

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

Bogotá D.C. 15 octubre de 2025

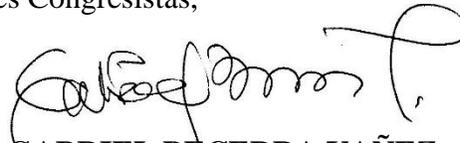
Honorable Representante
Jaime Luis Lacouture Peñaloza
Secretario
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Asunto: Radicación del **Proyecto de Ley Estatutaria No. _____ de 2025 Cámara**
“Por la cual se establecen medidas para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación democrática”

Honorable Presidente,

De conformidad con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley Estatutaria No. ____ de 2025 Cámara “Por la cual se establecen medidas para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación democrática.”, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden en la redacción del proyecto consagradas en el artículo 145 de la citada Ley.

De las Honorables y los Honorables Congresistas,



GABRIEL BECERRA YAÑEZ

Representante a la Cámara por Bogotá

Pacto Histórico – Unión Patriótica

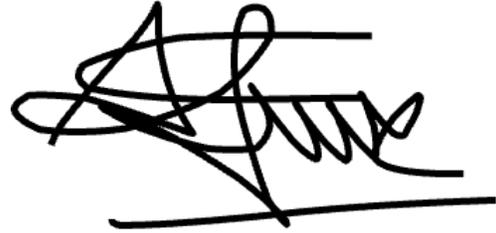
Gabriel Becerra

CONGRESISTA



GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN

Representante a la Cámara por el Meta
Pacto Histórico – PDA



WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ

Representante a la Cámara
CITREP No. 7
Meta - Guaviare



EDUARD SARMIENTO HIDALGO

Representante a la Cámara por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO



GILDARDO SILVA MOLINA

Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca
Pacto Histórico - Unión Patriótica



ALIRIO URIBE MUÑOZ

Representante a la Cámara Bogotá
Pacto Histórico - Polo



JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO

Senador de la República

Gabriel Becerra

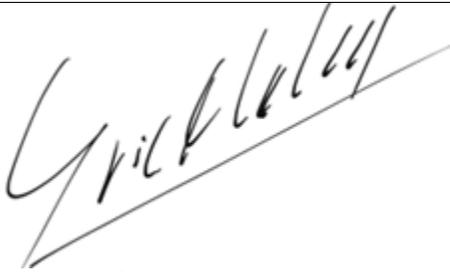
CONGRESISTA



JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico- Unión Patriótica



PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Boyacá



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico



ANDRÉS CANCELMANCE LOPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Putumayo
Pacto Histórico - Colombia Humana



SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara Caldas
Partido Alianza Verde



MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. _____ DE 2025 CÁMARA
*POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1757 DE 2015 Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA
PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y GARANTÍA DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
DEMOCRÁTICA*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley modifica y adiciona la Ley 1757 de 2015 para garantizar el ejercicio efectivo de los mecanismos de participación ciudadana, remover barreras de acceso y asegurar su tramitación oportuna, transparente y exigible.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 10° de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 10. *Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios.* Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, ~~en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado,~~ hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 3° Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 20. *Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana.* Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

a). **Referendo.** A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. La ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo 19 de la presente ley, a iniciativa de los gobiernos departamental, distrital, municipal o local o de la ciudadanía, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, las Juntas Administradoras Locales mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones que incorporen el texto que se propone para referendo, podrán someter a consideración del pueblo un proyecto de norma;

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

El proyecto de ley de iniciativa popular no podrá ser rechazado por vicio de forma, correspondiendo a la corporación pública competente promover la corrección de las impropiedades técnicas, tanto legislativas como de redacción, y continuar el trámite respectivo.

En el caso de iniciativas legislativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno del Congreso de la República ante la plenaria respectiva.

En el caso de iniciativas normativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno de la respectiva corporación ante la plenaria;

c). **Plebiscito.** El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política;

d). **Consultas Populares.** El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 9 de la presente ley.

Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales;

e). **Ley de Convocatoria a Asamblea Constituyente.** El Congreso de la República, en los términos del artículo 376 de la Constitución, mediante ley de la República aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara podrá consultar al pueblo la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución.

Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su período.

PARÁGRAFO 1. Ninguna corporación pública podrá introducir modificaciones al proyecto de referendo de acto legislativo o de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local de iniciativa popular que sustituyan el sentido original de la iniciativa o alteren su esencia. De presentarse cambios de

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

forma, en cada uno de los respectivos debates, el vocero del Comité Promotor manifestará que los cambios introducidos no sustituyen el sentido original de la iniciativa.

PARÁGRAFO 2. Quien sea reconocido como promotor de los mecanismos de participación ciudadana, cuyo propósito sea el de derogar, modificar o crear una norma o una ley, deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y tendrá en ellas los mismos derechos, salvo el del voto, que la ley o el reglamento confiere a los miembros de la respectiva corporación.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 22° de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 22. CABILDO ABIERTO. En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al ~~tres~~ **cinco** por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al cabildo abierto.

La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá verificar las firmas en un plazo no mayor a 15 días hábiles. Lo anterior sin perjuicio de las facultades de los órganos de control en el marco de sus funciones.

ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 23° de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 23. MATERIAS DEL CABILDO ABIERTO. Podrán ser materias del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. En caso de que la comunidad cite al gobernador o alcalde respectivo deberá adjuntar a las firmas el cuestionario que formulará al

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

funcionario, el cual debe ser remitido por el presidente de la corporación, con mínimo cinco (5) días de antelación a la celebración del cabildo. El cuestionario deberá versar únicamente sobre asuntos de competencia del funcionario citado.

~~PARÁGRAFO. A través del Cabildo Abierto no se podrán presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local.~~

ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 25° de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 25. DIFUSIÓN DEL CABILDO. Las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o las Juntas Administradoras Locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto. Para ello, antes de la fecha de vencimiento para la fecha de inscripción de los participantes ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación **físico y electrónico** de amplia circulación **con diferencia no menor de diez (10) días entre una y otra. La difusión se realizará también por medio de redes sociales y/o páginas web institucionales, utilizando todas las tecnologías de la información de que disponga la entidad. y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con diferencia no menor de diez (10) días entre una y otra.**

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 27° de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 27. CITACIÓN A FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN. Por solicitud ciudadana derivada de la convocatoria al cabildo abierto conforme a esta ley, podrá citarse a funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, **incurrirá en responsabilidad disciplinaria. será causal de mala conducta.**

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

ARTÍCULO 8°. Modifíquese el artículo 28° de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 28. OBLIGATORIEDAD DE LA RESPUESTA. Una semana después de la realización del cabildo se realizará una sesión a la cual serán invitados todos los que participaron en él, en la cual se expondrán las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentadas por los ciudadanos, por parte del mandatario y de la corporación respectiva, según sea el caso. **Las respuestas serán entregadas por escrito y publicadas en la página web institucional.**

Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisorios, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales. **Las respuestas de la administración se entenderán como actos administrativos.**

ARTÍCULO 9° Modifíquese el artículo 30° de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 30. REGISTRO DE LOS CABILDOS ABIERTOS. La Secretaría General de cada corporación pública deberá llevar un registro de cada cabildo abierto, los temas que se abordaron, los participantes, las memorias del evento y la respuesta de la corporación respectiva. Copia de este registro se enviará al Consejo Nacional de Participación y al Consejo Nacional Electoral.

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

Parágrafo nuevo.

La Registraduría Nacional del Estado Civil en coordinación con el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y demás entidades con competencia funcional sobre mecanismos de participación ciudadana, deberán publicar un informe anual sobre el cumplimiento de compromisos derivados de cabildos abiertos, incluyendo indicadores de impacto.

ARTÍCULO 10° Modifíquese el artículo 31° de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 31. REQUISITOS ESPECIALES PREVIOS AL TRÁMITE. Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere.

a) Para el plebiscito. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, deberá informar inmediatamente al Congreso de la República su decisión de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá coincidir con otra elección;

b) Para la Consulta popular nacional. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto escrito favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el tres (3%) ~~cinco (5%)~~ de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional;

c) Para la Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental. Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

del respectivo departamento, municipio o distrito, podrá solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad;

d) Los referendos de iniciativa gubernamental requieren de la firma del presidente de la República y sus ministros, los gobernadores y sus secretarios de despacho y los alcaldes y sus secretarios de despacho, según corresponda.

ARTÍCULO 11° Modifíquese el artículo 32° de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 32. CONCEPTOS PREVIOS. Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo **escrito y sustentado** de la corporación pública correspondiente.

En el término de un mes, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, deberá pronunciarse **por escrito** sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o la Consulta Popular Nacional.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9o de la presente ley, en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20 de la presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla.

Parágrafo nuevo. El concepto a que se refiere el inciso segundo de este artículo deberá constar por escrito, contener la motivación de la decisión adoptada por la corporación y obrar en el expediente del trámite legislativo. La omisión de este requisito hará que se

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

entienda como no emitido el concepto. El documento será de acceso público y de fácil consulta para toda la ciudadanía.

ARTÍCULO 12. Modifíquese el artículo 41° de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 41. CARÁCTER DE LA DECISIÓN Y REQUISITOS. La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

- a) En el plebiscito que haya participado más del cuarenta por ciento (40%) ~~cincuenta por ciento (50%)~~ del censo electoral vigente;
- b) En el Referendo que el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral;
- c) En la Consulta popular que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral;
- d) Se entiende que el pueblo convoca la Asamblea Constituyente, si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral. Las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente;
- e) En la Revocatoria del Mandato el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

ARTÍCULO 13°. Modifíquese el artículo 45° de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 45. ELECCIÓN DEL SUCESOR. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.

Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, habrá un designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador según corresponda. El designado deberá garantizar el cumplimiento del plan de desarrollo vigente garantizando estabilidad administrativa.

PARÁGRAFO. El encargado no podrá modificar el Plan de Desarrollo ni realizar nombramientos estructurales o decisiones irreversibles en política pública, salvo en casos de urgencia manifiesta o calamidad pública. ~~o designado por el Presidente de la República o el gobernador, dará cumplimiento en lo que fuere pertinente, al plan de desarrollo en el respectivo período.~~

ARTÍCULO 14°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los honorables Congresistas



GABRIEL BECERRA YAÑEZ

Representante a la Cámara por Bogotá

Pacto Histórico – Unión Patriótica

Gabriel Becerra

CONGRESISTA



GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN

Representante a la Cámara por el Meta
Pacto Histórico – PDA



WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ
Representante a la Cámara

CITREP No. 7
Meta - Guaviare



EDUARD SARMIENTO HIDALGO

Representante a la Cámara por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO



GILDARDO SILVA MOLINA

Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca
Pacto Histórico - Unión Patriótica



ALIRIO URIBE MUÑOZ

Representante a la Cámara Bogotá
Pacto Histórico - Polo



JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO

Senador de la República

Gabriel Becerra

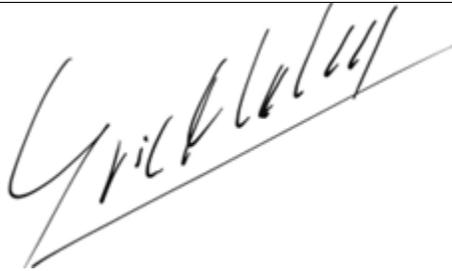
CONGRESISTA



JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico- Unión Patriótica



PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Boyacá



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico



ANDRÉS CANCELMANCE LOPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Putumayo
Pacto Histórico - Colombia Humana



SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara Caldas
Partido Alianza Verde



MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar disposiciones de la Ley 1757 de 2015, con el fin de actualizar el régimen estatutario de los mecanismos de participación ciudadana previsto en los arts. 1, 2, 3, 40 y 103 de la Constitución y desarrollado por las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, con el fin de garantizar un ejercicio más efectivo, transparente y responsable de la participación democrática.

II. JUSTIFICACIÓN

A pesar de que la Constitución Política de 1991 sentó las bases para una República democrática, participativa y pluralista, y estableció como un fin esencial del Estado "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan", la realidad ha demostrado que los mecanismos y espacios creados han sido, en gran medida, insuficientes o ineficaces¹.

Este proyecto llega diez años después de la Ley 1757 de 2015, en un punto idóneo para hacer balance y corregir cuellos de botella evidentes. Responde a un contexto de baja confianza en la representación y, a la vez, de alta movilización social, por lo que resulta legítimo impulsar una "segunda generación" de revitalización participativa que pase de la declaración a la exigibilidad (tiempos, efectos y seguimiento).

La carencia de esfuerzos por robustecer y poner en marcha una real democracia participativa, son el terreno fértil para que empiecen a emerger propuestas de tipo populista o autoritarias. Según las cifras de Latinobarómetro 2024:

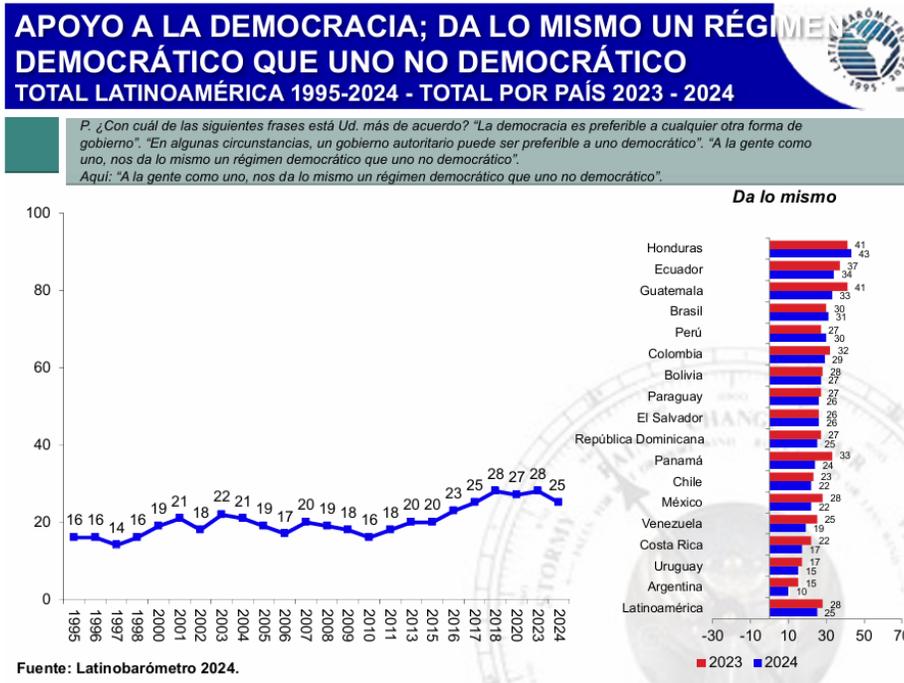
Entre 2010 y 2023 aumentan de un 16% a un 28% los latinoamericanos que opinan que "da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático". En 2024, disminuye por primera

¹ Consejo Nacional de Participación Ciudadana, *Informe de la situación de la participación ciudadana en el país presentado al Congreso de la República (art. 80, numeral h, Ley 1757 de 2015), periodo 2022.*

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

vez desde 2010, de tres puntos porcentuales, a 25%. Si bien uno de cada cuatro latinoamericanos se declaran indiferentes al tipo de régimen constituyendo una tierra fértil para populismos y autocracias.



Esta indiferencia se puede contrastar con la poca relevancia que tiene la democracia como modelo de toma de decisiones en la cotidianidad de las personas, debido a la falta de oportunidades para que estas participen más allá de las elecciones para escoger representantes a las diversas corporaciones de elección popular.

Así las cosas, esta propuesta se levanta sobre una evidencia que ya no admite evasivas: el diseño participativo de 1991 nació como respuesta a una crisis prolongada de representación, violencia y desconfianza pública, pero su despliegue normativo terminó anclado en reglas que, con frecuencia, hicieron de la participación una promesa retórica más que un poder ciudadano efectivo, alejándose cada vez más sin siquiera haberse puesto en marcha de las aspiraciones y anhelos de los colombianos.

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

Ya desde el informe de ponencia del Proyecto de Ley No. 134 de 2011 *acumulado con el número 133 de 2011 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas*, que terminó derivando en la ley 1757 de 2015 se señaló que el diagnóstico que los mecanismos de participación directa no han sido utilizados de manera frecuente, no han tenido el efecto previsto de propiciar una mayor presencia ciudadana en las decisiones públicas. Este panorama, 10 años después de expedida la ley estatutaria, sigue siendo igualmente desalentador.

La experiencia colombiana posterior a las profundas discusiones de 1991 revela que, si bien la Constitución buscaba trascender la democracia representativa para instaurar un marco participativo que solucionara la crisis de representatividad y legitimidad, este paso "nunca terminó de darse"². Por ello, es imperativo establecer medidas que modifiquen y adicione las disposiciones de la Ley 1757 de 2015 y que deroguen lo que le sea contrario, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los mecanismos de participación ciudadana y promover su acceso amplio y oportuno por parte de la ciudadanía, en síntesis, para cumplir los designios del constituyente de 1991.

Aunque se reconoce que uno de los principales cuellos de botella para ejercer los mecanismos de participación son los altos umbrales, y que, por ejemplo, en la Iniciativa Legislativa Popular Colombia tiene uno de los más elevados de América Latina y la Unión Europea³, muchos de esos umbrales están consagrados en la Constitución. Por ello, no se proponen modificaciones en este proyecto, pues requerirían una reforma constitucional tramitada por una vía distinta.

² César Mauricio Vallejo Serna, "Representación democrática y nuevas formas de participación en Colombia y el mundo," en Democracia, representación y nuevas formas de participación, una mirada en prospectiva, cap. IV, p. 20.

³ Se llama la atención en esta materia, teniendo en cuenta que el umbral de Colombia es de los más altos del mundo: "La Unión Europea, conforme a la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), exige un millón de firmas de entre un electorado de cerca de cuatrocientos millones, esto es 0,25% del censo, concediéndose un plazo de doce meses, el doble que en Colombia". Suárez Antón, Orestes. (2019). Auge y declive de la Iniciativa Ciudadana Europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación? Revista Española de Derecho Europeo, 69.

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

III. DISCUSIONES CONSTITUYENTES Y DECLIVE DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

La Constitución de 1991 surgió en un contexto de profunda crisis política e institucional, caracterizado por la violencia, la exclusión social, la intolerancia y las limitaciones a la participación política⁴. Como solución, se optó por enfrentar la crisis con más democracia. La Carta Magna se concibió como un "pacto por la transformación democrática de la sociedad colombiana", un texto "aspiracional" o "transformador" que miraba hacia el futuro, delineando un modelo de sociedad a construir⁵.

La Asamblea de 1991 intentó corregir el divorcio entre instituciones y ciudadanía, reubicando la soberanía en el pueblo y abriendo canales de decisión directa. Sin embargo, la reglamentación posterior ató la activación de los mecanismos a filtros intensos, competencias cerradas y umbrales difíciles de alcanzar, reproduciendo la intermediación representativa como paso casi obligado y elevando los costos de quienes buscan incidir.

Se estableció a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista. Entre sus fines esenciales, se destacó facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. Para materializar esta visión, se consagraron diversos mecanismos de participación directa del pueblo en ejercicio de su soberanía, incluyendo el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria del mandato. La expectativa era que la democracia participativa fuera la "clave y el hilo conductor de la Carta constitucional", un "destello salvador" frente a la crisis, y que transformaría prácticas clientelistas y corruptas⁶.

⁴ Alfredo Ramírez Nardiz, "Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa" *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 10, no. 37 (enero-junio 2016): 171-192.

⁵ Rodrigo Uprimny Yepes y Luz María Sánchez Duque, "Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después," *Cahiers des Amériques latines*, no. 71 (2013)

⁶ María Teresa Uribe, "Las promesas incumplidas de la democracia participativa," *El Debate a la Constitución*, 2002.

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

El debate constituyente fue promovido por dos corrientes claramente reconocibles: una, continuista, que priorizó conservar la matriz representativa clásica y limitar al mínimo los dispositivos de intervención directa; otra, transformadora, que puso al ciudadano en el centro y propuso herramientas para ejercer poder más allá del voto periódico. Venció la segunda en el plano constitucional —soberanía popular, derecho a participar y catálogo de mecanismos—, pero el aterrizaje legal fue tímido. Las leyes estatutarias de 1994 y 2015, aunque organizaron el repertorio participativo y agregaron elementos valiosos de transparencia y control, mantuvieron tres candados que hoy es preciso reabrir: exigencias de apoyos y quórum poco proporcionales frente a las capacidades reales de movilización; materias vedadas y filtros de admisibilidad que subordinan la agenda ciudadana a la puerta de entrada de órganos políticos; y vacíos procedimentales (tiempos, verificación, respuesta, seguimiento) que favorecen la dilación y erosionan la confianza.

La Asamblea Constituyente se inclinó por la soberanía popular como fundamento de la democracia participativa, principio reflejado en el Preámbulo, que invoca al pueblo como poder soberano para darse su propia Constitución; en el artículo 1°, que define a Colombia como Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista; y en el artículo 3°, que establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, ejercida de manera directa o por medio de representantes. A ello se suma el artículo 40, que reconoce el derecho ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político mediante el voto, plebiscitos, referendos, consultas, partidos, revocatoria, iniciativas, acciones públicas y acceso a cargos, mientras que el artículo 103 sistematiza dichos mecanismos.

Ahora bien, a pesar de estas elevadas expectativas, la trayectoria de la democracia participativa en Colombia ha estado marcada por un profundo desencanto y una sensación de fracaso⁷. Lo que pudo haber fallado, según María Teresa Uribe, no fue la democracia participativa en sí, sino la recurrencia de

⁷ Ibidem

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

prácticas antidemocráticas, la regulación dispendiosa y la dificultad de ejercer estos mecanismos que fueron considerados como una de las formas para contribuir a construir un país en paz.

Los principales factores intrínsecos a la normativa que han contribuido a este panorama de este desencanto son:

- a) **Regulaciones exigentes y barreras legales:** a pesar de la ambiciosa apuesta por la democracia participativa en la Constitución de 1991, la reglamentación posterior y el diseño institucional han limitado significativamente su efectividad y accesibilidad.⁸
- b) **Altos porcentajes de apoyo y votación.** Los elevados porcentajes que se requieren para que los instrumentos participativos lleguen a buen término hacen muy complejo su éxito en un país con bajas tasas de participación política. La exigencia de una cuarta parte del censo electoral para la votación de un referendo se considera una barrera infranqueable.⁹
- c) **Subordinación a órganos de representación política:** La regulación legal, especialmente después de la Ley 134 de 1994, a menudo subordina la iniciativa ciudadana a los órganos de representación política¹⁰, manteniendo una barrera o retén para que los mecanismos de origen ciudadano prosperen¹¹ como en el caso de la consulta popular, el referendo, entre otros.

⁸ Rodrigo Uprimny Yepes y Luz María Sánchez Duque, “Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después,” *Cahiers des Amériques latines*, no. 71 (2013)

⁹ Alfredo Ramírez Nardiz, “Participación ciudadana e interpretación de la Constitución: análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa,” *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 10, no. 37 (enero–junio de 2016): 171–192.

¹⁰ Rodrigo Uprimny Yepes y Luz María Sánchez Duque, “Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después,” *Cahiers des Amériques latines*, no. 71 (2013)

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

- d) **Inconsistencias y dispersión normativa:** Las normas no son de fácil entendimiento, operan en un marco complejo y disperso, lo que impide una comprensión racional de los instrumentos aplicables a diversas situaciones

- e) **Falta de eficacia vinculante:** Las normas que reglamentan los mecanismos carecen de claridad o de mecanismos procesales suficientes para garantizar su cumplimiento, esto es muy evidente en el caso del cabildo abierto.

Asimismo, existen otros factores contextuales que impiden que la democracia participativa se abra paso en el país como, por ejemplo: 1. El clientelismo y autoritarismo que afecta las prácticas políticas y da cabida a la corrupción para la toma de decisiones que favorecen a algunos sectores; 2. También la existencia del conflicto armado y la violencia limita la participación de las personas quienes temen organizarse e impulsar procesos reivindicativos; 3. El desconocimiento y apatía ciudadana a estos mecanismos precisamente derivado de su falta de resultados a nivel históricos.

En resumen, la regulación de los mecanismos de participación en Colombia es vista como exigente debido a los altos umbrales, la complejidad normativa y la limitación intrínseca de la eficacia vinculante de varios instrumentos, lo que, combinado con factores sociales y de conflicto, ha resultado en una práctica participativa escasa y limitada

IV. BALANCE DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

Tres décadas de experiencia confirman ese diagnóstico. El uso de varios mecanismos ha sido marginal o errático, más por restricciones de diseño que por falta de interés ciudadano. La recolección de firmas se enfrenta a costos logísticos elevados; el cabildo abierto carece, en la práctica, de una cadena clara de decisión y cumplimiento; y las consultas o plebiscitos dependen de conceptos previos y plazos que, sin

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

regulación estricta, se convierten en cuellos de botella. El resultado es un “equilibrio imperfecto”: más espacios nominales de participación, pero con baja potencia decisoria.

El resultado general indica que la promesa transformadora de la Constitución de 1991 se ha enrutado preferentemente por la vía de la judicialización (a través de la acción de tutela y el control constitucional) en lugar de la vía de la participación política y democrática¹² lo cual, si bien muestra que mecanismos judiciales han funcionado para la reivindicación de derechos, la participación democrática activa que se pensó en 1991 no se ha desarrollado con toda la potencia que proyectó el constituyente. A continuación, presentamos un balance general del despliegue de estos mecanismos desde 1991 a la fecha:

- a) **Plebiscito:** solo se ha realizado un plebiscito nacional desde 1991: el Plebiscito por la Paz de 2016. Su diseño binario personaliza el debate en torno al Gobierno de turno, empobrece la deliberación y fomenta la abstención estratégica como táctica de derrota; es altamente vulnerable a campañas de desinformación y polarización territorial; sus efectos jurídicos son limitados y dependen luego del Congreso o del Ejecutivo, lo que genera frustración.
- b) **Referendos:** desde 1991 solo se ha votado un referendo nacional, el de 2003 promovido por el gobierno Uribe; la mayoría de sus preguntas no superaron el umbral y una fue aprobada, pero el conjunto fracasó por participación insuficiente.

Según los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹³, de 2016 a 2025 se han radicado un total de 26 propuestas de referendo constitucional aprobatorio: 5 en 2016; 4 en 2017, 1 en 2019; 2 en 2021; 5 en 2022; 3 en 2023; 3 en 2024; 3 en 2025. Los temas han sido variados: reducción del tamaño del Congreso, materias de medio ambiente y biodiversidad, paz, soberanía y anticorrupción, familia, derechos de la fuerza pública, igualdad laboral, ruralidad, sistema político, entre otros. Ninguna de

¹² Ibidem

¹³ Ver: <https://registraduria.gov.co/-Resoluciones-1860-.html>

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

ellas ha superado los requisitos para ponerse a consideración de la ciudadanía. esto contribuye al descredito en que estas vías democráticas funcionen en realidad.

- c) **La consulta popular:** Ninguna consulta popular de carácter nacional ha sido reportada culminada con éxito desde 1991. La consulta popular experimentó una "**corta primavera**" en el ámbito municipal, especialmente a partir de 2013, como una herramienta de resistencia contra proyectos extractivos (minería, hidrocarburos)¹⁴. Ante el empoderamiento comunitario, el Estado central reaccionó estableciendo un "**cercos jurídico**" que anuló el carácter vinculante de estas consultas, argumentando que la decisión sobre zonas de minería es competencia exclusiva de las autoridades mineras y ambientales nacionales. Esto truncó el fervor inicial¹⁵
- d) **Cabildo abierto:** la Corte Constitucional ha dicho que el cabildo abierto es un espacio deliberativo; el legislador puede darle efectos decisorios, no obstante, su vinculatoriedad está aún en entredicho. hoy existe obligación de respuesta y, si hay "compromisos decisorios", son obligatorios y deben ejecutarse; pero no hay un procedimiento claro para forzar su cumplimiento más allá de las acciones generales.
- e) **Iniciativa legislativa popular:** la ILP ha tenido baja eficacia en trámite; estudios describen su uso como marginal y con escasos resultados normativos. A la fecha, si bien recurrentemente se inscriben comités para impulsar las iniciativas, ninguna ha llegado a ser ley de la república. Es el mecanismo menos conocido por la población colombiana, con solo el 26.0% de las personas que han oído hablar de él en 2021¹⁶.

¹⁴ César Mauricio Vallejo Serna, "Representación democrática y nuevas formas de participación en Colombia y el mundo," en *Democracia, representación y nuevas formas de participación: una mirada en prospectiva*, ed. Universidad Externado de Colombia.

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Geydi Dahiana Demarchi-Sánchez, "Participación ciudadana en Colombia. Revisión documental," *Entramado* 19, no. 2 (julio-diciembre de 2023): e-9045.

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

f) **Revocatoria del mandato:** aunque se han intentado numerosos procesos, solo en dos ocasiones en más de 34 años este mecanismo ha culminado con la cesación efectiva del mandato de un funcionario. La primera vez en 2018 en Tasco Boyacá y la segunda en Susa Cundinamarca en 2024. A pesar de que la Ley 1757 de 2015 bajó el requisito de votación mínima del 60% al 40% de la votación válida registrada el día de la elección, los umbrales siguen siendo difíciles de alcanzar en un país con baja participación política. Una gran barrera se encuentra en la etapa de recolección, donde el **75%** de las revocatorias intentadas (hasta 2012) se estancaron. La mitad de las firmas recogidas es frecuentemente anulada por la Registraduría (por no pertenecer al censo o falta de correspondencia grafológica).

V. DECISIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Corte Constitucional de Colombia ha jugado un papel fundamental y protagónico en la interpretación y defensa de la democracia participativa, la cual es considerada uno de los pilares y elementos nucleares del modelo constitucional surgido en 1991.¹⁷

a) Primeros pronunciamientos

En la sentencia C-180 de 1994, la Corte realizó el control previo de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana” (que luego sería la Ley 134 de 1994). En esa decisión la Corte sistematizó el alcance constitucional de la democracia participativa y depuró varias disposiciones del proyecto.

¹⁷ Alfredo Ramírez Nardiz, “Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa” *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 10, no. 37 (enero–junio 2016): 171–192.

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

La sentencia explica que la Constitución de 1991 revaloró el papel del ciudadano y profundizó la democracia participativa, de modo que el pueblo no solo elige, sino que interviene directamente en decisiones y puede controlar a los elegidos (v.gr., revocatoria). Fija finalidades concretas: (a) permitir acceso a la toma de decisiones, (b) habilitar controles políticos y morales directos, (c) abrir canales efectivos de expresión dentro de límites razonables y (d) ayudar a resolver conflictos entre órganos del poder recurriendo al electorado.

Sin embargo, en relación con el Cabildo Abierto, la Corte puntualizó que la connotación "eminente deliberante" de su definición en la ley no impedía que el legislador le confiriera capacidad decisoria en el futuro. No obstante, en ese momento, el Cabildo Abierto carecía de carácter vinculante y fue asimilado a un "derecho de petición colectivo".

Los magistrados disidentes Cifuentes, Gaviria, Martínez y Naranjo salvaron su voto, argumentando que limitar el Cabildo Abierto a un efecto meramente deliberatorio lo confundía con el derecho de petición, desvirtuaba la voluntad popular y generaba frustración por la ineficacia de los enunciados constitucionales.

b) Consolidación de la Participación como Derecho y Control (T-637/2001, C-021/1996 entre otras):

La Corte ha enfatizado que la participación es un "verdadero derecho que pueden exigir los ciudadanos" y que las administraciones públicas deben garantizarla en múltiples áreas. Así en la sentencia T-637/2001 la Corte señaló:

Con la Constitución de 1991 se inició constitucionalmente el tránsito de la democracia representativa a la participativa. Esta nueva concepción de nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. El concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de la democracia representativa. Abarca el

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral, lo cual está expresamente plasmado en el artículo 2° de la Carta. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal. El ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida. Esto se manifiesta en varios artículos de la Carta sobre participación en escenarios diferentes al electoral.

La Sentencia C-021/1996 recalcó que la democracia participativa asegura que el ciudadano "no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria". La Corte ha identificado objetivos claros para la participación, como la consecución del interés general, la lucha contra la corrupción, una mayor eficiencia política y la consagración de una auténtica soberanía popular. También ha buscado garantizar que la participación no sea viciada por intereses económicos privados. En su momento la Corte señaló:

La democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio.

c) **Revisión de la Ley 1757 de 2015 (Sentencia C-150/2015):**

En su revisión del proyecto de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la Corte reafirmó que la participación implica el "deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas que impidan su libre ejercicio", y de tomar medidas que "optimicen" su desarrollo. La sentencia C-150/2015 resaltó que la participación se

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

materializa en un "método de protección de las minorías frente a las mayorías", dotándola de un papel como escudo protector de derechos individuales.

La Corte clasificó los instrumentos participativos según su intensidad, el papel del voto y el grado de intervención de las autoridades. Aunque la Ley 1757 de 2015 dotó al Cabildo Abierto de cierta obligatoriedad para los compromisos decisorios de la administración, la Corte no le otorgó un efecto decisorio jurisprudencial pleno, reservando esa posibilidad al legislador y sin establecer un mecanismo procesal para su cumplimiento.

La Corte reiteró que el Estado colombiano se funda en el carácter democrático, participativo y pluralista, concibiendo la participación como un derecho político fundamental y, a la vez, un deber ciudadano. Este principio democrático es fundamentalmente expansivo, lo que obliga al Estado a adoptar medidas para optimizar el desarrollo de las formas de participación, conquistando nuevos ámbitos y prohibiendo obstáculos injustificados. La Corte señaló que la participación ciudadana se estructura en tres ámbitos principales en relación con el poder político: la conformación (elegir y revocar), el ejercicio (decisión directa a través de mecanismos como el referendo), y el control (vigilancia y fiscalización de la gestión pública). En este marco, el Estado tiene el deber de abstenerse de estatizar la democracia y promover activamente la participación no solo de partidos políticos, sino también de organizaciones sociales de diferente naturaleza.

Para dar efectividad a estos derechos, la Ley Estatutaria regula y ajusta diversos mecanismos directos como la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto, buscando facilitar su ejercicio mediante la flexibilización de requisitos, como la eliminación de la exigencia de un respaldo mínimo inicial (cinco por mil) para la inscripción de propuestas ciudadanas. Además, la sentencia avala la profundización de la participación a través de nuevos instrumentos de control social, como la Rendición de Cuentas (proceso obligatorio para informar y explicar la gestión pública), el Control Social a lo Público (derecho y deber de los ciudadanos a vigilar la gestión), y los Presupuestos Participativos (mecanismo para la asignación equitativa y transparente de recursos).

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

Finalmente, la Corte enfatiza que las autoridades estatales son responsables de asegurar la existencia de recursos humanos y presupuestales suficientes para hacer realidad los mecanismos de participación, reforzando el concepto de Gasto Público en Participación.

d) Tensiones entre la vía judicial y la participación democrática:

La Constitución de 1991 apostó por un "constitucionalismo fuerte" con mecanismos judiciales robustos (como la acción de tutela y el control de constitucionalidad) y una "democracia fuerte y participativa". Existe una tensión entre la judicialización de la política y la participación democrática, ya que los jueces constitucionales pueden decidir asuntos de relevancia pública que podrían ser objeto de debate ciudadano. Sin embargo, la Corte ha argumentado que sus intervenciones judiciales pueden fortalecer la democracia, por ejemplo, al proteger los derechos de minorías históricamente discriminadas.

Ha incentivado la deliberación pública en el Congreso al declarar inconstitucionales leyes que eludieron el debate adecuado, promoviendo decisiones más reflexivas. También ha fortalecido la democracia al controlar severamente los estados de excepción, reduciendo su uso.

La Corte ha sido "definitiva" para abrir el camino hacia una "democracia intercultural" a través de la jurisprudencia en consulta previa a pueblos indígenas y afrodescendientes, reconociéndolos como sujetos de derechos con voz en decisiones que los afectan.

A pesar de estos logros, el protagonismo de la vía judicial se explica en gran medida por las "deficiencias en materia de representación y participación política", lo que genera el riesgo de que la justicia constitucional sea insuficiente para un proyecto de transformación de gran envergadura si no se acompaña de una democracia vigorosa que la contenga y complemente.

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

VI. JUSTIFICACIÓN DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS EN EL PRESENTE PROYECTO DE LEY

Este proyecto asume esa realidad y propone un ajuste fino, no para desbordar la institucionalidad, sino para alinearla con la promesa constitucional. El objetivo central de esta propuesta es modificar y adicionar disposiciones de la Ley 1757 de 2015 con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los mecanismos de participación ciudadana y promover su acceso amplio y oportuno por parte de la ciudadanía. La propuesta busca, por lo tanto, subsanar el hecho de que el fortalecimiento de los escenarios democráticos continúe siendo una tarea pendiente del proyecto constitucional colombiano.

1. La eliminación de las causas de prórroga por “fuerza mayor o caso fortuito” del artículo 2º, tiene que ver con que, en la práctica las iniciativas ciudadanas enfrentan barreras estructurales para recolectar apoyos en seis meses: dificultades logísticas, falta de recursos, dispersión territorial y demoras en la entrega de formularios por parte de la Registraduría. Exigir que los promotores además acrediten “fuerza mayor o caso fortuito” ante una autoridad administrativa —para obtener una prórroga— se ha traducido en una trampa procedimental que paraliza el ejercicio del derecho político consagrado en los artículos 40 y 103 de la Constitución. Por ello se considera que es importante permitir una prórroga sin deber acreditar asuntos extraordinarios, una prórroga de tres meses más podría resultar un tiempo decisivo para que los promotores logren alcanzar las firmas requeridas.
2. La disposición que prohíbe el rechazo por vicios de forma de las Iniciativas Legislativas Populares se inspira en el modelo brasileño de democracia participativa y busca evitar que las iniciativas ciudadanas sean desechadas por defectos meramente formales o de técnica legislativa, lo que en la práctica ha limitado el ejercicio del derecho a presentar proyectos de ley. Al ordenar que la corporación pública competente promueva la corrección de las impropiedades técnicas y continúe el trámite, se garantiza el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y se asegura

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

que la voluntad popular no sea frustrada por formalismos burocráticos, fortaleciendo así la igualdad de trato entre las iniciativas ciudadanas y las de origen gubernamental o congresual.

3. La reducción del umbral de convocatoria del cabildo abierto de cinco (5) por mil a tres (3) por mil armoniza el diseño legal con el mandato constitucional de facilitar la participación (arts. 1, 2, 40 y 103 CP) y el principio de proporcionalidad: elimina una barrera de acceso que hoy desincentiva a comunidades, sin desnaturalizar el mecanismo ni saturar a las corporaciones. Paralelamente, fijar a la Registraduría un término perentorio de quince (15) días hábiles para verificar apoyos aporta certeza temporal, trazabilidad y seguridad jurídica al procedimiento, reduce espacios de dilación administrativa y fortalece la confianza ciudadana en el resultado, en línea con los principios de eficacia y celeridad de la función administrativa (art. 209 CP).
4. Al eliminar la prohibición genérica sobre materias no tratables, se restituye el sentido participativo del cabildo: la ciudadanía puede formular propuestas y prioridades —siempre dentro de la competencia de la autoridad citada— sin que ello implique adopción automática. Este ajuste reconoce que el cabildo es un espacio de deliberación y agenda pública, no un atajo normativo, pero que precisamente por su naturaleza participativa no deben cerrarse, por vía de prohibiciones apriorísticas, contenidos que la comunidad considera relevantes para su territorio.
5. La obligatoriedad de usar medios digitales y redes sociales institucionales actualiza el estándar de publicidad al entorno tecnológico vigente. En zonas con acceso limitado a medios impresos, esta medida asegura que la información llegue de manera oportuna y amplia. El reforzamiento de transparencia y publicidad es consistente con la Ley 1712 de 2014, democratiza el acceso a la información pública y mejora la pedagogía cívica, incrementando la participación informada y reduciendo controversias por notificaciones deficientes.
6. Dada la centralidad del cabildo en el control ciudadano, se reemplaza la categoría ambigua de “mala conducta” por la de “responsabilidad disciplinaria” ante la inasistencia injustificada de los

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

funcionarios citados. Esta precisión eleva el estándar de rendición de cuentas y disuade la desatención institucional, asegurando que la deliberación no se convierta en un ritual vacío. La presencia de quien debe responder es condición de posibilidad para un diálogo público efectivo y para la construcción de decisiones informadas.

7. Exigir que las respuestas se entreguen por escrito y se publiquen en la web institucional garantiza publicidad y trazabilidad, de manera que la comunidad —incluidos quienes no asistieron al cabildo— conozca los compromisos y pueda hacerles seguimiento. Reconocer a esas respuestas, cuando contengan compromisos decisorios, la fuerza de actos administrativos dota al mecanismo de vinculatoriedad institucional, activas vías de control judicial y disciplinario en caso de incumplimiento y convierte la deliberación en resultados exigibles. Así, el cabildo deja de ser un ejercicio meramente consultivo para articular una cadena completa de voz, decisión y ejecución.
8. El párrafo que ordena a la Registraduría Nacional del Servicio Civil y Consejo Nacional de Participación a presentar un informe anual de cumplimiento institucionaliza el seguimiento y el control social. La participación no termina en el evento: necesita memoria, indicadores y evaluación de impacto. La transparencia activa mediante informes periódicos genera confianza, empodera a la ciudadanía y permite corregir a tiempo cuellos de botella, fortaleciendo la efectividad del mecanismo a lo largo del ciclo de políticas públicas.
9. Exigir concepto escrito y motivado de la corporación competente en materia de consulta popular — y prever que la falta de concepto se entienda como negativa tácita— cierra espacios a la opacidad y a las omisiones deliberadas que se han verificado en procesos por ejemplo de consulta popular nacional. La motivación por escrito asegura trazabilidad, facilita el control constitucional y judicial posterior y protege el derecho a la participación frente a decisiones arbitrarias o bloqueos tácticos. En conjunto, estas reglas devuelven certeza procedimental y encauzan el disenso por vías claras y revisables.

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

10. La disminución del umbral del plebiscito del 50% al 40% del censo electoral fortalece su viabilidad democrática. Históricamente, alcanzar el 50% ha sido difícil incluso en elecciones presidenciales; al bajar al 40% se incrementa la probabilidad de que el mecanismo pueda efectivamente usarse sin convertirlo en un trámite ilusorio. Este ajuste corrige la asimetría entre participación directa y representativa —la primera no debe ser, por diseño, más difícil de ejercer que la segunda— y armoniza el estándar de exigencia con la realidad de participación electoral, sin renunciar a una base social significativa que legitime el resultado.

11. Precisar que el encargado en clave de revocatoria del mandato no puede realizar modificaciones estructurales —salvo casos excepcionales— y que debe garantizar el cumplimiento del plan de desarrollo protege la estabilidad administrativa y respeta la voluntad popular que ese plan encarna. Sin límites claros, el encargo puede convertirse en un espacio de captura del poder o de decisiones irreversibles que desnaturalizan la finalidad de la revocatoria. Con reglas de transición acotadas, el control ciudadano se ejerce sin generar vacíos de gobernabilidad ni costos institucionales que terminen por desalentar el uso legítimo del mecanismo.

En conjunto, las modificaciones desplazan el eje desde la participación declarativa hacia la participación exigible. Reducen barreras de entrada de manera proporcionada, dan certezas procedimentales, convierten la deliberación en decisiones con efectos y crean circuitos de seguimiento y evaluación. No es una apuesta maximalista: es una reforma prudente y necesaria para que la arquitectura participativa deje de descansar en la buena voluntad de las autoridades y pase a operar con reglas que incentiven el uso, protejan el esfuerzo ciudadano y produzcan resultados legítimos y duraderos. Es, en suma, un paso coherente con la historia que nos trajo hasta aquí, con el mandato constitucional de 1991 y con la urgencia contemporánea de recomponer la relación entre instituciones y ciudadanía sobre la base de confianza, transparencia y eficacia.

VII. IMPACTO FISCAL

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

El proyecto no genera impacto fiscal: no crea entidades, cargos, ni nuevas transferencias, no ordena apropiaciones adicionales ni introduce beneficios tributarios; se limita a ajustar reglas y procedimientos para los mecanismos de participación dentro de las competencias actuales de la Registraduría, las personerías, el CNE, el CNP y las corporaciones públicas. Su implementación se hará con cargo a los recursos existentes y capacidades operativas vigentes, por lo que, conforme al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se trata de una iniciativa fiscalmente neutra.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

Gabriel Becerra

CONGRESISTA

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).

Sobre el asunto la sala plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera un beneficio para los congresistas que participen en su discusión y votación. Se trata de una ley estatutaria que modifica la Ley 1757 de 2015, lo cual es una facultad del Congreso de la República.



GABRIEL BECERRA YAÑEZ

Representante a la Cámara por Bogotá

Pacto Histórico – Unión Patriótica

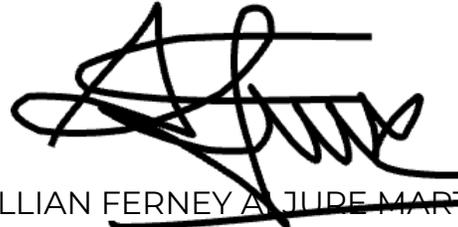
Gabriel Becerra

CONGRESISTA



GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN

Representante a la Cámara por el Meta
Pacto Histórico – PDA



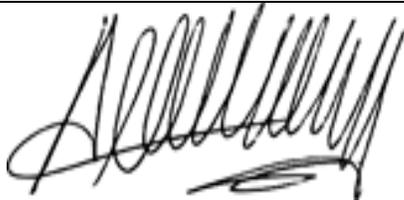
WILLIAN FERNEY A. JURE MARTÍNEZ
Representante a la Cámara
CITREP No. 7
Meta - Guaviare



EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO



GILDARDO SILVA MOLINA
Representante a la Cámara
Departamento Valle del Cauca
Pacto Histórico - Unión Patriótica



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara Bogotá
Pacto Histórico - Polo



JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO
Senador de la República

Gabriel Becerra

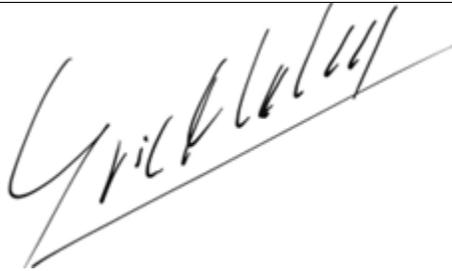
CONGRESISTA



JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico- Unión Patriótica



PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Boyacá



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico



ANDRÉS CANCELMANCE LOPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Putumayo
Pacto Histórico - Colombia Humana



SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara Caldas
Partido Alianza Verde



MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá