

Bogotá D.C., 09 de septiembre de 2025.

Señor,
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley No. ____ de 2025 "Por medio del cual se modifica la Ley Estatutaria 1757 de 2015", y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario,

En mi condición de Congresista de la República de Colombia, radico el presente Proyecto de Ley con el objeto de modificar la Ley 1757 de 2015 para establecer el procedimiento de insistencia en los eventos en los cuales el Senado de la República emita concepto desfavorable frente a la propuesta de convocatoria a plebiscito o consulta popular nacional de iniciativa ciudadana o gubernamental.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley estatutaria "*Por medio del cual se modifica la Ley Estatutaria 1757 de 2015*", y se dictan otras disposiciones, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Cordialmente,

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

Proyecto de Ley No. _____ de 2025.

"Por medio del cual se modifica la Ley Estatutaria 1757 de 2015", y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por fin modificar la Ley Estatutaria 1757 de 2015, con el propósito de establecer el procedimiento aplicable en los eventos en los cuales el Senado de la República profiera concepto desfavorable frente a la convocatoria a plebiscito o consulta popular nacional de origen ciudadano o de autoridad pública.

Artículo 2. 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 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 sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o a 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.

En la sesión que se convoque para pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o consulta popular nacional, deberá leerse y ponerse a consideración de la corporación pública la solicitud de concepto previo presentada por los promotores y/o voceros del mecanismo de participación ciudadana. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla.

Parágrafo. La Secretaría General del Senado de la República, dentro de los dos (2) días siguientes a la sesión en la cual se discuta y vote la solicitud de concepto favorable a la convocatoria a plebiscito o consulta popular nacional, deberá emitir una certificación donde conste la decisión adoptada por la corporación, el sentido de la votación y el número de votos registrados.

Artículo 3. La Ley 1757 de 2015 tendrá un nuevo artículo, el cual quedará así:

Artículo 32A. Concepto previo desfavorable. En el caso de que el Senado de la República se pronuncie de manera negativa sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o consulta popular nacional de origen popular o de autoridad pública, los promotores y/o voceros del mecanismo de participación ciudadana no podrán presentar nuevamente la propuesta de convocatoria a plebiscito o consulta popular nacional en la misma legislatura.

En los eventos en los cuales los promotores y/o voceros del mecanismo de participación ciudadana decidan insistir en la siguiente legislatura, la propuesta de convocatoria no podrá contener las mismas preguntas que fueron objeto de concepto negativo por el Senado de la República.

Radicada nuevamente la propuesta de convocatoria, el Senado deliberará de nuevo y podrá pronunciarse de manera favorable o ratificar su concepto negativo, caso en el cual no podrá convocarse al pueblo a plebiscito o consulta popular nacional.

Parágrafo. La Secretaría General del Senado de la República, dentro de los dos (2) días siguientes a la sesión en la cual se discuta y vote la solicitud de concepto favorable a la convocatoria a plebiscito o consulta popular nacional, deberá emitir una certificación donde conste la decisión adoptada por la corporación, el sentido de la votación y el número de votos registrados.

Artículo 5. Modifíquese los literales c y d del artículo 33 de la Ley 1757 de 2015, los cuales quedarán así:

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.

a) El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes al pronunciamiento de la Corte Constitucional o Tribunal de lo Contencioso Administrativo de que trata el artículo 22 de la presente ley. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha ni podrá acumularse la votación de referendos constitucionales con otros actos electorales. Cuando se inscriba más

de una propuesta de referendo sobre el mismo tema y obtenga el número de apoyos requeridos, el votante podrá decidir sobre cualquiera de ellos, evento en el cual la autoridad electoral pondrá a su disposición cada una de las iniciativas en forma separada;

b) La revocatoria del mandato deberá realizarse dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la Registraduría;

c) La Consulta Popular se realizará dentro de los tres meses siguientes a la fecha del concepto previo favorable de la corporación pública respectiva ~~o del vencimiento del plazo indicado para ello~~;

d) El plebiscito se realizará en un término máximo de cuatro meses contados a partir de la fecha del concepto previo favorable del ~~en que el Congreso de la República reciba el informe del Presidente~~;

e) La Consulta Popular para convocar una Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional.

Parágrafo. Cuando aplique, la elección de dignatarios a la Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir de la fecha de promulgación de los resultados de la Consulta Popular por parte del Consejo Nacional Electoral.

Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga las demás normas que le sean contrarias.

KATHERINE MIRANDA PEÑA

Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley No. _____ de 2025.

"Por medio del cual se modifica la Ley Estatutaria 1757 de 2015", y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto modificar la Ley Estatutaria 1757 de 2015, con el propósito de incorporar un procedimiento claro y garantista aplicable en aquellos eventos en que el Senado de la República profiera concepto desfavorable frente a la convocatoria a plebiscito o consulta popular nacional, ya sea de iniciativa ciudadana o de autoridad pública.

Con ello, se establece una segunda oportunidad procedimental, mediante la cual el promotor de un mecanismo de participación ciudadana podrá reiterar, de manera formal y debidamente motivada, su intención de someter una decisión de trascendencia nacional a la voluntad directa del pueblo soberano, siempre dentro de los límites y principios que rigen el Estado Social y Democrático de Derecho.

Este mecanismo no pretende desconocer el papel del Congreso como órgano de representación política, sino superar el vacío normativo existente y garantizar un equilibrio razonable entre las distintas expresiones de la soberanía popular: la representativa, encarnada en el Senado de la República, y la directa, ejercida por la ciudadanía a través de los mecanismos de participación democrática.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha reiterado que *"La consulta popular, además de concretar el derecho a la participación ciudadana, constituye también una forma de canalizar disputas entre dos órganos del poder público legitimados democráticamente. [...]"*¹.

De esta forma, la presente iniciativa contribuye a consolidar la democracia en su dimensión participativa, al ofrecer un cauce institucional legítimo para canalizar la deliberación popular incluso en contextos de desacuerdo entre poderes, fortaleciendo el principio de participación como pilar del orden constitucional colombiano.

II. CONTEXTO

Antes de 1991, la participación ciudadana en Colombia estaba limitada al voto y a la militancia en partidos políticos, dado que carecía de instrumentos institucionales directos para incidir en la toma de decisiones públicas, toda vez que la Constitución de 1886 no reconocía mecanismos de participación directa ni iniciativa ciudadana. A pesar de ello, en el año 1957 se llevó a cabo

¹ Sentencia C-150 de 2015. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

un plebiscito por medio del cual se aprobó la paridad política entre liberales y conservadores durante el Frente Nacional y el derecho al voto de las mujeres².

No obstante, la promulgación de la Constitución Política de 1991 marcó un hito histórico en el diseño institucional colombiano, comoquiera que por primera vez se incorporaron expresamente los mecanismos de participación ciudadana como parte integral del modelo democrático. Así, con la promulgación de la Constitución Política de 1991 fueron instituidos los mecanismos de participación ciudadana como derechos fundamentales que pueden ser ejercidos por los ciudadanos colombianos.

Empero, desde la promulgación de la Carta Magna herramientas como el plebiscito y la consulta popular han sido ejercitados en contadas ocasiones. Así, por ejemplo, desde 1991 el único plebiscito que se ha llevado a cabo fue el realizado el 2 de octubre de 2016 en el cual se le preguntó a la ciudadanía: *"¿Apoya el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera?"*, lo cual se hallaba relacionado con el Acuerdo de Paz que el gobierno del entonces Presidente Juan Manuel Santos firmó con la guerrilla de las Farc. De acuerdo con información consolidada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en esa oportunidad el "Sí" obtuvo 6.382.901 de votos, mientras que el "No" obtuvo 6.438.552³.

Por otra parte, desde el año 1991 solo se ha desarrollado una consulta popular de orden nacional el 28 de agosto del año 2018 que se denominó "Consulta Popular Anticorrupción", la cual, de acuerdo con el Decreto 1028 de 2018 por medio del cual se convocaba, estaba compuesta por 7 preguntas que pretendían consultar sobre la reducción del salario de los congresistas, endurecimiento de las penas a los condenados por corrupción, establecer un máximo de 3 periodos en las corporaciones públicas de elección popular, entre otros aspectos.

Recientemente, el 01 de mayo de 2025, el Gobierno nacional presentó ante el Congreso de la República propuesta de convocatoria a Consulta Popular radicada a efectos de obtener el concepto positivo del Senado para consultar al pueblo asuntos de importancia nacional, la cual contenía 12 preguntas sobre derechos laborales. Dicha propuesta de convocatoria fue debatida y votada en las sesiones del 13 y 14 de mayo de 2025, resultando rechazada con 47 votos a favor y 49 en contra, lo cual conllevó a que se suscitara un conflicto entre el Gobierno nacional como promotor de la consulta popular, y

² Frente Nacional. Enciclopedia del Banco de la República. Recuperado de: https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=El_Frente_Nacional

³ Históricos plebiscitos. Recuperado de: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20230815_historico-plebiscito.pdf

el Senado de la República, a quienes acusaron de estar ocasionando un “bloqueo institucional”.

Ello también derivó en que, por medio del Decreto 0639 de 11 de junio de 2025, el Gobierno nacional convocó a consulta popular para el día 07 de agosto de 2025, argumentando la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad contra “[...] *el acto mediante el cual el Senado de la República, en sesión del 14 de mayo de 2025, decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular del orden nacional, solicitada por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, el 1 de mayo de 2025.*”.

En dicho decreto se alegó que la decisión del Senado era manifiestamente inconstitucional porque (i) no se dio lectura de proposición alguna previa a la votación, (ii) se cerró la votación de manera arbitraria e irrazonable, impidiendo la participación de senadores que estaban arribando al recinto a votar, (iii) se produjo la alteración de un voto una vez cerrado el proceso de votación, (iv) existía una discrepancia entre el número de senadores presentes y los votos efectivamente emitidos y (v) que se omitió darle trámite a la apelación presentada contra el cierre de la votación.

A su vez, contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025 se presentaron múltiples demandas cuestionando su constitucionalidad, lo que ha aumentado las tensiones entre la Rama Ejecutiva y Legislativa, y es precisamente lo que se pretende prevenir y mitigar a través de la presente iniciativa legislativa, al establecer el procedimiento de insistencia como herramienta que garantiza el ejercicio de la democracia, la cual según la Corte Constitucional “[...] *es (i) la fuente de legitimidad del poder político; (ii) fundamento esencial del sistema político de corte republicano que inspira nuestro modelo constitucional; (iii) instrumento fundamental para la garantía y efectividad de determinados derechos y deberes constitucionales; y, (iv) sistema por excelencia para la adopción de decisiones.*”⁴

Por otra parte, con relación al plebiscito la Corte Constitucional ha precisado que “*El plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder -el pueblo- para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. No se trata entonces, de la refrendación de la política a seguir, ni incluso de la consulta obligatoria sobre la situación de quienes conforman el gobierno. [...] Como ya quedó dicho, el plebiscito es una especie de consulta popular. Por tal razón, para que su convocatoria y realización se haga en forma constitucionalmente válida, se*

⁴ Sentencia C-065 de 18 de marzo de 2021. M.P. Dr. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

precisa cumplir con las exigencias previstas en el artículo 104 CP. Por tanto, es indispensable el concepto previo y favorable del Senado de la República.”⁵

III. MARCO JURÍDICO

A. Internacional

Muy a pesar de que en el contexto internacional no hay un Estado que consagre una figura como la que se pretende establecer a partir de la presente iniciativa legislativa, los mecanismos de participación ciudadana sí se encuentran regulados por distintos países como formas de garantizar la democracia y los derechos de sus ciudadanos, los cuales revisten importancia en la medida en que proporcionan un marco jurídico que permite observar cómo incorporar un mecanismo de insistencia para la convocatoria a consultas populares nacionales en el ordenamiento jurídico colombiano, resulta pionero para gestionar y dirimir los conflictos entre las Ramas de Poder Público.

Alemania

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949⁶ contempla tanto el referéndum como la consulta popular como formas de participación política más allá de las elecciones. Así, el artículo 29 establece que, mediante ley federal que requiere la ratificación por referéndum, el territorio federal “[...] puede ser reorganizado para garantizar que los Länder⁷, por su tamaño y su capacidad económica, estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumben. [...]”, esto para decidir “[...] si los Länder afectados deben subsistir como hasta ahora, o bien ha de formarse el nuevo Land o el Land con nuevos límites. [...]”.

En ese mismo artículo se dispone que se llevará a cabo una consulta popular a los Länder afectados con el objeto de “[...] comprobar si cuenta con apoyo un cambio de la pertenencia a un Land que debe ser propuesto en la ley. [...]”. De igual manera se estipula que,

[...] Si la mayoría aprueba una modificación propuesta de la pertenencia a un Land, habrá de determinarse por ley federal dentro del plazo de dos años si ha de modificarse la pertenencia a un Land según el apartado 2. Si una propuesta presentada a consulta popular alcanza la aprobación correspondiente según los requisitos de las

⁵ Sentencia C-180 de 14 de noviembre de 1994. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

⁶ Recuperado de: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

⁷ En Alemania, los Länder (singular: Land) son los estados federados que componen la República Federal de Alemania. Son entidades territoriales con su propio gobierno, parlamento y constitución, que comparten el poder con el gobierno federal.

*frases 3 y 4 del apartado 3, deberá promulgarse, en el plazo de dos años después de la realización de la consulta popular, una ley federal para la formación del Estado propuesto, que ya no necesita ratificación por referéndum. [...]*⁸

España

La Constitución Española consagra en el artículo 23 que *"1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. [...]"*⁹.

Así mismo, el artículo 92 de la Carta Superior de España estipula que *"1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. [...]"*. Mientras que el numeral 32 del artículo 149 dispone que la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum es competencia exclusiva del Estado.

Portugal

La Carta Magna de Portugal de 1976¹⁰ consagra el Referéndum como la vía para consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional, cuya iniciativa se encuentra regulada en el artículo 167 de la Constitución Portuguesa en donde se estipula que *"1. La iniciativa legal y de referéndum compete a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, y también, en los términos y condiciones establecidos en la ley, a grupos de ciudadanos electores, correspondiendo la iniciativa de la ley, en los que se refiere a las Regiones autónomas a las respectivas asambleas legislativas. [...]"*.

Por otra parte, el artículo 115 dispone que *"Los ciudadanos registrados como electores en territorio portugués pueden ser llamados a pronunciarse directamente, con carácter vinculante, por medio de referéndum, convocado por decisión del Presidente de la República, a propuesta de la Asamblea de la República o del Gobierno en materias de sus respectivas competencias, en los casos y en los términos previstos en la Constitución y en la Ley.*

Del mismo modo se estipula que *"El referéndum solo puede tener por objeto cuestiones de relevante interés nacional que deban ser decididas por la*

⁸ Artículo 29, numeral 5, Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949.

⁹ Recuperado de: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

¹⁰ Recuperado de:

https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=es#:~:text=El%20pueblo%20ejerce%20el%20poder,formas%20previstas%20en%20la%20Constituci%C3%B3n.

Asamblea de la República o por el Gobierno mediante la aprobación de tratados internacionales o de actos legislativos. [...] Cada referéndum recaerá sobre una sola materia, debiendo ser formuladas las cuestiones con objetividad, claridad y precisión y para respuestas de "sí" o "no", con un número máximo de preguntas establecido en la Ley, que también determinará las demás condiciones de formulación y de efectividad de los referendums."

Así mismo, los artículos 134 y 161 de la Constitución de Portugal disponen que "[...] Corresponde al presidente de la República en concepto de actos propios: [...] Someter a referéndum cuestiones de relevante interés nacional, en los términos del artículo 115, así como las referidas en el apartado 2 del artículo 232, y en el apartado 3 del artículo 256; [...]", y que, además, "[...] Compete a la Asamblea de la República: [...] Proponer al Presidente de la República el sometimiento a referéndum de cuestiones de relevante interés nacional. [...]"

B. Latinoamericano

En el contexto latinoamericano, ningún Estado tiene establecido un mecanismo de insistencia o reiteración que permita realizar un análisis comparativo entre dicho mecanismo y el que se pretende incorporar al ordenamiento jurídico colombiano a través de la presente iniciativa legislativa. Sin embargo, países como Ecuador, México, Uruguay y Argentina, son algunos de los que consagran el plebiscito y/o la consulta popular como mecanismos de participación ciudadana, cuyo procedimiento vale la pena traer a colación a modo de ilustración.

Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador (2008) establece en el artículo 95 los Principios de Participación, así:

Art. 95.- *Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.*

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.¹¹

Así mismo, los artículos 103 al 107 se ocupan de regular el ejercicio de la democracia directa, sobre el cual se indica lo siguiente,

Art. 103.- *La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.*

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

[...]

Art. 104.- *El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de Democracia directa la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.*

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.

[...]

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

[...]

En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

¹¹ Constitución de la República del Ecuador (2008). Recuperado de:
https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

Perú

El artículo 2 de la Constitución Política del Perú señala los derechos de los ciudadanos peruanos, entre los cuales se encuentra "[...] *A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. [...]*"¹²

Por su parte, la Ley N° 26300¹³, establece que todos los peruanos tienen el derecho de proponer iniciativas de participación y control, al mismo tiempo en que dispone el procedimiento para presentar ante la autoridad competente la iniciativa correspondiente.

Uruguay

La Constitución de la República de Uruguay consagra el mecanismo de plebiscito para reformas constitucionales, así:

Artículo 331.- La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por "SI" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por

¹² Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Recuperado de:
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946

¹³ Recuperado de:
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2818613/Ley%20N%C2%B0%2026300.pdf.pdf?v=1644442782>

*lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional. [...]*¹⁴

Argentina

La Constitución de la Nación Argentina de 1994 consagra dos formas de Consulta Popular, una vinculante y otra no vinculante, así:

Artículo 40.- *El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.*

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

*El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.*¹⁵

México

El artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos de la ciudadanía, entre los cuales se encuentra "[...] Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, [...]". Respecto de las cuales establece que se sujetarán a las siguientes reglas:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

¹⁴ Recuperado de: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>

¹⁵ Constitución de la Nación Argentina. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>

Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, en los términos que determine la ley.

Con excepción de las hipótesis previstas en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión;

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta; [...]”¹⁶

Así mismo, en el año 2014 se promulgó la Ley Federal de Consulta Popular que “[...] tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.”¹⁷

C. Colombiano

El artículo 103 de la Constitución Política de 1991 dispone que “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. [...]”.

¹⁶ Recuperado de: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/cpeum.pdf>

¹⁷ Recuperado de: <https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/LConsultaPopular.pdf/d559160f-7196-4fae-af5c-2e93e29d2df2>

Con relación a ello y al principio de participación democrática, la Corte Constitucional en ejercicio de sus funciones constitucionales establecidas en el artículo 241 superior, señaló que *"[...] la injerencia del pueblo en el proceso de toma de decisiones acordes con sus necesidades vitales se hace aún más efectiva, a través de las instituciones y mecanismos propios de las democracias de participación o semi-directas incorporados en la nueva Constitución. Como consecuencia del reconocimiento de los derechos políticos reconocidos a los ciudadanos, éstos cuentan con la posibilidad de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, así como a tener iniciativa legislativa en las corporaciones públicas. [...]"*¹⁸

Así mismo, la Alta Corporación ha indicado que la misión fundamental de los mecanismos de participación ciudadana *"es colaborar con el Estado en la atención de los problemas básicos de la comunidad, sin que para estos efectos deban convertirse en un apéndice de la estructura estatal; el Estado, por su parte, debe promover su gestión brindándoles apoyo operativo e incluso adecuando sus estructuras para facilitar su funcionamiento. [...]"*¹⁹.

En ese orden de ideas, la Honorable Corte Constitucional ha sido clara y enfática en establecer que los mecanismos de participación ciudadana no se agotan simplemente con el derecho al sufragio, sino que la participación ciudadana como derecho fundamental y garantía democrática en un Estado Social de Derechos comporta una serie de mecanismos que permiten a la ciudadanía participar de manera activa en la toma de decisiones que los afectan y de ese modo decidir sobre el curso del destino social.

Así las cosas, en el año 1994 se expidió la Ley Estatutaria No. 134 con el objeto de regular los mecanismos de participación ciudadana dispuestos en el artículo 103 de la Constitución Política, y sobre la cual la Corte Constitucional al estudiar su exequibilidad expresó que,

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

[...]

Por otra parte, el fortalecimiento de la democracia participativa en el plano político, trae consigo la consagración en el artículo 103 de la Carta de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana con

¹⁸ Sentencia C-643 de 31 de mayo de 2000. M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁹ Sentencia 580 de 6 de junio de 2011. M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

los siguientes objetivos: a) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular; c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable y, d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado.²⁰

Sin embargo, la Ley Estatutaria 134 de 1994 fue modificada en el año 2015 por la Ley 1757 la cual dispone en el artículo 3º que la promoción de algunos mecanismos de participación ciudadana es privativa de la ciudadanía o de la autoridad pública, mientras que, tanto el Referendo como la Consulta Popular pueden ser de origen popular o de autoridad pública.

Así pues, con relación a la Consulta Popular el artículo 104 superior estipula la competencia del Presidente de la República para "[...] consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. [...]", la cual fue definida en el artículo 6 de la Ley Estatutaria 134 de 1994 como "[...] la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.". Al respecto, la Corte Constitucional manifestó que,

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

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

[...] Así mismo, buscan evitar que el Congreso (y, en su caso, las Asambleas y Concejos) se vea sometido a presiones indebidas por parte del Gobierno frente a decisiones de difícil adopción y permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya un enfrentamiento

²⁰ Sentencia C- 180 de 14 de abril de 1994. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones.”²¹

Sin embargo, el artículo 104 superior dispuso como requisito habilitante de dicha competencia del ejecutivo, el concepto previo favorable del Senado de la República; requisito de orden constitucional que fue incluido en la Ley 1757 de 2015 al establecer el trámite de la propuesta de consulta popular ante las corporaciones públicas, específicamente en el literal d del artículo 20, y en los artículos 31 y 32, en donde se indicó que *"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 sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o a Consulta Popular Nacional."*

Sobre el particular, en sentencia C-150 de 2015 por medio de la cual se decidió la exequibilidad de la Ley 1757 de 2015, la Corte Constitucional al referirse a los artículos 104 y 105 de la Carta Superior, indicó que *"[...] las disposiciones contemplan: (i) un supuesto de hecho ser Presidente de la República y contar con la firma de todos los Ministros y el concepto favorable del Senado de la República, o ser Gobernador o Alcalde-, y (ii) una consecuencia jurídica que es la posibilidad de realizar consultas populares."*

IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El artículo 1º se ocupa de describir el objeto del proyecto, en el cual se estipula que el propósito de la iniciativa legislativa es modificar la Ley Estatutaria 1757 de 2015, a efectos de incorporar el procedimiento aplicable en los eventos en los cuales el Senado de la República profiera concepto desfavorable frente a la convocatoria a plebiscito o consulta popular nacional de origen ciudadano o de autoridad pública, lo que a su vez repercute de manera positiva en el ejercicio efectivo de la democracia y en la forma de zanjar las diferencias que se presenten entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa del poder público frente a temas de trascendencia nacional.

Por su parte, el artículo 2º pretende incorporar una modificación al artículo 32 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, con el objetivo de brindar claridad al procedimiento que debe surtirse ante el Senado de la República para pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o consulta popular nacional, como quiera que actualmente la norma no contempla de manera clara dicho proceso, lo cual ha generado diferencias considerables entre las Ramas del Poder Público relacionadas con la interpretación de las disposiciones normativas.

²¹ Sentencia C-180 de 14 de abril de 1994. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

El artículo 3º del Proyecto de Ley busca adicionar un artículo nuevo a la Ley Estatutaria 1757 de 2015, a efectos de establecer que ante el pronunciamiento negativo del Senado de la República con relación a la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o consulta popular nacional, el promotor o vocero del mecanismo de participación ciudadana de origen popular o de autoridad pública, no podrá presentar nuevamente la propuesta de convocatoria ante el Senado de la República, sino hasta la siguiente legislatura sin que pueda contener las mismas preguntas que hicieron parte de la propuesta inicial objeto de concepto negativo por parte de la Corporación Pública de elección popular, y que, en caso de que el Senado reitere su concepto negativo, no podrá convocarse al pueblo a consulta popular o plebiscito.

Así mismo, el artículo 4º tiene como propósito establecer la modificación de dos literales del artículo 33 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, con el objetivo de armonizar su redacción con las disposiciones de los artículos nuevos que se pretenden adicionar a la norma referida para señalar de manera clara y explícita el requisito de concepto previo favorable del Senado de la República.

Finalmente, el artículo 5º se ocupa de la vigencia y las derogatorias de la iniciativa legislativa.

V. COMPETENCIA DEL CONGRESO

A. Constitucional

En los artículos 114 y 150 superiores se estableció la competencia del Congreso de la República para hacer las leyes, así:

Artículo 114. *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.*

Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. [...]*

B. Legal

La Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", señala de manera expresa y desarrolla las funciones constitucionales otorgadas a dicha Corporación, así como también indica quiénes pueden presentar iniciativas legislativas, así:

Artículo 6. Clases de Funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: [...] 2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación. [...]

Artículo 140. Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. [...]

Además de ello, en el artículo 34 se estipuló la competencia de las Comisiones Constitucionales Permanentes para conocer en primer debate de las iniciativas legislativas, la cual fue inicialmente consagrada en el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, así:

Artículo 2o. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia. [...]

De acuerdo con ese mismo artículo de la Ley 3 de 1992, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente conocer de los proyectos de ley y de actos legislativos relacionados con "[...] leyes estatutarias; de los derechos, las garantías y los deberes; [...].".

VI. IMPACTO FISCAL

En materia de impacto fiscal, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades para establecer subreglas sobre el alcance del artículo 7 de la ley 817 de 2003, en donde ha señalado que:

"(i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

(ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto";

(iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático"; y

*(iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica."*²²

Sin embargo, con el fin de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se deja constancia que la iniciativa legislativa no plantea un gasto adicional o una reducción de ingresos, por lo que no se hace necesario el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

"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 le 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

²² Corte Constitucional. Sentencia C- 866 de 03 de noviembre de 2010. Expediente OP-133. Magistrado Ponente Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

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”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

"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”.

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.

Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

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.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

