgano electoral las funciones de (i) declarar oficialmente el resultado de la votación, comunicarle a todas las autoridades que tengan competencia para tomar decisiones o adoptar medidas relacionadas con lo decidido²⁸, y (ii) llevar un archivo de la utilización de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana regulados en dicha ley.²⁹ Asimismo, contempla la remisión normativa a las disposiciones electorales que no sean incompatibles con la ley de participación ciudadana.³⁰

Por lo anterior, es la Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con la Constitución y la ley, el órgano competente para dirigir, organizar y vigilar los mecanismos de participación ciudadana que requieran la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral (referendos, consultas populares, plebiscitos, entre otros), sin distinguir si los mismos son del orden nacional, distrital, departamental o municipal, pues ni la constitución ni la ley hacen diferenciación alguna, por el contrario le atribuyen la responsabilidad de garantizar la organización y transparencia en la realización de dichos mecanismos de participación ciudadana, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y de los resultados de la votación.

v. Financiación de los mecanismos de participación ciudadana que requieran la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral, cuando estos son convocados en el nivel territorial.

²⁷Ibidem, artículo 5.

²⁸Ley 134 de 1994, 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”.

²⁹Ley 134 de 1994, 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”.

³⁰Ley 134 de 1994, 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 fueren pertinentes”.

Como se analizó en capítulos anteriores, la Constitución y la ley (Decreto Ley 1010 de 2000) le asignaron a la Registraduría Nacional del Estado Civil la función de dirigir, organizar y vigilar los procesos electorales y demás mecanismos de participación ciudadana.

Para ello, el artículo 105 de la Ley 134 de 1994 dispuso que en la ley anual de presupuesto se deben incluir, de acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes, las apropiaciones presupuestales correspondientes “*para la realización de los procesos de participación ciudadana en la iniciativa popular, los referendos, las consultas populares, los plebiscitos y los cabildos abiertos*”, sin hacer diferenciación alguna respecto del origen del mecanismo de participación, es decir, si el mismo proviene del nivel nacional o del nivel territorial³¹.

La RNEC es un órgano que forma parte del Presupuesto General de la Nación³².

El presupuesto es el instrumento “*para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social*”³³. En él se ven reflejadas las estimaciones de los ingresos, es decir, “*todos los recursos que la ley, cualquiera que sea su clasificación le otorga como de su propiedad [a una entidad pública] para el cumplimiento de sus funciones*”³⁴, y las estimaciones de los gastos que se requieren para su funcionamiento, para la inversión y para el servicio de la deuda.

Sobre el particular, el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 (Ley 38/89, artículo 7o. Ley 179/94, artículos 3o., 16 y 71. Ley 225/95, artículo 1o.) señala:

“ARTICULO 11. *El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:*

a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. (Apartes subrayados declarados exequibles por la sentencia C-066 de 2003).

³¹Ley 134 de 1994, 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*”. (Resaltado nuestro).

³²Decreto 111 de 1996, artículos 11, 36, 38.

³³Decreto 111 de 1996, artículo 10: “*La ley anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social*” (Ley 38/89, artículo 6o.).

³⁴MEJÍA CARDONA, Mario. El Laberinto Fiscal. Edición Príncipe. Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública, 2002, 205p. ISBN: 958-652-117-6.

b) *El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. **Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.** (Aparte subrayado declarado exequible por la sentencia C-230 de 2008).*

c) *Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan” (Resaltado nuestro).*

El Gobierno debe “preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto... tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de (sic) presupuesto”³⁵.

El Gobierno en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta estas dos pautas presupuestales, le apropia los recursos a la Registraduría Nacional del Estado Civil para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentra, como se indicó, la de dirigir y organizar los mecanismos de participación ciudadana que requieran la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral. Y es aquí donde cobra especial relevancia el principio de Especialización.

El artículo 18 del Decreto 111 de 1996 ((Ley 38/89, artículo 14, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o.), define este principio presupuestal de la siguiente manera:

“ESPECIALIZACION. *Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”*

Sobre el principio de especialización del gasto, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

“Como consecuencia del principio de legalidad del gasto, se encuentra el principio de la especialidad, cuya fuente constitucional se encuentra consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Constitución el cual señala que no se podrá “transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”, y que fue desarrollado por el artículo 18 del Decreto-ley 111 de 1994, según el cual, “(l)as apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán

³⁵ Decreto 111 de 1996, artículo 47 (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20).

estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”. Por consiguiente, según las normas citadas, existe una clara prohibición al Gobierno Nacional de utilizar una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual fue aprobada “(y) no podría ser de otra forma pues poca eficacia tendría el principio de legalidad si, una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno pudiera variar a su arbitrio los montos de las partidas o la destinación de las mismas⁹”. (...)³⁶

En igual sentido, la doctrina ha indicado que en virtud de este principio se deben autorizar los gastos de tal manera que sean congruentes con la naturaleza de la entidad que va a ejecutarlos y además las apropiaciones deben ubicarse en las Entidades cuya naturaleza y funciones sean las idóneas y especializadas para ejecutar el gasto. Al respecto ha dicho:

“El principio de la especialización, ha dicho la Corte, “exige la coherencia entre las apropiaciones y el uso que se les dé, y entre aquellas y el objeto y funciones del organismo para el cual se hacen”. El postulado tutelar del derecho presupuestal, que es el principio de la legalidad, significa que todo gasto que se ejecute y todo tributo o contribución que se recaude figure en el Presupuesto General de la Nación, tal como lo ordena el artículo 345 C.P.

Pero los gastos no deben ser autorizados de cualquier manera en el presupuesto. Deben autorizarse de tal manera que la naturaleza del gasto sea congruente con la de la entidad que va a ejecutarlo y la destinación u objeto final del gasto debe corresponder con la finalidad para la cual fue abierta la correspondiente apropiación.

Este es un aspecto central y básico para que el control del gasto público pueda ejercerse a cabalidad. La ubicación de las apropiaciones – es decir, de las autorizaciones de gasto – debe aparecer en las entidades del Estado que por su naturaleza y funciones sean idóneas y especializadas para ejecutar un determinado gasto (Por ejemplo, no tendría lógica que el Ministerio de Agricultura apareciera en el presupuesto adquiriendo equipos militares, o el de Minas y Energía atendiendo programas de promoción pecuaria)³⁷.

De conformidad con lo señalado, la fuente de los recursos para llevar a cabo o realizar los mecanismos de participación ciudadana que requieran la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral, es el Presupuesto General de la Nación.

³⁶Corte Constitucional, sentencia C-1065 de 2001. La siguiente cita es del original del texto: ⁹ibidem. [Se refiere a la sentencia C-685/96].

³⁷RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. 9ª Edición. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2012, 368 – 369 pp. ISBN: 978-958-710-784-5.

No obstante lo anterior, las entidades territoriales pueden apoyar la realización de estos mecanismos de participación ciudadana, en virtud de los principios de colaboración armónica y autonomía de las entidades territoriales³⁸.

La aplicación de estos principios se debe a la ausencia en el ordenamiento jurídico vigente de una norma bajo estructura de regla que defina de manera clara y precisa la forma como las entidades territoriales pueden concurrir o apoyar los mecanismos de participación ciudadana que requieran la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral³⁹.

El principio de colaboración armónica tiene su fundamento constitucional en el artículo 113 que señala:

“Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

³⁸ Los principios como mandatos de optimización se caracterizan porque: “1. Son verdaderas normas que contienen mandatos obligatorios y exigibles de modo inmediato... / 2. Son normas de carácter general. Esto significa que son aplicables sin restricción a un universo muy grande de casos y en todas las especialidades jurídicas... / 3. Son las normas que deciden los casos difíciles o complejos. Más aún, operan en todos los casos en los que las simples reglas resultan insuficientes o contradictorias, así como en los casos en que se involucran normas de derecho fundamental. / 4. Sus conflictos se resuelven por ponderación, es decir, por una operación en la que hallados en conflicto varios principios, se determina cuál de ellos tiene mayor peso específico en la circunstancia concreta”³⁸. QUINCHE, Manuel F. Derecho Constitucional Colombiano. Sexta Edición. Editorial Temis, 2018, 43 p. ISBN:978-958-35-1078-6.

³⁹ Anteriormente, en materia de gastos electorales el Gobierno Nacional había expedido el Decreto Reglamentario No. 3254 de 1963 “Por el cual se hacen algunas aclaraciones en materia electoral”, y en el artículo 46 había dispuesto lo siguiente: “**Artículo 46.** Los gastos electorales se distribuyen entre la Nación, los Departamentos y los Municipios en la siguiente forma: / 1º Los Municipios tienen a su cargo el suministro de locales, muebles, equipos de oficina y útiles de escritorios suficientes y adecuados para las Registradurías Municipales, y sus Delegados en los Corregimientos e Inspecciones de Policía. / Es también de cargo de los Municipios el suministro de mesas de votación, urnas y demás accesorios en la cantidad que indique el Registrador Municipal; los Alcaldes, Corregidores e Inspectores de Policía tienen obligación de colocar dichas mesas y demás elementos en lugares que señale el Registrador Municipal o sus Delegados. / En el Distrito Especial de Bogotá, los gastos electorales son de cargo de la Alcaldía Mayor. / 2º Los Departamentos tienen a su cargo el suministro de locales, muebles, equipos de oficina y útiles de escritorios suficientes y adecuados para el funcionamiento de las Delegaciones Departamentales, y la impresión y distribución de formularios para las elecciones. / 3º Son de cargo de la Nación los gastos que ocasione el suministro de locales y servicios para el funcionamiento de la Corte Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, y los demás gastos que no correspondan a los Departamentos y Municipios”. Sin embargo, hoy en día este decreto se encuentra excluido del ordenamiento jurídico debido a que sobrevino su decaimiento al desaparecer las disposiciones legales sobre las cuales se sustentó (Ley 85 de 1916). Así lo había indicado la Sala de Consulta en concepto 1724 de 2006.

De esta norma constitucional no solo se desprende la colaboración que debe existir entre cada rama y órgano del poder público sino también la separación funcional que hay entre ellos. Si bien cada órgano y rama del poder público tienen funciones propias y diferentes unas de otras, deben integrar fuerzas para cumplir con los fines estatales⁴⁰.

Pero, dado que un principio es una norma general y abstracta ¿cuál sería el límite que debe operar en la aplicación del principio de colaboración armónica?

Este límite, como lo ha señalado la Corte Constitucional, está demarcado por las competencias funcionales de las entidades. No puede una entidad bajo el argumento del principio de colaboración armónica entrar a usurpar competencias de otra entidad, es decir no puede haber una invasión de competencias de una entidad a otra⁴¹.

En la sentencia C- 246 de 2004, la Corte Constitucional trajo a colación, entre otras, la sentencia C-251 de 2002 que sobre el límite en la aplicación del principio de colaboración armónica señaló:

“(...) el principio este de colaboración armónica no puede llegar al extremo de desconocer el reparto funcional de competencias, ni el ampliamente explicado principio de división de poderes. Y por lo mismo, es errado afirmar que el principio de la colaboración armónica permite fusionar tareas y compartir responsabilidades sobre aspectos claramente diferenciados en el ordenamiento constitucional. Además, el principio de colaboración armónica no puede ser transformado por el Legislador en un deber de colaboración exigible cuando lo disponga el Ejecutivo”.

⁴⁰Corte Constitucional, sentencia C- 246 de 2004: “Conforme a lo dispuesto en el artículo 113 Superior, los órganos del Estado se hallan separados funcionalmente pero deben colaborar de forma armónica para realizar los fines del Estado (CP arts. 2 y 365). En cuanto hace a la separación funcional de los poderes y órganos del Estado, la jurisprudencia ha hecho hincapié en que su consagración es garantía del equilibrio y control entre los órganos del Estado... / Y por lo que respecta a la colaboración armónica entre las ramas y órganos del poder, lo que pretendió el constituyente al consagrar esta regla es que se produzca una suerte de integración de fuerzas de los diferentes órganos estatales con el objetivo de propender por el cumplimiento de los fines del Estado”.

⁴¹Ver sentencias C- 497 de 1995 (Participación del Senado y de la Cámara en la elección de miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión), C-037 de 1996 (Revisión de constitucionalidad del artículo 97 del Proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia que previó la participación del ministro del Justicia y del Derecho en la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial), C- 350 de 1997 (Participación de un ministro en la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión), C- 251 de 2002 (Autonomía de la Fiscalía no es absoluta sino que actuar en consonancia con otras entidades del Estado pero sin exceder el reparto funcional de competencia ni la división de poderes), C- 247 de 2013 (Participación de los congresistas en los órganos del Sistema General de Regalías).

Igualmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto 1724 de 2006 había dado pautas sobre la manera en que las entidades territoriales, en aplicación del principio de colaboración armónica, debían apoyar logísticamente los procesos electorales. Señaló al respecto:

“en aplicación del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, contenido en el artículo 113 de la Constitución Política de 1991, las entidades territoriales deben apoyar logísticamente los procesos electorales suministrando los bienes muebles e inmuebles - locales, muebles, equipos de oficina y útiles de escritorio- suficientes y necesarios que a juicio y en coordinación⁷ con las autoridades electorales sean necesarios de manera directa para garantizar los cometidos estatales en materia electoral”⁴².

En efecto, la función de dirigir y organizar los mecanismos de participación ciudadana de origen territorial que requieran la expresión del pueblo mediante el voto es competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil y no de las entidades territoriales. Estas no pueden invadir tal competencia bajo el argumento de la colaboración armónica, pues solo el órgano electoral está habilitado constitucional y legalmente para ello.

Sin embargo, no puede desconocerse que las decisiones que se adopten en desarrollo de los mecanismos de participación de origen territorial afectan exclusivamente los intereses locales, pues solo los asuntos de competencia de las entidades territoriales son los que pueden someterse a la decisión popular. Esta circunstancia es la que justifica la colaboración, el apoyo o la concurrencia de las entidades territoriales en la realización del mecanismo de participación ciudadana.

Con la posibilidad que tienen las entidades territoriales de financiar los mecanismos de participación de origen territorial no solo se contribuye al fortalecimiento de la democracia participativa, sino que se reafirma la autonomía territorial reconocida por la Constitución⁴³ para la gestión de sus intereses y el ejercicio de sus competencias, pues se reitera, las decisiones que resulten de la realización de los mecanismos son conexas con las competencias de los entes territoriales e impactan el desarrollo local.

Por tal razón, los mecanismos de participación ciudadana de origen territorial no pueden quedar sujetos a que los recursos del presupuesto general de la nación

⁴² Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1724 de 2006. La siguiente cita es del original del texto:

⁷ Ley 489/98, art. 6º: **“Principio de coordinación.** En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”.

⁴³ Constitución Política, artículo 287.

puedan o no atender en un momento determinado su realización. De ser así se vería limitada o vulnerada la democracia local ante la inexistencia de recursos y de contera, se verían afectadas las gestiones y las competencias de la entidad territorial.

En consecuencia, es la Registraduría Nacional del Estado Civil la competente para realizar los mecanismos de participación ciudadana de origen territorial y por lo tanto, son con los recursos del presupuesto general de la nación asignados a dicho órgano que se sufragan los costos inherentes a tal actividad. No obstante, las entidades territoriales pueden apoyar, colaborar o concurrir en la financiación de los mismos, en virtud de los principios de colaboración armónica y autonomía de las entidades territoriales, teniendo en cuenta, además, que las decisiones que enmarcan estos mecanismos de participación de origen territorial afectan de manera directa las competencias y las gestiones propias de las autoridades y de los entes locales. Todo lo anterior en coordinación con las autoridades electorales, mediante la suscripción, entre otras herramientas, de convenios interadministrativos.

vi. Conclusiones

De todo lo expuesto la Sala concluye lo siguiente:

1. Con la expedición de la Constitución de 1991, el constituyente primario le dio un giro a la forma como los ciudadanos venían participando en la toma de decisiones. De una democracia netamente representativa en la cual la participación democrática se ejercía mediante el voto, se evolucionó hacia una democracia participativa en la que los ciudadanos inciden de manera directa en la toma de decisiones que los afecten o que sean de su interés. Ambas formas democráticas existen y se complementan en un Estado Social de Derecho como el colombiano.
2. Esta modificación en el modelo democrático implica que las autoridades también modifiquen la forma en que se venía ejerciendo la función pública, de tal suerte que están obligadas a promover y facilitar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernan al destino colectivo.
3. Si bien existe diversidad de legislación que regula de una u otra forma la participación democrática, el legislador expidió dos (2) leyes estatutarias que regulan esta materia (la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015), sin perjuicio del desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni del ejercicio de otros derechos políticos, dado el carácter universal y expansivo del principio democrático, como lo señaló la Corte Constitucional.

4. La Ley 134 de 1994 regula únicamente los mecanismos de participación ciudadana contenidos en el artículo 103 de la Constitución Política, excepto el voto, mientras que la Ley 1757 de 2015, además de introducir algunas modificaciones sobre dichos mecanismos, regula otras formas de participación, en especial formas de ejercer la vigilancia a la gestión pública, en desarrollo del artículo 40 de la Constitución.
5. Adicionalmente, la reciente Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018 dispuso que en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 se regularán la realización de las consultas populares y la forma de concurrencia por parte de las entidades territoriales en la financiación de las mismas. Estas consultas populares a las que se refiere la ley deben entenderse como aquellas que sean convocadas a nivel territorial.

No obstante esta disposición, continúa presentándose vacíos en relación con la concurrencia por parte de las entidades territoriales respecto del resto de mecanismos de participación ciudadana de origen territorial que requieran la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral, razón por la cual el Gobierno Nacional debe promover su regulación.

6. Es la Registraduría Nacional del Estado Civil la competente para realizar los mecanismos de participación ciudadana de origen territorial, y por lo tanto son con los recursos del presupuesto general de la nación asignados a dicho órgano que se deben sufragar los costos inherentes a tal actividad. No obstante, las entidades territoriales pueden apoyar, colaborar o concurrir en la financiación de los mismos, en virtud de los principios de colaboración armónica y autonomía de las entidades territoriales, teniendo en cuenta, además, que las decisiones que enmarcan estos mecanismos de participación de origen territorial afectan de manera directa las competencias y las gestiones propias de las autoridades y de los entes locales. Esta participación debe darse en coordinación con las autoridades electorales, mediante la suscripción, entre otras herramientas, de convenios interadministrativos.

La Sala RESPONDE:

“1. ¿Qué autoridad debe financiar los costos inherentes a un mecanismo de participación ciudadana convocado en el nivel territorial, en cumplimiento de las funciones constitucionales y legales a cargo de la Registraduría nacional del Estado Civil?”

La autoridad que debe financiar los costos inherentes a la realización de un mecanismo de participación ciudadana que requiera la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral, convocado en el nivel territorial, es la

Registraduría Nacional del Estado Civil; dicho órgano electoral es el competente para dirigir, organizar y vigilar dichos mecanismos. No obstante, las entidades territoriales pueden apoyar, colaborar o concurrir en la financiación de los mismos, en virtud de los principios de colaboración armónica y autonomía territorial, en los términos expuestos en el presente concepto.

“2. ¿De la normatividad vigente se puede entender que existe un criterio diferencial para suponer que, en caso de los mecanismos de participación ciudadana convocados en el nivel territorial, (sic) debe ser la entidad territorial convocante la que le asigne los recursos a la Registraduría Nacional del Estado Civil para el cumplimiento de sus funciones?”

No. No hay ningún criterio diferencial que implique que sea la entidad territorial la que debe financiar un mecanismo de participación ciudadana de origen territorial. Pero, una entidad territorial sí puede, en virtud de los principios de colaboración armónica y autonomía territorial, apoyar, colaborar o concurrir en la financiación de los mecanismos, en coordinación con el órgano electoral, según lo expuesto en el presente concepto.

En el caso de las consultas populares, la Ley 1940 de 2018, en el artículo 123, previó que *“El Gobierno Nacional y el Congreso de la República de Colombia, en la ley de (sic) Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, regularán la realización de las consultas populares y la forma como concurrirán a su financiación la Nación y las entidades territoriales”*. La expedición de esta ley y lo que se regule en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 son muestra de una actual insuficiencia normativa que impide concretar esta coordinación, máxime cuando en dicha normativa se hizo alusión únicamente al mecanismo de consulta popular dejando un vacío respecto al resto de mecanismos de participación ciudadana de origen territorial que requieran la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral.

Remítase copia a la señora Ministra del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala