



**LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA EN COLOMBIA**

1991–2017.

**LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA
PARA CONSTRUIR LA PAZ**

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ



Escobar Martínez, Lina Marcela

La participación política en Colombia 1991 – 2017. La transición democrática para construir la paz. Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), 2017.

páginas; 16,5 x 24 cm.

ISBN: 978-958-48-3011-1

Participación política / Transición democrática para construir la paz /
Diciembre de 2017

Primera edición: Bogotá D.C., diciembre de 2017

ISBN: 978-958-48-3011-1

Registraduría Nacional del Estado Civil

Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)

Diseño Gráfico: almadigital2010@gmail.com

Impresión: Panamericana Formas e Impresos

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Todos los derechos reservados

Lina Marcela Escobar Martínez



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA

Registrador Nacional del Estado Civil

ORLANDO BELTRÁN CAMACHO

Secretario General

JAIME HERNANDO SUÁREZ BAYONA

Registrador Delegado en lo Electoral

LUIS FERNANDO CRIALES GUTIÉRREZ

Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación

ÉRIKA PATRICIA SARQUIS MATTA

Coordinadora Grupo de Trabajo CEDAE



LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

AUTORA

Investigadora principal

MARÍA MÓNICA PÉREZ LÓPEZ

Investigadora

Bogotá, Colombia, 2017

Las opiniones y afirmaciones contenidas en el presente libro son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen ni al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales ni a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I.	
1.1. Precisiones metodológicas	21
1.2. La participación política según el artículo N.º 40 de la Constitución	22
1.2.1. Derechos	24
1.2.1.1. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.	24
1.2.2. Prerrogativas del ciudadano para el ejercicio del derecho de participación política.	28
1.2.2.1. Elegir y ser elegido	28
1.2.2.2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.	34
1.2.2.3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.	38
1.2.2.4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.	44
1.2.2.5. Tener iniciativa normativa en las corporaciones públicas	47
1.2.2.6. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. ¡Error! Marcador no definido.	48
1.2.2.7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.	51
1.2.3. Norma programática con perspectiva de género	57
1.2.3.1. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.	57
1.3. La participación como principio fundamental del Estado.	63
1.3.1. La participación como característica y fin esencial del Estado.	63
1.3.1.1. Legislación	63
1.3.1.2. Jurisprudencia constitucional	70
1.3.1.3. Jurisprudencia de la CIDH	73
1.3.2. La soberanía popular	74
1.3.2.1. Jurisprudencia constitucional	74

1.4. La participación política como deber	75
1.4.1. Legislación	75
1.4.2. Jurisprudencia constitucional	76
1.5. Condiciones para el ejercicio de los derechos políticos	78
1.5.1. La ciudadanía	78
1.5.1.1. Jurisprudencia constitucional	78
1.5.2. La condición de residente en caso de extranjeros	79
1.5.2.1. Legislación	79
1.5.2.2. Jurisprudencia constitucional	80
1.6. Participación democrática	81
1.6.1. Mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía	82
1.6.1.1. Legislación	83
1.6.1.2. Jurisprudencia constitucional	85
1.7. Partidos y movimientos políticos	89
1.7.1. Las normas en materia de participación con relación a los partidos y movimientos políticos, contenidas en el artículo 107 de la Constitución Política (reformado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2009), son:	89
1.7.1.1. Legislación	89
1.7.1.2. Jurisprudencia constitucional	91
1.7.1.3. Jurisprudencia CIDH	93
1.7.2. Financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.	93
1.7.2.1. Legislación	94
1.7.2.2. Jurisprudencia	95
1.7.3. Uso de los medios de comunicación en pro de la participación política.	97
1.7.3.1. Legislación	97
1.7.3.2. Jurisprudencia	98
1.8. Estatuto de la oposición	100
1.8.1. Legislación	101
1.8.2. Jurisprudencia	102
1.8.3. Jurisprudencia CIDH	103
1.9. Iniciativa popular legislativa	103
1.9.1. Legislación	103
1.9.2. Jurisprudencia	104
1.10. Derogatoria de leyes por voto popular	104
1.10.1. Legislación	105
1.10.2. Jurisprudencia	105

1.11. Sufragio y elecciones	106
1.11.1 Legislación	108
1.11.2. Jurisprudencia	109
1.11.3. Jurisprudencia CIDH	111
1.12. Participación ciudadana y función de control	112
1.12.1. Legislación	112
1.12.2. Jurisprudencia	113
1.12.3. Jurisprudencia CIDH	115
1.13. Análisis evolutivo de la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional Colombiana.	116

CAPÍTULO II.

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ

· Precisiones metodológicas	123
2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.	125
2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.	130
2.3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.	141

CAPÍTULO III.

IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA DEL ACUERDO DE PAZ

3.1. Nota de precisiones metodológicas:	153
3.2. Actos Legislativos	153

3.2.1. Acto Legislativo 01 de 2017. “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”.	153
3.2.2. Acto Legislativo 02 de 2017. “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.	156
3.2.3. Acto Legislativo 03 de 2017. “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.	157
3.2.4. Acto Legislativo 04 de 2017. “Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”.	160
3.2.5. Acto Legislativo 05 de 2017. “Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”.	161
3.3. Proyectos de actos legislativos en trámite	162
3.3.1. Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado – 017 de 2017 Cámara, “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026 - Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”.	162
3.4. Leyes	171
3.4.1. Ley 1865 de 2017. Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.	171
3.4.2. Ley 1830 del 06 de marzo de 2017. “Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”.	172
3.4.3. Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016. “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”.	174
3.5. Proyectos de Ley	175
3.5.1. Proyecto de Ley Estatutaria N.º 03 de 2017 Senado, N.º 06 de 2017 Cámara. “Por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”.	175
3.5.2. Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, y número 016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”.	189
3.5.3. Proyecto de Ley Estatutaria 12 de 2017 Senado. “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 996 de 2005”.	192
3.5.4. Proyecto de Ley N.º 13 de 2017 Senado – 022 de 2017 Cámara. “Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores	

y cultivadoras, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.	193
3.5.5. Proyecto de Ley N.º 14 de 2017 Senado – 023 de 2017 Cámara. “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia”.	194
3.5.6. Proyecto de Ley N.º 04 de 2017 Senado – 08 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”.	194
3.5.7. Proyecto de Ley No. 05 de 2017 Senado – 09 de 2017 Cámara. “Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones”.	197
3.5.8. Proyecto de Ley N.º 09 de 2017 Senado – 18 de 2017 Cámara. “Por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª. de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones”	198
3.5.9. Proyecto de Ley N.º 10 de 2017 Senado – 19 de 2017 Cámara. “Por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito”.	200
3.5.10. Proyecto de Ley N.º 11 de 2017 Senado – 20 de 2017 Cámara. “Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994, Procedimiento legislativo especial para la paz”.	205
3.6. Decretos Ley	208
3.6.1. Decreto Ley 2204 del 30 de diciembre de 2016. “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”	208
3.6.2. Decreto Ley 121 del 26 de enero de 2017. “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.	209
3.6.3. Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017. “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”	210
3.6.4. Decreto Ley 248 de 2017. “Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.	211
3.6.5. Decreto Ley 298 de 2017. “Por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección, de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”	212
3.6.6. Decreto Ley 691 de 2017. “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto, por el Fondo Colombia en Paz (FCP) y se reglamenta su función”	213

3.6.7. Decreto Ley 831 de 2017. “Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz”	214
3.6.8. Decreto Ley 888 de 2017, “Por medio del cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”.	215
3.6.9. Decreto Ley 896 de 2017. “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)”.	216
3.6.10. Decreto Ley 894 de 2017. “Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.	217
3.6.11. Decreto Ley 892 de 2017. “Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”.	218
3.6.12. Decreto Ley 891 de 2017. “Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.	219
3.6.13. Decreto Ley 897 de 2017. “Por medio del cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”.	220
3.6.14. Decreto Ley 884 de 2017. “Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.	221
3.6.15. Decreto Ley 899 de 2017. “Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP”	222
3.6.16. Decreto-Ley 890 de 2017. “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”.	223
3.6.17. Decreto-Ley 882 de 2017. “Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”.	224
3.6.18. Decreto Ley 885 de 2017. “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC)”.	225
3.6.19. Decreto Ley 870 de 2017. “Por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación”.	226

PRESENTACIÓN

La primera edición en 1791 del aclamado libro de Jeremy Bentham “Tácticas parlamentarias” exponía el concepto de democracia por el disenso o consenso de una corporación de la siguiente manera: “...La existencia de un gobierno regido por una asamblea, está fundada sobre una disposición habitual a conformarse con el voto de la pluralidad. No se cuenta con una constante unanimidad, por saberse que ella es imposible; y un partido en el caso de verse vencido por una pequeña pluralidad, bien lejos de hallar en esta circunstancia un motivo para entregarse a una resistencia ilegal no ve en ello más que una razón para esperar un triunfo próximo...”, si bien Colombia no ha elegido para sí un régimen parlamentario, sí ha elegido un régimen democrático basado en la pluralidad de lo que significa un Estado Social y de Derecho.

La democracia necesariamente nos lleva al disenso o al consenso de una sociedad determinada. La ciudadanía tiene que expresar su voluntad como ese aglomerado soberano de sus decisiones que lo lleva a elegir su propio destino. Los procesos democráticos de elección en Colombia, independientemente del resultado, son certeros y lanza una señal de madurez política de nuestra sociedad dentro y fuera de nuestras fronteras.

La Registraduría Nacional del Estado Civil tiene a su cargo la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales, es el órgano autónomo constitucional encargado de contar los votos de las decisiones de los colombianos. Las labores adelantadas por la Entidad han situado nuestra institución en diversas latitudes mundiales, pues con recursos limitados, hemos sido capaces de demostrar los resultados de lo que quiere la sociedad colombiana en tiempos satisfactorios trayendo con ello certidumbre del

rumbo que toma el país, dando seguridad jurídica y política de la elección que soberanamente toma Colombia.

Ahora con el actual advenimiento de la paz negociada en los Acuerdos de Bogotá, nos encontramos ante las implicaciones de los retos trascendentales en la toma de decisiones que habrán de tomar los colombianos.

Por lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil a través del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE presenta esta investigación que nos muestra un mayor parámetro de apreciación en los temas que conciernen a “La participación política en Colombia 1991-2017, la transición democrática para construir la paz”, pues si bien los retos relacionados con la democracia y el postconflicto son propios de la sociedad colombiana en su conjunto, éstos se deben resolver con los mismos criterios de certeza y eficiencia electoral con los que ha venido trabajando esta institución.

Este trabajo fue encargado a la Dra. Lina Marcela Escobar Martínez quien por su experiencia profesional y académica en estos temas, entrega una visión de lo que hasta ahora ha significado la participación política en este país, pero a su vez aborda los retos que se tienen que realizar por los compromisos que contrajo el Estado Colombiano con el Acuerdo de Paz.

Jurídicamente no existen soluciones normativas aisladas del entorno constitucional en materia democrática, por ello la implementación de la participación política necesariamente nos obliga a entender este concepto a través de la supremacía de la Ley Fundamental de 1991. Gran parte de lo acordado para la consecución de una paz estable y duradera tiene rango constitucional, de aquí la importancia de esta investigación, en el sentido de que la Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá que sortear con gran oficio los cambios de la participación política que implica el postconflicto, pero con los altos estándares jurídicos y técnicos que la han venido caracterizando, los cuales han llevado a esta institución a recibir la más alta acreditación en sus funciones misionales en escenarios nacionales e internacionales.

Como advertía Bentham, la disposición habitual para la toma de decisiones políticas debe hacerse por medio del voto de los ciudadanos, independientemente de que se logre o no el consenso unánime, por lo que en Colombia siempre habrá una institución sólida como lo es la Registraduría Nacional del Estado Civil para contar los votos de los colombianos con imparcialidad para dar certidumbre del rumbo que quiere tomar el país de forma soberana.

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA
Registrador Nacional

INTRODUCCIÓN

La participación política es un concepto estudiado tanto por el derecho como por la ciencia política y está asociada al carácter democrático de los Estados que la reconocen en sus textos constitucionales. Lo anterior hace que el hilo conductor sustantivo y adjetivo para el estudio de la participación política sea el derecho constitucional.

En la historia de la consolidación democrática de los Estados, y en especial la del colombiano, hemos visto cómo los derechos de participación política han sido uno de los principales factores de lucha y reivindicación, bien sea dentro del marco constitucional y legal o, en otros casos, al margen de la ley. Baste con recordar los tiempos del Frente Nacional en nuestro país, los ideales de movimientos como el M-19 y, más recientemente, los Acuerdos de La Habana, en especial el número 2, dedicado a la participación política bajo el enfoque de la apertura democrática para construir la paz.

Hay que recordar también que la Asamblea Constituyente que dio origen a la Constitución de 1991, dedicó buena parte de su trabajo a diseñar una arquitectura constitucional que permitiera materializar una verdadera democracia representativa y participativa en todas sus dimensiones. Además, consagró la participación política como un principio y un derecho fundamental, incluyéndola en el Preámbulo de la Constitución y en los artículos 1, 2, 3, 23, 37, 38, 39, 40, 41, 45, 57, 68, 78, 79, 95, 99, 103, 106, 107, 112, 170, 259, 311, entre otros. Algunos de los constituyentes que presentaron propuestas concretas en torno a este derecho fueron: Antonio Galán Sarmiento¹,

¹ Documento sobre la democratización y participación popular para una efectiva canalización de los anhelos y aspiraciones.

Horacio Serpa Uribe², Carlos Holmes Trujillo García, Jaime Arias López³, Alberto Zalamea Costa⁴ y María Teresa Garcés Lloreda⁵.

Desde 1991 hasta la actualidad, la Corte Constitucional colombiana ha ido delimitando el concepto de participación política y desarrollando los mandatos constitucionales al respecto, ya que la considera un elemento de importancia estructural para el ordenamiento constitucional colombiano, tanto así que es uno de los principios fundantes del Estado y, simultáneamente, uno de los fines esenciales hacia los cuales se debe orientar su actividad.

Como consecuencia de dicho proceso, encontramos sentencias de constitucionalidad y de tutela que se han referido, entre otros, a aspectos tales como: la relación de la participación política con otros derechos como el debido proceso, la igualdad; el trabajo, la participación política y los sujetos de especial protección constitucional el carácter fundamental del derecho como garantía estructural del Estado Social de Derecho, sus límites, su concreción en el ámbito de la justicia transicional, su contenido transversal en la Constitución y en las normas que conforman el bloque de constitucionalidad, etc.

No obstante todo lo anterior, una postura ha sostenido que tanto lo dispuesto por la Constitución de 1991, como lo desarrollado por la Corte Constitucional y lo que se ha incorporado mediante el bloque de constitucionalidad para la protección del derecho de participación política, ha sido insuficiente, y han puesto como una de las condiciones para el abandono de las armas, que se garanticen, mediante los Acuerdos de La Habana, elementos nuevos que pueden ampliar o reducir el espectro creado en el sistema constitucional colombiano en lo relacionado con el tema de participación política.

Es entendible entonces que los Acuerdos de La Habana, y en especial el segundo de ellos, se haya dedicado al tema de la participación política y haga énfasis en tres aspectos: 1) Los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. 2) Los mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y sobre diversos temas. 3) Las medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

² Informe sobre la revocatoria del mandato.

³ Proyecto de acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia: democracia participativa.

⁴ Proyecto de acto reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Reforma del artículo 1 vigente.

⁵ Proyecto de reforma constitucional: tema Ampliación de la democracia

Hoy, después de más de cincuenta años de conflicto en Colombia, difícilmente alguien podría atreverse a establecer una causa única por la cual este empezó. Sin embargo, se podría afirmar que una de las principales razones por las que todavía no se acaba es porque hasta ahora la participación política de los involucrados no ha sabido colmar las expectativas de todas las partes.

El conflicto interno colombiano es el último de América. Cuando se concrete la paz en Colombia, el continente quedaría libre de irrupciones violentas al margen de la ley, y con ello se demostraría que el sistema político propio de un Estado Social, Democrático y de Derecho es viable para la convivencia de toda una sociedad, independientemente del origen de quienes la integran. Valga aquí poner de presente que, en la historia reciente, Colombia es el séptimo país en el mundo en firmar acuerdos en materia de participación política en medio de un proceso de paz.

Los otros países que han firmado acuerdos en medio de procesos de paz han implementado mecanismos, como la amnistía, para lograr la reincorporación política; por ejemplo, Sudán, Portugal, El Salvador, Reino Unido, Filipinas, Nepal concedieron amnistía general, mientras que Colombia solo concedió amnistía por delitos políticos y conexos con el conflicto. A su vez, estos procesos implicaron reformas constitucionales o incluso cambios de un modelo presidencial a uno parlamentario, como ocurrió en Filipinas, y otros acuerdos llevaron a la realización de asambleas constituyentes como sucedió en el caso de Nepal.

La firma de los Acuerdos de la Habana en un primer momento, y de los Acuerdos de Bogotá en la actualidad, implica un cambio de lo que hasta ahora se ha entendido como ‘participación política’ en Colombia. En efecto, la participación desde lo político tendrá que adaptarse a los nuevos retos, que pasan por construir la paz como sociedad, hasta lograr el establecimiento de un escenario en el que todos los ciudadanos podamos armonizar nuestras inquietudes.

Pero sin duda hay más. La participación en política no se puede conceptualizar exclusivamente por lo pactado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, pues este pacto implica un conglomerado de derechos preexistentes de la sociedad en su conjunto, que tienen su desarrollo en la institucionalidad establecida en la Constitución Política de Colombia de 1991. Adicionalmente, bajo el principio de igualdad en democracia, esta nos afecta a todos, y por ello debemos construirla a partir de parámetros igualitarios, de forma que la superación de la inequidad existente hasta el momento no genere nuevas desigualdades.

Los derechos a la participación y con motivo de la política nos remiten a la mayoría de las prerrogativas jurídicas de todos los colombianos; es decir, la

participación política de los ciudadanos tiene una conexidad directa con una serie de derechos inherentes a las personas, que se interconectan de forma principal en las instituciones del Estado colombiano, lo que nos lleva a hacer un análisis de lo acordado, pero bajo parámetros generales del sistema constitucional colombiano en su conjunto.

La expresión democrática de la participación política adquiere signos específicos en cada sociedad. El caso colombiano implica la definición del concepto de Estado Social, Democrático y de Derecho que se dio a partir del artículo 1.º de la Constitución, pero que se desarrolla en todo este cuerpo normativo y en las leyes que de él emanan y se traducen en las reglas del juego democrático.

La Constitución Política de 1991 pasará a la historia como la Ley Fundamental que trajo el Estado Social, Democrático y de Derecho a Colombia, pero que a su vez abrió su sistema político para que ingresara gran parte de quienes, hasta aquel momento, no se encontraban de acuerdo con ella y que inclusive la atacaban.

En otras palabras, para establecer los parámetros de interpretación constitucional de lo que se debe entender como participación política en materia de posconflicto, hay que hacer un análisis de la Norma Suprema como ese gran contenedor democrático de todos los colombianos, y así, por un lado, lograr la efectiva participación en política que anhelamos todos los colombianos de forma igualitaria, pero, por otro, colmar las expectativas de quienes se adhieran al sistema político de forma democrática.

El reto que implica la participación en política de quienes hasta ahora integraban los llamados ‘grupos al margen de la ley’, según lo establecido en el punto segundo del Acuerdo de Paz firmado en la ciudad de Bogotá, es quizá la parte más controversial ante la opinión pública. Por esta razón, gran parte del éxito de su implementación ante la sociedad colombiana pasa necesariamente por tener reglas constitucionales claras para definir la forma como se va a actuar, para ejercerla de manera conjunta entre los nuevos actores y los preexistentes.

Por lo anterior, se analizan en este trabajo los elementos que integran el concepto de participación política en el sistema constitucional colombiano, con el fin de contrastarlos, mediante una metodología de dialéctica, con los elementos que integran dicho concepto en el Acuerdo Final de La Habana.

De esta manera sabremos cuáles elementos de los propuestos en el Acuerdo Final de La Habana ya forman parte del concepto de participación política existente en el sistema constitucional colombiano; cuáles hacen parte del sistema constitucional colombiano pero no pertenecen al concepto de participación política propiamente dicho; y finalmente, cuáles elementos de los propuestos

en el concepto de participación política en el Acuerdo Final de La Habana son ajenos al sistema constitucional colombiano.

Así, delimitar el concepto de participación política constituirá la base sólida para implementar el Acuerdo Final de La Habana, por lo que resulta de suma trascendencia concretar sus elementos y decantarlos, con miras al diseño y trazabilidad de las actividades que va a desarrollar cada una de las instituciones públicas comprometidas en el tema.

En la medida en que institucionalmente se reconcilien los derechos de los nuevos actores políticos con los que ya existían en el Estado colombiano, podremos tener una transición más tersa hacia la paz, como fundamento, derecho y deber de todos los colombianos.

Por supuesto, entre las reformas constitucionales y las leyes derivadas de los procesos para la implementación de la participación política del punto segundo del Acuerdo Final y la normatividad actual, habrá diferencias considerables que se tendrán que subsanar a través de diversas técnicas jurídicas propias de todo juego democrático. Sin embargo, hay que precisar el carácter trascendental de la implementación de las nuevas normas para lograr la tan anhelada paz.

Respecto a la creación de las reformas constitucionales y las leyes para la implementación del Acuerdo Final de paz, hay que decir que, hasta el momento, no han tenido una producción normativa muy afable. Baste recordar que para fines de 2017, cuando se escriben estas líneas, no todos los proyectos han tenido un desenlace favorable en el Congreso de la República, e inclusive existe la discusión sobre el proyecto de las 16 curules para las víctimas, en el sentido de su aprobación y no se sabe si sea aprobado o no. También hay una gran diferencia entre lo pactado en el Acuerdo Final de Bogotá y lo legislado, lo que significa que, frente a la participación política en Colombia, está todo por definirse en las reglas de ese juego que en democracia tendremos que ejercer todos los colombianos.

Los momentos que actualmente estamos viviendo son trascendentales para nuestro país. Los grupos al margen de la ley quieren empezar a dejar las armas para discutir los temas a nivel institucional, y los ciudadanos que ya utilizan la institucionalidad quieren que esta sea mejorada para abrir nuevos cauces de discusión democrática. Todo esto y más es lo que significa la participación política.

Así, desde una perspectiva social, la participación de quienes se reincorporan a la institucionalidad debe irradiarse a todos los campos en que interactúan los colombianos, pero debe contener matices esenciales

de convivencia humana sin los cuales no podemos lograr el mínimo entendimiento. Si no se logra una adecuada participación de todos los actores involucrados, se corre el riesgo de volver a ese estado –inconveniente para todos– de conflicto sostenido a través de la violencia irracional, mientras que si logramos la participación adecuada de todos, se activarán los cauces democráticos establecidos en esa sociedad que nos merecemos.

Finalmente, pero no menos importante, hay que advertir que si bien es cierto que la mayoría de los colombianos nacimos en medio del conflicto, también es cierto que no queremos dejar ese conflicto como herencia para nuestros hijos. Por esa razón, este trabajo pretende dar un aporte a la reconciliación de nosotros como pueblo y un mensaje de civilidad para el mundo.



CAPÍTULO I

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO

1991 – 2017



1.1. Precisiones metodológicas

La participación política es uno de los ejes medulares de la Constitución de 1991, y por ello se encuentran numerosas disposiciones que, de una forma u otra, aluden a un contenido o materialización de la misma. Este capítulo está destinado a realizar una descripción de dicha normativa y se centra en el análisis de aquellos aspectos que pueden ser interpretados o desarrollados a propósito de la apertura democrática para construir la paz, en el marco del Acuerdo N.º 2 de la Habana.

Para lograr dicho cometido, se tomarán como base las normas de rango constitucional y se estudiará el desarrollo que cada una de ellas ha tenido en la legislación y la jurisprudencia nacional, así como su relación con el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se hizo entonces una clasificación temática tomando como base las prerrogativas del ciudadano para ejercer la participación política, dentro de las cuales se encuentran: elegir y ser elegido; tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; tener iniciativa normativa en las corporaciones públicas; tener iniciativa en las corporaciones públicas; interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.

Por otro lado se desarrollan las normas programáticas con perspectiva de género; las garantías para la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública; la participación como principio fundamental del Estado; la soberanía popular; la participación política como deber y las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos.

Asimismo, se estudian los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: los partidos y movimientos políticos; la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; el uso de los medios de comunicación en pro de la participación política; el Estatuto de la oposición; la iniciativa popular legislativa; la derogatoria de leyes por voto popular; el sufragio y las elecciones; y la función de control.

Dentro de cada una de las temáticas, en la conceptualización se hace una relación del desarrollo legislativo y jurisprudencial.

En cuanto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se encontraron 418 sentencias que hacían alusión a los temas objeto del presente trabajo; sin embargo, solo se relacionan las 242 sentencias que hacen un desarrollo específico de los mismos, y se incluyen en el texto los apartes de las sentencias que tienen una incidencia directa en el análisis propuesto. Por lo anterior, si el lector desea profundizar de manera detallada en un aspecto concreto o en el contexto de la decisión debe remitirse a la providencia respectiva.

Al final del presente capítulo, se podrá encontrar un análisis evolutivo de la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en materia de participación política en Colombia desde 1991 hasta 2017, contrastado con algunos hechos relevantes de la vida política del país y los períodos presidenciales.

1.2. La participación política según la disposición constitucional N.º 40 de la Constitución

La participación se establece en el ordenamiento constitucional colombiano como principio y fin del Estado, influyendo no solamente dogmática, sino prácticamente, la relación que, al interior del mismo, existe entre las autoridades y los ciudadanos, en sus diversas órbitas, como la económica, política o administrativa⁶.

Adicionalmente, la participación política es un derecho fundamental y de aplicación inmediata, ya que

... el artículo 85 de la Constitución lo considera como un derecho que no requiere de previo desarrollo legislativo o de algún tipo de reglamentación

⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-1338 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger (E); y C-393/02 M.P. Jaime Araújo Rentería A.V.M. Manuel José Cepeda Espinosa.

legal o administrativa para su eficacia directa y que no contempla condiciones para su ejercicio en el tiempo, de modo que es exigible de forma directa e inmediata⁷.

Asimismo, la participación política es un derecho que se extiende a los demás campos de la actividad del individuo y ha precisado la Corte Constitucional colombiana que debe ser entendido como una de las manifestaciones más valiosas de la democracia y del Estado de Derecho⁸, más aún cuando el principio democrático ha sido concebido en Colombia con un carácter universal y expansivo⁹.

[Dicho] “proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor, etc.”¹⁰.

De ahí que la participación no esté circunscrita al ámbito político, sino que se manifieste en la intervención de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y tiene que ver con otros aspectos de su vida ajenos al ejercicio de cargos de orden nacional, departamental o municipal; por ejemplo, la gestión de los asuntos del vecindario, del lugar donde se reside o se es copropietario, que es donde por regla general se afectan los principales intereses cotidianos del individuo y de la familia¹¹.

Igualmente, el derecho de participación política tiene relación con otros derechos de rango fundamental, como la igualdad, la libertad de expresión,

⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-469 del 17 de julio de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-717 del 2 de agosto de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁹ Al respecto, la Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, ha dicho: “Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación de poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica, lejos de ignorar el conflicto social, lo encausa a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”.

¹⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-522 del 10 de julio de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-717 del 2 de agosto de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.

el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, que permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas¹² y se desdobra en los siguientes: El derecho al sufragio activo, participación directa o indirecta, derecho al sufragio pasivo, derecho al acceso de funciones públicas, derecho de petición¹³.

Por otra parte, es necesario anotar que el ejercicio del derecho de participación no tiene un carácter absoluto y, por ende,

... el legislador, siempre y cuando no vulnere su núcleo esencial, puede limitarlo. Así mismo debe recordarse que, en perfecta armonía con las normas internacionales en la materia, por razones de interés general o para proteger otros derechos o libertades de igual o superior entidad la ley puede reglamentar el ejercicio del derecho a la participación, el cual necesariamente debe armonizarse con los demás derechos fundamentales y con los demás bienes y valores protegidos por la Carta¹⁴.

A continuación se hará una síntesis de las principales connotaciones que se le han dado a las normas constitucionales consagradas en el artículo 40, mediante la legislación y la jurisprudencia.

1.2.1. Derechos

1.2.1.1. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Este derecho tiene diversas manifestaciones, las cuales aparecen descritas en los numerales del artículo 40 constitucional y forman parte del patrimonio jurídico-político de los ciudadanos, en el marco de la estructura filosófico-política del Estado, al hacer efectivo el principio constitucional de la participación ciudadana¹⁵.

En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha dicho que

... todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que, en ese orden de ideas, puede elegir

¹² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; en el mismo sentido, la Sentencia C-329 del 29 de abril de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-470 del 16 de julio de 1992, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein, Ciro Angarita Barón.

¹⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-329 del 29 de abril de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-952 del 5 de septiembre de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna y formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos¹⁶.

Esta visión es propia del diseño de la Constitución de 1991, en la que

... [se] concibe al Estado como una organización en que los asociados están llamados a intervenir en forma permanente, en las actividades sociales y de las propias autoridades en procura del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y las finalidades a cargo de aquellas. Participación que corresponde a las autoridades hacer efectiva dotando a las personas de instrumentos que promuevan su intervención, que por otra parte no es incompatible con la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones individuales, tal como lo formula el artículo 2.º superior¹⁷.

En consonancia con lo anterior, la sentencia C-020/93 resalta el hecho de que la autonomía política se enmarca en el conjunto de modificaciones de orden territorial que se realizaron en la Constitución de 1991¹⁸.

Entonces, es posible afirmar que, con el cambio introducido al sistema jurídico colombiano por el constituyente de 1991,

... [una consecuencia del] paso de la democracia representativa a la democracia participativa es que los administrados no se limitan a votar cada cierto tiempo sino que tienen una injerencia directa en la decisión, ejecución y control de la gestión estatal en sus diversos niveles de Gobierno¹⁹, [toda vez que] los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo²⁰.

¹⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-329 del 29 de abril de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; en el mismo sentido se pronuncia la Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-507 del 16 de mayo de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-020 de 28 de enero de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Un mayor desarrollo de la articulación entre descentralización, autonomía y régimen democrático se encuentra en la Sentencia C-1187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-469 del 17 de julio de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-045 del 12 de febrero de 1993, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

Resalta la Corte Constitucional que

... la *participación*, en política, no es más –ni menos– que la recepción de un principio ético conforme al cual la persona, como ser abocado a decidir, no debe –ni puede– delegar las decisiones que la afectan. Hacerlo implica endosar responsabilidades y, por ende, deshumanizarse, cosificarse. Por eso el tránsito de la democracia meramente representativa a una más participativa no implica sólo un perfeccionamiento del sistema político sino un progreso moral²¹.

En consecuencia, la Constitución colombiana y la normatividad en materia disciplinaria han “calificado como ‘falta gravísima’, disciplinariamente sancionable, la utilización del cargo por empleados del Estado:

... para participar “en las controversias políticas” de tipo partidista o electoral, lo cual encuentra justificación constitucional en la necesidad de preservar el principio de imparcialidad de la función pública, asegurar la prevalencia del interés general sobre el particular, garantizar la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas, proteger la libertad política del elector y del ciudadano y defender la moralidad pública (arts. 2, 13, 40, 107, 209 y 258 de la Constitución)²². “La prohibición de participar en el debate político es, para quien detenta la calidad de funcionario público, como para quien ejerce una función pública que atribuya autoridad, una condición necesaria de la neutralidad en el desempeño de sus funciones”²³.

Otra restricción al derecho de participación política se encuentra en el artículo 127 de la Constitución,

... que prohíbe a los miembros activos de la Fuerza Pública el ejercicio del derecho de sufragio y de intervención en actividades o debates partidistas (CP 219). Esa disposición, al mismo tiempo, prohíbe a los empleados estatales en general, y específicamente a los de la rama judicial, órganos electorales, de control y de seguridad, la participación “en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas” (CP 127, inc 2). En todo caso, la disposición admite la participación eventual –en actividades partidistas y controversias políticas– de empleados estatales diferentes a los especificados en el punto anterior,

²¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-371 del 29 de marzo de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-794 del 29 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

²³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-1508 del 8 de noviembre de 2000, M.P. Jairo Charry Rivas.

quienes “solo podrán” hacerlo en virtud de decisión del Legislador estatutario y en las condiciones que llegare a disponer (CP 127, inc 3)²⁴.

La prohibición de participar en política dirigida a los empleados del Estado se apoya en importantes razones constitucionales que se desprenden de una lectura sistemática de la Carta:

... En efecto, dicha restricción tiene por objeto (i) preservar el principio de imparcialidad de la función pública, de la apropiación del Estado por uno o varios partidos; (ii) asegurar la prevalencia del interés general sobre el interés particular, ya grupista, sectorial o partidista; (iii) garantizar la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas [respecto al] trato privilegiado e injustificado que autoridades o funcionarios puedan dispensar a personas, movimientos o partidos de su preferencia; (iv) proteger la libertad política del elector y del ciudadano del clientelismo o la coacción por [...] servidores del Estado, mediante el uso abusivo de la investidura oficial y la utilización de los recursos del público; y (v) defender la moralidad pública de la utilización o destinación abusiva de bienes y dineros públicos. En suma, tales principios, valores y derechos constitucionales explican y justifican la limitación de derechos de participación política de que son objeto los servidores del Estado²⁵.

De todo lo anteriormente expuesto, se evidencia que todo ciudadano participa, de una u otra forma, en la conformación, ejercicio y control del poder político, con lo cual se ve inmerso en una interacción plural en la que los principios democráticos se maximizan en pro de la conciliación de las distintas alternativas políticas que plantea la sociedad²⁶, y en pro de garantizar “la transparencia, objetividad y moralidad en el ejercicio de la función pública”²⁷.

A continuación se expondrán las diferentes prerrogativas del ciudadano para el ejercicio de dicho derecho de participación, según el artículo 40 constitucional.

²⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-454 del 13 de octubre de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; Sentencia C-1153 del 11 de noviembre de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia C-794 del 29 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁵ Sentencia C-794 del 29 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁶ Sobre la relación de pluralismo y participación política, consultar entre otras la sentencia de la Corte Constitucional colombiana C-169 del 14 de febrero de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

1.2.2. Prerrogativas del ciudadano para el ejercicio del derecho de participación política [

1.2.2.1. Elegir y ser elegido

1.2.2.1.1. Legislación²⁸

Frente al tema, la Ley 772 de 2002, por medio de la cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados, contempla que para los cargos de elección popular no se requiere aceptación escrita ni verbal de una candidatura cuando medie fuerza mayor en caso de secuestro.

Cuando se presente fraude o falsa denuncia, la autoridad competente, en los mismos términos y procedimientos señalados para la pérdida de investidura, declarará la nulidad absoluta y ordenará que la credencial se otorgue al candidato siguiente en orden de votación según el caso.

1.2.2.1.2. Jurisprudencia constitucional

El derecho a elegir y ser elegido, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional,

... se puede ejercer a través de partidos y movimientos políticos, pero también se puede de manera individual, a través de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, se podrá lograr la inscripción de una candidatura para un cuerpo de elección popular²⁹.

Este derecho puede ser limitado en varios supuestos, previa motivación que sea razonada, proporcional y justificada³⁰, y sin que se llegue a vulnerar su núcleo esencial³¹. Por ejemplo,

... el Gobierno durante los estados de excepción, puede suspender algunos eventos electorales en razón de la grave situación de alteración del orden público, que impide su realización; sin que ello signifique la violación del derecho que tiene todo ciudadano de elegir y ser elegido.

²⁸ En este acápite solo se hará relación a la ley por medio de la cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados y lo relativo al sufragio será desarrollado en el acápite denominado 'Sufragio y elecciones'.

²⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-267 del 22 de junio de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-618 del 27 de noviembre de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-179 del 12 de marzo de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y Sentencia C-015 del 20 de enero de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Por el contrario, considera la Corte que es precisamente en defensa de ese derecho que se permite la suspensión de los debates de carácter electoral, en épocas de turbación del orden público, como sería el caso, de guerra exterior, conmoción interior o emergencia económica, social o ecológica, pues de llevarse a cabo una elección en tales circunstancias, podrían presentarse situaciones distorsionantes del libre ejercicio del sufragio³². [sic]

Otro de los supuestos es aquel por el cual las personas que han cometido delitos quieren ejercer su derecho a inscribirse y ser elegidas popularmente, así como ser nombradas y acceder al ejercicio de cargos públicos. Ante esta hipótesis es necesario diferenciar los delitos comunes y los delitos políticos, ya que los primeros generan inhabilidades, a diferencia de los segundos y de los que le sean conexos, que no generan inhabilidades. La Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado al respecto, estableciendo que

... en el ámbito de la participación política no existen estándares en el ordenamiento jurídico nacional o internacional, que limiten la aplicación del concepto de delito político para permitir que un grupo al margen de la ley o sus miembros, una vez pagada la pena y realizada la respectiva desmovilización, puedan participar en política³³.

Es de recordar, que desde las primeras sentencias de la Corte Constitucional se hacía alusión a la importancia de generar espacios de participación política para quienes hayan cometido delitos políticos, ya que

...los procesos de diálogo con grupos alzados en armas y los programas de reinserción carecerían de sentido y estarían llamados al fracaso si no existiera la posibilidad institucional de una reincorporación integral a la vida civil, con todas las prerrogativas de acceso al ejercicio y control del poder político para quienes, dejando la actividad subversiva, acogen los procedimientos democráticos con miras a la canalización de sus inquietudes e ideales³⁴.

No obstante, varios sectores de la sociedad colombiana han cuestionado dicha posibilidad de participación en política, con el argumento de que las víctimas tienen un derecho absoluto a la no participación de quienes sean considerados delincuentes políticos en el marco de un proceso de justicia

³² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-577 del 6 de agosto de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; Sentencia C-986 del 2 de diciembre de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-194 del 4 de mayo de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

transicional, por medio del cual se busque alcanzar el fin del conflicto armado y una paz positiva que sea estable y duradera. A esto la Corte, en sentencia de constitucionalidad de 2014³⁵, adujo que dicho argumento carecía de sustento, ya que

... el deber de investigar, juzgar y sancionar las graves vulneraciones a los derechos fundamentales no impone al constituyente constituido la obligación de restringir la participación de quienes sean los autores de dichas violaciones [y por el contrario hizo explícito que] un proceso de recomposición de la comunidad que asegure la participación política contribuye a cimentar garantías de no repetición, lo que aumenta las posibilidades de consolidar estructuras políticas que conduzcan a la paz, que es, precisamente, la esencia del componente reconciliación en materia de justicia transicional.

La misma sentencia deja en claro que

... la participación en política de quienes han sido seleccionados y condenados por la comisión de delitos políticos o delitos conexos a los mismos, debe entenderse supeditada al cumplimiento de la pena impuesta, y que existirán casos en los que proceda la suspensión de la ejecución de la pena o la aplicación de sanciones extrajudiciales, penas alternativas o modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena. [De ahí que] es indispensable que quienes aspiren a participar en política, hayan cumplido con todas las obligaciones consideradas axiales a la efectiva reincorporación de los miembros de grupos armados que hacían parte del conflicto, a saber: (i) no tener condenas penales pendientes; (ii) la dejación de las armas; (iii) el reconocimiento de responsabilidad; (iv) la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación de las víctimas; (v) la liberación de los secuestrados y (vi) la desvinculación de los menores de edad reclutados que se encontraran en poder del grupo armado que se desmoviliza.

Por otro lado, encontramos sentencias de constitucionalidad³⁶ que hacen alusión a la situación de los ciudadanos que habiendo sido elegidos no pudieron desempeñar sus funciones en razón del secuestro del que fueron víctimas. Dice la Corte al respecto:

Cuando un congresista electo no pueda desempeñar sus funciones en razón del secuestro de que ha sido víctima, el hecho de que la ley le otorgue

³⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-577 del 6 de agosto de 2014, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

³⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-688 del 27 de agosto de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

la condición de congresista y los derechos propios del cargo sin necesidad de posesión y de que efectivamente se preste el servicio, no constituye un obstáculo para que se declare la vacancia temporal del cargo y se vincule a quien deba remplazarlo, con la plenitud de los derechos. Coexistirían, entonces, dos relaciones laborales distintas: La que se establece con el parlamentario secuestrado, a cuya concreción precisamente atiende el artículo que se examina, y la que surge con quien deba remplazarlo, a partir de la fecha en la que, habiéndose declarado la vacancia, tome posesión del cargo.

[...]

Si uno de los soportes de la posibilidad que el Congresista reciba en cabeza de sus familiares los derechos laborales propios del cargo, es la teoría del riesgo excepcional, la exequibilidad de la norma debe condicionarse al hecho de que la misma solo resulte aplicable a aquellas personas que tengan la condición de congresistas para el momento del secuestro o a aquellas que hayan, por cualquier medio, exteriorizado su vocación sería de candidatizarse al cargo para el cual sean posteriormente inscritas, antes de que se produzca el secuestro. Es decir, la situación de riesgo excepcional no se presentaría en el caso de personas que, por completo ajenas a la actividad política y habiendo sido secuestradas, sean posteriormente inscritas como candidatos, sin que haya habido, con anterioridad al secuestro, manifestación seria de su parte respecto de su vocación a la candidatura.

[...]

En desarrollo del derecho a elegir y ser elegido que tienen esas personas, resulta acorde con la Constitución que se permita su inscripción como candidatas, pero que, sin embargo, como su aspiración no era pública para el momento en el que se produjo el secuestro, no puede decirse que el mismo pueda atribuirse al riesgo especial que comporta la calidad de funcionario de elección popular o de candidato a un cargo de esa naturaleza, ni a la particular vulnerabilidad a la que en razón de su aspiración y por los requerimientos de su candidatura se ven sometidos.

Resalta la Corte que no se trata de exigir que para que proceda la protección especial a la que atiende la norma sujeta a examen se requiera que la persona haya sido formalmente proclamada como candidata por algún partido o movimiento político, pero sí que haya existido una manifestación seria y pública de su parte sobre su interés en candidatizarse. Es claro, por otra parte, que tal manifestación también podría provenir de un partido o movimiento político, caso en el cual, pese a que no existiese aceptación de la persona cuya candidatura se promueve, es claro

que ha sido presentada públicamente como eventual candidata y tendría derecho a la protección de la ley.

Las anteriores sentencias nos muestran los dos extremos en los cuales se ha movido Colombia en los últimos años, respecto al derecho de participación política en su prerrogativa de elegir y ser elegido: por un lado, una búsqueda de espacios de participación política para quienes han cometido delitos políticos, y por otro, unos ciudadanos elegidos, pero con imposibilidad de ejercer sus funciones por causa del secuestro. Ambos extremos son la muestra de una sociedad que cree en la participación política pero que no ha encontrado los canales de acercamiento institucional que permitan un ejercicio del derecho a elegir y ser elegido en medio de la seguridad y la convivencia pacífica, con respeto por el otro y sus visiones plurales, tal como era el objetivo del constituyente de 1991.

Por otra parte, resalta la Corte Constitucional que “el derecho político de participación, de acuerdo a como lo prevé el artículo 40 superior, no incluye únicamente la conformación del poder, ya que de la misma disposición se colige que en el derecho mencionado también está involucrado su ejercicio, que en el caso que se analiza, toma realidad a través de la efectiva representación. Existe por tanto una conexión inescindible entre el derecho a la participación y la representación efectiva, pues en los casos en que esta última falta, el primero comienza a perder uno de sus elementos conceptuales: el ejercicio del poder³⁷.

Así entonces, encontramos que el derecho a la representación efectiva es un derecho fundamental, que puede ser identificado por dos vías:

Primero, por una conexión conceptual con el derecho a elegir y ser elegido, que no se agota con el ejercicio del voto, sino que presupone la efectividad de la elección. Segundo, a través de una interpretación sistemática de la Constitución, especialmente de los artículos 2, 3 y 40, que permean el sistema de elección y representación con la idea de un ciudadano participativo y con injerencia directa en la conformación, ejercicio y control del poder político³⁸.

Por tanto, elegir y ser elegido se convierte en una de las prerrogativas de mayor alcance dentro del sistema jurídico colombiano, dada su articulación con los principios medulares de la arquitectura constitucional colombiana,

³⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-1337 del 7 de diciembre de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

³⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-1337 del 7 de diciembre de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

como la soberanía popular, la democracia participativa, el pluralismo, las libertades y demás mecanismos de participación.

1.2.2.1.3. Jurisprudencia CIDH

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce que la pérdida de un líder para el pueblo significa una

... desmembración y daño a la integridad de la colectividad; frustración ante la enorme confianza depositada en él para ayudarlos a realizar el buen vivir y, sentimientos de pérdida ante los esfuerzos colectivos realizados para que, apoyado por su comunidad, pudiera actuar en desarrollo de su misión como persona especial³⁹.

Por otro lado, la Corte, en el caso *López Mendoza vs Venezuela*, debió determinar si

... las sanciones de inhabilitación impuestas al señor López por decisión de un órgano administrativo y por consiguiente la imposibilidad de que registrara su candidatura para cargos de elección popular son o no compatibles con la convención americana [...] Así pues, refiriéndose específicamente al caso concreto que tiene ante sí, la corte entiende que este punto debe resolverse mediante la aplicación directa de lo dispuesto por el artículo 23 de la convención americana, porque se trata de sanciones que impusieron una clara restricción a uno de los derechos políticos reconocidos por el párrafo 1 de dicho artículo, sin ajustarse a los requisitos aplicables de conformidad con el párrafo 2 del mismo.

El artículo 23.1 de la convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el estado en condiciones de igualdad:

- i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos;
- ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores,
- iii) a acceder a las funciones públicas de su país⁴⁰.

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Sentencia del 4 de julio de 2007.

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Castañeda Gutman vs. México*. Sentencia del 6 de agosto de 2008.

1.2.2.2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática

1.2.2.2.1. Legislación

- i) La Ley 130 de 1994, “por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”; en su artículo 9 contempla la designación y postulación de candidatos por: a) Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida. b) Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su asamblea general resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales y c) Los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer.
- ii) La Ley 131 de 1994, “por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”, regula: a) que los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración de la ciudadanía un programa de gobierno (artículo 3.º); b) que los alcaldes elegidos popularmente propondrán al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, incorporarle ante el concejo municipal los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos (artículo 5.º).

En su artículo 6.º, la Ley 131 de 1994 también contempla que los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas para presentar las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos. A su turno, en el artículo 7.º, modificado por el artículo 1 de la Ley 741 de 2002, se contempla que la revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

- 1) Haber transcurrido no menos de un año a partir de su posesión como alcalde o gobernador.
- 2) Solicitud por escrito a la Registraduría Nacional, de la convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, suscrito mínimo por el 40 % del total de votos con el que fue elegido.

Por su parte, la Ley 403 de 1997, “por la cual se establecen estímulos para los sufragantes”, establece estímulos como:

Derecho a ser preferido:

- En caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a

las instituciones públicas o privadas de educación superior.

- En caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.
- En caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto.

Descuentos:

- Del 10 % del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos.
 - (Modificado por el artículo 2.º de la Ley 815 de 2003) Por una sola vez, de una rebaja del diez por ciento (10 %) en el valor de expedición del pasaporte que solicite durante los cuatro (4) años siguientes a la votación.
 - (Hasta las siguientes votaciones):
 - 10% del valor a cancelar por concepto de trámite de expedición inicial y renovación del pasado judicial;
 - 10% del valor a cancelar por concepto de trámite inicial y expedición de duplicados de la libreta militar.
 - 10% del valor a cancelar por duplicados de la cédula de ciudadanía del segundo duplicado en adelante.
 - Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar tendrá derecho a una rebaja de:
 - Un mes en el tiempo de prestación de este servicio, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachilleres.
 - Dos meses, cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.
 - Derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado.
- iv) La Ley 815 de 2003, “por la cual se aclara la Ley 403 de 1997 y se establecen nuevos estímulos al sufragante”, establece que los colombianos que ejerzan el derecho al sufragio en el exterior tendrán los siguientes incentivos especiales:
- Descuento del diez por ciento (10%) en el valor de cualquier servicio consular, incluida la expedición del pasaporte.
 - Descuento del treinta por ciento (30%) en el impuesto de salida del país cuando el ciudadano lo visite por un término máximo de cuarenta y cinco (45) días.
- v) La Ley 1757 de 2015, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” contempla

las reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana de origen popular:

- Referendos
- Iniciativas legislativas o normativas
- Consultas populares de origen ciudadano
- Revocatorias de mandato
- Cabildo abierto

El promotor y el comité promotor. Se solicita a la Registraduría del Estado Civil la correspondiente inscripción. Se deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular. La Registraduría del Estado Civil diseñará los formularios de recolección de firmas de ciudadanos, que serán entregados gratuitamente.

Se debe presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y la ley.

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 de esa fecha, quienes apoyan la iniciativa contarán con seis meses para la recolección de las firmas. Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor presentará los formularios.

Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta, la Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos.

La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. Vencido el término de verificación, el respectivo registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

El comité promotor podrá desistir de la propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos. Se conservarán digitalmente los formularios.

1.2.2.2.2. Jurisprudencia constitucional

Esta prerrogativa materializa la transformación de la democracia colombiana en la dimensión participativa⁴¹, pues es de recordar que el Constituyente expresó y consagró explícitamente como uno de los fines esenciales del Estado el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.(Art. 2 CN) Es precisamente este objetivo el que da sentido y sustento a los derechos políticos y, en consecuencia, dentro del concepto amplio de democracia participativa, debe entenderse que estos no son solo los del artículo 40, sino cualquiera que pueda llegar a tener una conexión con este fin⁴².

Otra forma de participación que promueve el desarrollo comunitario es el de la acción comunal, que lleva a cabo

... procesos sociales con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Dichas asociaciones son auténticos mecanismos de participación de la ciudadanía que proyectan su objeto en diferentes áreas del quehacer social, en cuanto constituyen mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública⁴³.

Resalta la Corte Constitucional que

... el derecho a participar en la vida política del país, mediante diferentes mecanismos, como la constitución de partidos políticos, la iniciativa en las corporaciones públicas y la intervención en las elecciones, es igualmente un derecho constitucional fundamental y, por tanto, un derecho tutelable, cuando se observe una violación o amenaza de vulneración, por la acción u omisión o el uso indebido o parcializado de las facultades que disponen⁴⁴. Por otra parte anota que] es incuestionable que la sociedad civil es uno de los actores principales en el proceso de participación democrática, principalmente a través de los organizaciones y entidades cívicas autónomas que representan, aglutinan y articulan la

⁴¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁴² Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-1337 del 7 de diciembre de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

⁴³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-305 del 5 de julio de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

voluntad de la comunidad en torno a objetivos comunes, circunstancia que, vale decirlo, hace de estas instituciones interlocutores calificados en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que desarrolla el Estado⁴⁵.

A pesar de lo anterior, este derecho de tomar parte en actividades de participación democrática tiene, como todos los derechos fundamentales, una serie de limitaciones en aras de la protección y armonización con otros derechos. En concreto, este derecho se ve limitado para los servidores públicos, a quienes no les está permitido participar en algunas actividades políticas, salvo el ejercicio del derecho de sufragio.

Al respecto, la Corte Constitucional colombiana ha dicho que “La prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas no es general para los servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas, sino que únicamente cobija a quienes encajen dentro de las hipótesis planteadas en la normatividad, cuyo alcance es, por lo tanto, restringido⁴⁶.”

Así, vemos cómo esta prerrogativa se materializa en varios mecanismos de participación, que no se agotan en el escenario de lo político, sino que permean todas las actividades de los ciudadanos en un Estado. El hecho de tomar parte en actividades políticas tiene una serie de connotaciones que pueden implicar, para algunos ciudadanos y en razón de su oficio, una serie de conflictos de interés que atentan contra la transparencia en un Estado; de ahí que se genere una serie de inhabilidades e incompatibilidades para preservar la moralidad pública, lo cual implica una serie de limitaciones de esta prerrogativa en pro del buen funcionamiento de ese Estado.

1.2.2.3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas

1.2.2.3.1. Legislación

- i) La Ley 130 de 1994, “por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, tiene, en resumen, el siguiente contenido:

⁴⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-454 del 13 de octubre de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Todos los colombianos tienen derecho a constituir partidos y movimientos políticos. Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación. Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica. Tienen la obligación de establecer unos estatutos. Son sujetos de sanciones. Designación y postulación de candidatos. Consultas internas (modificado por el artículo 1 de la Ley 616 de 2000). Escogencia democrática de las directivas. Financiación de los partidos. Financiación de las campañas. Aportes de particulares. Entrega de las contribuciones. Donaciones de las personas jurídicas.

Informes públicos. Los partidos, movimientos y las organizaciones adscritas a los grupos o movimientos sociales a los que alude esta ley y las personas jurídicas que los apoyen deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos.

La oposición es un derecho de los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno, para ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Acceso de la oposición a la información y documentación oficiales. Acceso de la oposición a los medios de comunicación del Estado.

Los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno tendrán derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el presidente de la República, los ministros o los jefes de los departamentos administrativos, cuando haya sido con utilización de los mismos medios. Participación de la oposición en los organismos electorales. El Consejo Nacional Electoral presentará anualmente al Congreso de la República un informe de labores. Fondo nacional de financiación de partidos y campañas electorales.

Los partidos y movimientos políticos designarán un veedor que tendrá como función primordial propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones del elegido. Tendrá auditoría interna y externa. Los partidos políticos pueden afiliarse o integrarse con otros de carácter internacional.

- ii) La Ley 1475 de 2011, “De la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos”, contempla entre sus contenidos:

Que la participación debe entenderse por el derecho de todo afiliado a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones fundamentales del partido o movimiento, en el máximo órgano de dirección y en las demás instancias de gobierno, administración y control, así como los derechos de elegir y ser elegido en todo proceso de designación o escogencia de sus directivos y de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, de acuerdo con sus estatutos. Prohibición de doble militancia.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos son aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control. Sanciones aplicables a los partidos y movimientos.

Disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos. Efectos de la disolución administrativa.

Fuentes de financiación de los partidos y movimientos políticos. De la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. Fuentes de financiación. De la financiación estatal para las campañas electorales. Límites a la financiación privada. Límites al monto de gastos. Definición de campaña electoral. Espacios gratuitos en radio y televisión. Número máximo de cuñas, avisos y vallas. Promotores del voto en blanco y de mecanismos de participación ciudadana. Voto electrónico; implementación.

Se creó una comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral. Del escrutinio el día de la votación. De las comisiones escrutadoras. De los escrutinios de los delegados del Consejo Nacional Electoral.

1.2.2.3.2. Jurisprudencia constitucional

Desde sus primeras sentencias, la Corte Constitucional colombiana dejó en claro que

... el derecho a constituir partidos y movimientos políticos, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional, atribuido a todo ciudadano colombiano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Este derecho es una manifestación activa del status de ciudadano, el cual comprende un conjunto de derechos y deberes que, en su conjunto, dan cuerpo y califican la relación de los nacionales con el poder político y describen

una faceta de las personas como partícipes actuales o potenciales de la organización del Estado⁴⁷. [En consonancia, se resalta que] con la constitucionalización de los partidos se pretende, entonces, establecer reglas de juego que permitan mejorar las condiciones de competencia pluralista, fundamento del sistema democrático, y con ello develar y controlar una actividad en la que se determina lo esencial del poder político y de la función pública⁴⁸.

Asimismo, resalta la Corte Constitucional que

... los partidos políticos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades de representación democrática constitucionalmente reconocidas, cuyo papel es de carácter complejo, pues, de un lado, tienen una función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política, siendo medios de expresión a lo largo del proceso de democratización de la política, y cumplen el papel de canalizar la voluntad pública de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos, función en la que se sustenta, a juicio de la Corte, el vínculo necesario entre el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la vigencia del principio democrático participativo, en especial su faceta pluralista⁴⁹.

Prueba de dicha constitucionalización es que al interior de los partidos y movimientos políticos se materializan los principios democráticos y plurales de la Constitución de 1991, por ejemplo el hecho de que las consultas

... pueden realizarse tanto para escoger los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a los cargos del gobierno central y territorial, como para tomar decisiones en relación con la reforma de sus estatutos o con su organización interna, [lo que] sin lugar a dudas, amplía los espacios de participación de sus miembros en decisiones de la mayor trascendencia, lo cual, fortalece la participación democrática de los ciudadanos y contribuye a la democratización de los

⁴⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-036 del 31 de enero de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-955 del 6 de septiembre de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas

partidos⁵⁰.

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha definido la fortaleza representativa de los partidos y movimientos políticos como la

... “capacidad de traducir las demandas sociales y las preferencias de los electores en planes de acción política que tengan la virtualidad de convertirse en componentes de la agenda pública, una vez la agrupación acceda a los cargos y corporaciones representativas, constituye una condición que exige, a juicio de la Corte, distintas cualidades de los partidos y movimientos políticos, referidas a: (i) la permanente identidad entre los intereses y preferencias del electorado y los programas y lineamientos ideológicos de la agrupación correspondiente; y (ii) la existencia de una infraestructura institucional y de procedimientos democráticos que permita procesar tales demandas, a fin de que integren los planes de acción política del partido o movimiento. La eficacia de tales rasgos institucionales depende de que los partidos y movimientos no sean cooptados, bien a través de prácticas personalistas, o bien mediante la subordinación de la agrupación a factores o instancias, generalmente ilegales, que se valen de la representación democrática para imponer en la agenda pública sus demandas particulares, opuestas o divergentes con los intereses del electorado y/o la protección de las minorías políticas⁵¹.

Por otra parte, se resalta el hecho de que los partidos y movimientos políticos son en sí mismos sujetos de derecho, por lo cual son titulares de derechos, como: a la igualdad, a tener nombre, a tener una franquicia postal, a la libertad organizativa, al autogobierno, a una identificación y diferenciación ideológica como rasgo característico⁵², a la preservación de datos personales, al acceso a la información, etc.

En el mismo sentido, los partidos y movimientos políticos, por ser titulares de derechos fundamentales y, por ello, tener la prerrogativa de interponer acciones de tutela, también son sujetos pasivos de la misma cuando vulneran los derechos de los demás. Así, cuando sus órganos de control adoptan decisiones que vulneran los derechos de los otros⁵³ al sobrepasar

Silva; Sentencia C-334 del 4 de junio de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-1159 del 6 de septiembre de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

⁵¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵² Este es un derecho y un deber de los partidos y movimientos políticos, toda vez que se constituye en un “requisito necesario para que los ciudadanos estén en la libertad de elegir entre distintos programas políticos y plataformas ideológicas”. Al respecto ver: Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵³ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-009 del 20 de enero de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

los límites a la aplicación del régimen sancionatorio disciplinario a sus afiliados, por no respetar garantías fundamentales como las de: “(i) tipicidad de las conductas sancionables y de las sanciones; (ii) proporcionalidad de la sanción prevista frente a la conducta realizada; (iii) presunción de inocencia; (iv) ejercicio del derecho de defensa y de contradicción; y (v) facultad de impugnar la decisión sancionatoria”, pueden verse condenados, siempre y cuando se acredite un perjuicio irremediable; de lo contrario, sus acciones serán conocidas por la jurisdicción competente, con los procedimientos establecidos.

En el momento de establecer responsabilidades, es preciso diferenciar los modos de vinculación ciudadana a los partidos y movimientos políticos, ya que de ahí se desprenden los grados de sujeción a las normas estatutarias. La Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto, identificando las siguientes categorías:

... ciudadanos votantes, titulares de derechos políticos y quienes frente al sistema de partidos se encuadran exclusivamente en el ejercicio del derecho al sufragio; de otro, están los miembros de partidos o movimientos, también denominados militantes, quienes hacen parte de la estructura institucional de esas agrupaciones y, por ende, están cobijados por algunos de los derechos y deberes que las normas estatutarias internas les imponen, en especial la posibilidad de participar en sus mecanismos democráticos internos; y finalmente, están los integrantes de los partidos o movimientos, quienes además de pertenecer a la agrupación política, ejercen cargos de elección popular, bien sea uninominales o corporativos, con el aval de la agrupación política. Estos ciudadanos están vinculados jurídicamente tanto con la totalidad de las normas estatutarias del partido, como con los preceptos constitucionales y legales que establecen las distintas esferas de la disciplina de partidos, en especial el régimen de bancadas, aplicables a los integrantes de corporaciones públicas⁵⁴.

Se evidencia entonces que cada vez existen más desarrollos normativos en torno a los partidos y movimientos políticos, con el fin de desarrollar los principios de la democracia participativa de manera que el fortalecimiento de aquellos evite las prácticas que operen en detrimento de la supremacía constitucional, vista como el conjunto de principios y valores que nos impone la Constitución de 1991. De ahí que las múltiples reformas constitucionales realizadas hayan estado marcadas por los diferentes contextos históricos de Colombia, los cuales también se reflejan en la jurisprudencia de la Corte Constitucional cuando controla la reforma de turno, incorporando los mecanismos para fortalecer, de una parte, los partidos y movimientos

⁵⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

políticos, y de otra parte, las obligaciones de los mismos y de los sujetos que se encuentran vinculados.

1.2.2.4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley

1.2.2.4.1. Legislación

- i) La Ley 131 de 1994, “por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”, contempla al respecto:

Se entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

La revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley. Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas

La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos (modificado por el artículo 1 de la Ley 741 de 2002):

- 1) Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.
- 2) Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos, en número no inferior al 40 % del total de votos que obtuvo el elegido.

El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan. Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a pronunciamiento popular, sobre la revocatoria, por la Registraduría Nacional dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la fecha de radicación del memorial de solicitud.

Corresponde al registrador nacional, una vez reunidos los requisitos, coordinar con las autoridades electorales, del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria a pronunciamiento popular (Modificado por el artículo 2 de la Ley 741 de 2002.). Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernado-

res y alcaldes, al ser esta aprobada en 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 cincuenta y cinco por ciento (55 %) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.

La revocatoria del mandato será de ejecución inmediata. Revocado el mandato al gobernador o al alcalde, se convocará a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de revocatoria. Durante el período que transcurra entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el presidente de la República o el gobernador, según sea el caso, un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado.

1.2.2.4.2. Jurisprudencia constitucional

La revocatoria del mandato está regulada en dos normatividades colombianas, la Ley 131 de 1994, artículo 1, que le dio el carácter de mecanismo de participación ciudadana que procedía por el incumplimiento del programa de gobierno, y la Ley 134 de 1994, artículo 6, que le otorga a la revocatoria el carácter de derecho político, “por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde”.

Como mecanismo de participación ciudadana o como derecho político, lo cierto es que la revocatoria tiene una íntima conexión con el principio de soberanía popular, la democracia participativa y el voto programático. Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido la revocatoria del mandato como “la potestad del pueblo, derivada del principio de la soberanía popular, de despojar del cargo a quienes ha escogido como sus representantes”⁵⁵, cuando los elegidos no han cumplido con su programa; de ahí que esta prerrogativa sea derivada del voto programático y que posibilite un control permanente del elegido por sus electores, lo cual materializa el principio de representación en las dimensiones de la democracia participativa, con las implicaciones y responsabilidades que esto conlleva.

En la Sentencia C-011 de 1994⁵⁶, al retomar lo dicho en la Asamblea Constituyente de 1991, se llama la atención sobre los criterios orientadores de la revocatoria del mandato, los cuales son: “la independencia del elector,

⁵⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁵⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-011 del 21 de enero de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

el compromiso del elegido y la madurez del proceso electoral⁵⁷; y en posterior sentencia se consagran los fines de la misma: “... con este instrumento se pretende fomentar una mayor responsabilidad de los elegidos para con sus electores, promover un mayor acercamiento de los ciudadanos con sus representantes y estimular a los electores para que mantengan un interés permanente en la gestión que adelanten sus elegidos”⁵⁸.

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en armonía con el principio de la buena fe y el artículo 259 de la Constitución, “[q]uienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático”⁵⁹. En la interpretación de este artículo y su alcance, la Corte Constitucional ha tenido diversas posturas: una de ellas consiste en afirmar que en la revocatoria del mandato solo deben participar aquellos ciudadanos que hayan votado, pues, dado que el voto es programático, la relación que se entraba es entre el elegido y el elector, no con el electorado general y abstracto⁶⁰. Pese a lo anterior, y de que se trata de sentencias de constitucionalidad, en 2002 la Corte Constitucional cambia su interpretación de la disposición enunciada y considera que la interpretación dada: “a juicio actual de la Corte, resulta ser aislada y descontextualizada del resto de la Carta, y por ello lleva a sacrificar desproporcionadamente el principio de la democracia participativa que fundamenta el modelo político adoptado por el constituyente”⁶¹.

Así, a juicio de la Corte Constitucional de 2002,

... la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores que permite la Carta es por excelencia el mecanismo más idóneo para el ejercicio de este control, y no existe en la Constitución ninguna norma que lo supedite al ejercicio previo del sufragio⁶² [Además, la anterior interpretación dada por la Corte Constitucional] resulta contraria a la tendencia

⁵⁷ *Gaceta Constitucional*, N.º 47, 15 de de abril de 1991, p. 11.

⁵⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁵⁹ Constitución Política colombiana, Artículo 259.

⁶⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-011 del 21 de enero de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; y Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁶¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-179 del 12 de marzo de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁶² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-179 del 12 de marzo de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

expansiva de la democracia participativa⁶³ [Por ello] no sólo quienes eligieron al alcalde o al gobernador pueden participar en la revocatoria de su mandato, sino que todos los ciudadanos tienen el derecho de hacerlo, lo cual realiza de mejor forma la doctrina de la soberanía popular que adoptara la Constitución de 1991 como sustento de la forma de democracia participativa⁶⁴.

Dado el carácter de derecho político fundamental de la revocatoria del mandato, la solicitud de esta revocatoria debe contener las razones que la fundamentan⁶⁵ y una vez realizada la revocatoria es necesario convocar a nuevas elecciones.

1.2.2.5. Tener iniciativa normativa en las corporaciones públicas

1.2.2.5.1. Legislación

- i) La Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, manifiesta:

La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanzas ante las asambleas departamentales, de acuerdos ante los concejos municipales o distritales, y de resoluciones ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. Para la consulta para convocar una asamblea constituyente, se puede presentar iniciativa y convocatoria de la consulta.

- ii) La Ley 1625 de 2013, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas, manifiesta al respecto:

Los acuerdos metropolitanos pueden tener origen en los miembros de la junta metropolitana, el representante legal del área metropolitana, los concejales de los municipios que la integran, y en la iniciativa popular, de conformidad

⁶³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-179 del 12 de marzo de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁶⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-179 del 12 de marzo de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁶⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara

con el artículo 155 de la Constitución Política, en lo relacionado con el censo electoral. Solo podrán ser presentados por el director del Área Metropolitana los proyectos de acuerdo que correspondan a los planes de inversión y de desarrollo, de presupuesto anual de rentas y gastos, de estructura administrativa.

1.2.2.5.2. Jurisprudencia constitucional

La posibilidad de los ciudadanos de tener iniciativa en las corporaciones públicas y de participar en los debates democráticos “permite un proceso público de debate y aprendizaje”⁶⁶ en los diversos temas que son regulados.

Ejercer la prerrogativa de la iniciativa en las corporaciones públicas impregna de pluralismo y control social la actividad de las corporaciones, toda vez que la propia ciudadanía estructura y propone normas que de una u otra manera no han sido tenidas en cuenta por los elegidos para desempeñar cargos en las corporaciones públicas.

Esta participación materializa la democracia participativa en una de sus máximas expresiones, como lo es la capacidad de intervenir directamente en la regulación de las conductas de las demás personas naturales o jurídicas que se interrelacionan en un determinado territorio. Dichas iniciativas normativas, al ser presentadas por la ciudadanía, tienen una expectativa de mayor grado de aceptación y eficacia, ya que una vez convertidas en norma materializan la voluntad popular, lo cual hace que exista mayor legitimidad en un Estado social y de derecho como el colombiano.

1.2.2.6. Interponer acciones públicas en defensa de la constitución y de la ley.

1.2.2.6.1. Legislación

Dentro de la legislación colombiana, se contemplan diversas acciones públicas que tienen como fin la defensa de la Constitución y la Ley; entre ellas están:

- Acción pública de inconstitucionalidad - Decreto 2067 de 1991. “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.
- Acción de tutela
 - Decreto 2591 de 1991. “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

⁶⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-559 del 4 de agosto de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

- Decreto 1069 de 2015 (30 de noviembre). “Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela”.
- Acción de grupo
- Acción popular (Ley 472 de 1998. 5 de agosto). “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.
- Acción de nulidad (Ley 1437 de 2011). “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

1.2.2.6.1. Jurisprudencia constitucional

En palabras de la Corte Constitucional colombiana,

... el derecho que sustenta la posibilidad de instaurar **acciones públicas de inconstitucionalidad** es de naturaleza política, y tiene por objeto la preservación del orden institucional en sí mismo, con independencia de intereses individuales propios o ajenos, lo que significa que está reservada a los nacionales colombianos y, entre éstos, a quienes hayan alcanzado la ciudadanía y estén en el ejercicio de ella⁶⁷.

Los titulares de la acción son las personas naturales nacionales que gozan de la ciudadanía, derecho que no puede extenderse a las personas morales⁶⁸, y su ejercicio “no puede pender del cumplimiento riguroso de formalidades, ni de complejas elaboraciones conceptuales que demanden una capacitación superior a la promedio en el ciudadano que quiera hacer uso de este derecho”⁶⁹. No obstante, la Corte Constitucional ha dicho en sus sentencias que “las razones que exponga el demandante para sustentar los cargos propuestos deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y sufi-

⁶⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-329 del 29 de abril de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁶⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencias C-003 del 14 de enero de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-841 del 27 de octubre de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-275 del 20 de junio de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-599 del 6 de noviembre de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-366 del 29 de marzo de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1647 del 29 de noviembre de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-809 del 3 de octubre de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-355 del 10 de mayo de 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández; y C-827 del 13 de noviembre de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁶⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-016 del 21 de enero de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

cientes”⁷⁰, lo cual genera unas condiciones de exigencia que superan a las del ciudadano de a pie.

El propósito fundamental de esta acción es la “defensa del ordenamiento fundamental”⁷¹; de ahí que, en 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante autos 241 y 242 de 2015, modificó su jurisprudencia previa para señalar que la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas no priva a los condenados del derecho a interponer la acción pública de inconstitucionalidad. Las razones para fijar este nuevo precedente fueron sintetizadas en los siguientes términos:

(i) La Constitución sólo exige ostentar la calidad de ciudadano para ejercer el derecho a instaurar acciones de inconstitucionalidad. (ii) Si bien este es un derecho político, es también fruto del derecho fundamental a acceder a la administración de justicia, que en el marco político es además universal. Dado que el acceso a la justicia es esencial para garantizar el goce efectivo de los demás derechos y libertades, y para definir los límites de las instituciones estatales, la suspensión parcial del derecho a interponer acciones públicas no es sólo la restricción de un derecho político, sino la reducción de la efectividad de todos los demás derechos constitucionales, lo cual es inadmisibles. (iii) Es necesario ser coherente con el desarrollo institucional de la acción pública de inconstitucionalidad, y esto supone no detener la ampliación del grupo de ciudadanos colombianos titulares de ese derecho fundamental, aunque es preciso aclarar que no se trata de ampliar el catálogo de derechos de las personas condenadas, sino de garantizar su acceso a la justicia constitucional. (iv) Es necesario actualizar el entendimiento de la Constitución para comunicarlo con la realidad penitenciaria y el derecho internacional de los derechos humanos⁷².

Otras de las acciones que pueden ser interpuestas por los ciudadanos en ejercicio de la defensa de la Constitución y la ley son: las acciones de tutela, las acciones de grupo, las acciones populares, la pérdida de investidura, la acción de cumplimiento, la acción de nulidad y la acción pública electoral⁷³.

En definitiva, en palabras de la Corte Constitucional:

⁷⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-048 del 27 de enero de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁷¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-132 del 1 de abril de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; y C-323 del 24 de abril de 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁷² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-387 del 24 de junio de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷³ La jurisprudencia en torno a estas acciones no se desarrolla en este trabajo, ya que el ejercicio de estas prerrogativas se encuentra completamente normado y no hay lugar a discriminaciones positivas que lleven a un análisis especial en el caso que nos ocupa, en cuanto a la participación en un escenario de apertura hacia a la construcción de la paz.

... un análisis de los preceptos constitucionales que consagran el derecho de participación en las acciones públicas que los ciudadanos pueden entablar en defensa de la Constitución y de la Ley, conduce a la Corporación a afirmar que, en la Norma de Normas, este derecho no tiene en todos los casos ni una única regulación, como tampoco presenta el mismo alcance⁷⁴.

1.2.2.7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.

1.2.2.7.1. Legislación

- i) La Ley 43 de 1993, “[p]or medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, establece:

Las restricciones para ocupar ciertos cargos. Los colombianos por adopción no podrán acceder al desempeño de los siguientes cargos públicos:

- 1) Presidente o vicepresidente de la República (artículos 192 y 204 C.N.)
- 2) Senadores de la República (artículo 172 C.N.)
- 3) Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura (artículos 232 y 255 C.N.)
- 4) Fiscal General de la Nación (artículo 267 C.N.)
- 5) Miembros del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil (artículos 264 y 266 C.N.)
- 6) Contralor General de la República. (artículo 26 C.N.)
- 7) Procurador General de la Nación (artículo 280 C.N.)
- 8) Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Defensa Nacional.
- 9) Miembros de las Fuerzas Armadas en calidad de oficiales y suboficiales.
- 10) Directores de los organismos de inteligencia y de seguridad.

Los nacionales colombianos por adopción que tengan doble nacionalidad no podrán acceder al desempeño de las siguientes funciones o cargos públicos:

- 1) Congresistas (artículo 179, numeral 7. C.N.)
- 2) Ministros y directores de departamentos administrativos.

⁷⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-135 del 3 de marzo de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.

1.2.2.7.2. Jurisprudencia constitucional

El ejercicio de este derecho tiene exigencias y requisitos, ya que

... el buen éxito de la gestión estatal y, por ende, el bien común, dependen de una adecuada preparación y de la idoneidad profesional, moral y técnica de las personas a las que se confía la delicada responsabilidad de alcanzar las metas señaladas por la Constitución. Ello se expresa no solamente en el señalamiento previo y general de la forma como se accederá al desempeño del cargo, lo cual asegura la legitimidad de la investidura (elección o nombramiento), sino la previsión de las calidades y requisitos que debe reunir aquel en quien recaiga la designación, las cuales pueden ser señaladas directamente por la Constitución o, en sustitución de ella, por la ley, ya que es al legislador a quien corresponde establecer las normas generales aplicables al ejercicio de la función pública, sujetando eso sí todos sus mandatos a la preceptiva fundamental⁷⁵.

En la Sentencia C-952 de 2001⁷⁶, la Corte afirmó que

... la fijación de esas condiciones positivas o negativas (inhabilidades e incompatibilidades) que habrán de regir el acceso a un determinado cargo o función públicos, constituye materia de la competencia del legislador de conformidad con los artículos 123 y 150-23, siempre y cuando no exista una determinación constitucional específica sobre el particular.

De manera, que, la definición de los hechos configuradores de las causales de inhabilidad, como de su duración en el tiempo, son competencia del legislador y objeto de una competencia discrecional amplia pero subordinada a los valores, principios y derechos constitucionalmente reconocidos, lo que indica que el resultado del ejercicio de la misma no puede ser irrazonable ni desproporcionado frente a la finalidad que se persigue⁷⁷, y mucho menos desconocer otros derechos fundamentales estrechamente relacionados, como ocurre con el derecho a la igualdad, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio (C.P., arts. 13, 25 y 26)⁷⁸, el derecho de participación⁷⁹, etc.

⁷⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-408 del 25 de abril de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería; y Sentencia C-487 del 28 de octubre de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁷⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-952 del 5 de septiembre de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁷⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencias C-194 del 4 de mayo de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-617 del 27 de noviembre y C-618 del 27 de noviembre de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷⁸ Sentencia C-509 de 1997 del 9 de octubre de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁷⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-586 del 7 de diciembre de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes

Todas estas medidas son adoptadas con el fin de maximizar los principios de eficiencia, moralidad, economía, igualdad, celeridad, imparcialidad y publicidad, propios de la función pública; y propenden “por establecer condiciones que se ajusten al mérito, a la capacidad de los aspirantes y, especialmente, a las exigencias del servicio”⁸⁰. Esto garantiza una

... prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, asegurando así el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. De ahí que sea la ley el instrumento jurídico idóneo para consolidar la estructura de la administración, determinando la existencia, fusión o supresión de los diferentes empleos, las funciones correspondientes, los mecanismos para garantizar el respeto a los principios aludidos y la observancia de los límites de la administración, los cuales están determinados por los derechos constitucionales de las personas y de los funcionarios⁸¹.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha dejado en claro que “el derecho político de desempeñar cargos de elección popular se ejerce en momentos constitucionalmente preestablecidos que no pueden ser sustituidos o postergados”⁸², de ahí que los períodos de los gobernadores y alcaldes sean personales y no institucionales⁸³.

Algunas normas desarrolladas en la jurisprudencia colombiana relativas al sistema de carrera y el concurso de méritos también forman parte de las garantías y limitaciones a este derecho.

1.2.2.7.3. Jurisprudencia de la CIDH

Frente al tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que

... [las garantías de independencia judicial] no distinguen entre personas nombradas de manera provisorio, temporal o permanente.

[...]

Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo

⁸⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-100 del 10 de febrero de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-109 del 20 de febrero de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁸² Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-778 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia T-003 del 11 de mayo de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

⁸³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia SU-168 del 17 de marzo de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia SU-640 del 5 de noviembre de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

En relación con ello, el Estado señaló que “el estándar [sobre independencia judicial] alegado por la [comisión interamericana] no se configuró en este caso” por “no adaptarse a lo contemplado en el artículo 38 literal d, del estatuto de la Corte Internacional de Justicia, ya que [no se tuvo en cuenta] la doctrina de [Cecilia Medina Quiroga] una de las publicistas de mayor competencia en las distintas naciones”^[119]. El Estado alegó que según dicha doctrina:

No existe una solución única para diseñar un sistema de nombramientos, ascensos y traslados de los jueces que satisfaga plenamente su independencia. Hay Estados en que el nombramiento se deja a cargo exclusivo del poder ejecutivo; otros en que el sistema involucra un segundo órgano, que puede ser el propio órgano judicial, o el Congreso; modelos más perfeccionados crean un órgano independiente para que se ocupe de esas tareas; finalmente, hay Estados en que los jueces son elegidos por votación popular.

De otra parte, el Estado indicó que dicha doctrina resalta los siguientes problemas para la independencia judicial:

- i) el nombramiento de jueces por “elección popular” debido al “riesgo de la politización”;
- ii) “la participación de órganos políticos como el congreso”, la cual puede “politizar el nombramiento de los jueces”;
- iii) “un mandato corto”, toda vez que sitúa “al juez en una situación difícil para sostener sus posiciones

[...]

Frente al órgano que decidirá su denominación. Por lo tanto, si no se trata de un cargo con inamovilidad, que termina sólo cuando se han producido determinadas circunstancias como mala conducta, enfermedad u otras, es aconsejable que el mandato sea por lo menos largo”. Finalmente, el estado indicó que “la independencia [judicial] solo puede conseguirse cuando el financiamiento del aparato judicial está en las manos del mismo, y no en manos del ejecutivo o del congreso y cuando las remuneraciones de los jueces les permiten subsistir de manera similar a la de los otros profesionales.

La citada doctrina de la connotada publicista [...] deja claro que hay una marcada distinción en cuanto [a] la estabilidad que ostentan jueces titulares y provisorios, puesto que establece que sólo los primeros serán remo-

vidos por causa de mala conducta, enfermedad u otras, debidamente comprobadas a través del respectivo procedimiento disciplinario” y que “los provisorios, si bien no tienen estabilidad en el desempeño de sus cargos, lo recomendable es que su mandato sea por un tiempo prolongado”. Por último, el estado indicó que “[e]n lo relativo a la autonomía presupuestaria, una de las innovaciones contenidas en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es precisamente ésta, es decir, que desde hace más de 10 años y por primera vez en la historia republicana del país, el poder judicial venezolano detenta una completa autonomía presupuestaria⁸⁴.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó:

El artículo 23 de la convención no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “condiciones generales de igualdad”. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos” y que “las personas no sean objeto de discriminación” en el ejercicio de este derecho⁸⁵.

En consonancia, la CIDH, en el caso *López Mendoza Vs. Venezuela* manifestó: “El artículo 23.2 de la convención determina cuáles son las causas que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

La Corte estimó pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”.

Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos

⁸⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos - Caso *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Sentencia del 1 de julio de 2011.

⁸⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos – Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*, Sentencia del 5 de agosto de 2008.

tenga la oportunidad real para ejercerlos^[211]. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.

Frente a los derechos políticos en una sociedad democrática, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó:

Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano, que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la convención americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático [...] Los derechos políticos consagrados en la convención americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político [...] Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la convención.

En específico, en la participación política la Corte considera que puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas, o, bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente, y en condiciones de igualdad, a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Por su parte, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido, consagrados por el artículo 23.1.b de la convención americana, se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular) [...] la convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa⁸⁶.

1.2.3. Norma programática con perspectiva de género

1.2.3.1. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.

1.2.3.1.1. Legislación

- i) La Ley 388 de 1997, “Por la cual se modifican la Ley 9ª. de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, contempla:

Que para la participación democrática en el ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Frente a las instancias de concertación y consulta. Aprobación de los planes de ordenamiento. Consejo consultivo de ordenamiento. Participación en obra urbanística que cuente con la aprobación de la entidad territorial o de desarrollo urbano correspondiente y sea solicitada por el 55 % de los propietarios de predios o de unidades habitacionales beneficiados por la obra, o sea requerida por

⁸⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López Mendoza vs. Venezuela, Sentencia del 1 de septiembre de 2011.

la junta de acción comunal, la corporación de barrios o la entidad comunitaria que represente los intereses ciudadanos de quienes puedan beneficiarse, bajo el entendido y con el compromiso de que la comunidad participe en la financiación de la obra en 25 % por lo menos, la entidad de desarrollo urbano podrá adelantar la obra según el esquema de valorización local que diseñe para tal efecto para financiar la obra.

- ii) La Ley 80 de 1993, “por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública”, manifiesta que la participación comunitaria se materializa en que todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.
- iii) La Ley 581 de 2000, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones, frente al tema en particular contempla:

La participación efectiva de la mujer, nombramiento por sistema de ternas y listas. Participación de la mujer en los procesos de selección. Promoción de la participación femenina en el sector privado. Instrumentos básicos del Plan Nacional de Promoción y Estímulo a la Mujer. Los planes regionales de promoción y estímulo a la mujer. Búsqueda de la igualdad de remuneración.

- iv) En la Ley 731 de 2002, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, tiene entre sus contenidos los siguientes:

El papel de la mujer rural. Una perspectiva más amplia de la ruralidad. La eliminación de obstáculos, divulgación y capacitación.

La creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos. Acceso de las mujeres rurales al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur). La extensión del subsidio familiar en dinero, especie y servicios a las mujeres rurales por Comcaja.

La afiliación de las mujeres rurales sin vínculos laborales al Sistema General de Riesgos Profesionales. Programas de riesgos profesionales para las mujeres rurales. El fomento de la educación rural. Condiciones para el acceso de las mujeres rurales a los programas de formación profesional realizados por el SENA.

Participación equitativa de la mujer rural en diferentes órganos territoriales de decisión, planeación y seguimiento. Participación de las mujeres rurales en las entidades y órganos de decisión que favorecen el sector rural, en las juntas

departamentales, distritales y municipales de educación. Participación de las mujeres afrocolombianas rurales en los órganos de decisión de los consejos comunitarios. Creación de la comisión consultiva de las mujeres indígenas rurales. Participación equitativa de las mujeres rurales en los procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria, en los planes, programas y proyectos de las leyes que favorecen a la mujer rural a través de medios didácticos.

- v) La Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones, establece:

Todo lo relativo a la campaña presidencial, la selección de candidatos a la presidencia por parte de los partidos, movimientos políticos o alianzas. Derecho de inscripción de candidatos a la Presidencia de la República. Período de inscripción a la Presidencia de la República. Financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, topes de campaña, monto máximo de las contribuciones o donaciones por particulares. Manejo de los recursos de las campañas presidenciales. Acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético, al Canal Institucional y la Radiodifusora Nacional.

Garantía de equilibrio informativo entre las campañas presidenciales. Regulaciones a las transmisiones presidenciales en el Canal Institucional, de las encuestas electorales, el derecho de réplica y actividad política de los miembros de las corporaciones públicas.

- vi) La Ley 1227 de 2008, por la cual se establece la participación obligatoria de las instituciones educativas públicas y privadas en los procesos electorales y se dictan otras disposiciones, establece, frente a la participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública:

El desarrollo de las jornadas electorales en concordancia con la implementación del voto electrónico como mecanismo de votación. Las instituciones públicas y privadas de educación primaria, secundaria y superior deberán permitir el uso de sus instalaciones físicas para el desarrollo de la jornada electoral. El personal de las instituciones educativas referidas tendrá a su cargo:

- a) Preparar las instalaciones del centro educativo.
- b) Asistir a los funcionarios electorales en la instalación de los puestos de votación.
- c) Informar a las autoridades presentes de las irregularidades.
- d) Colaborar con las autoridades en la guarda de las instalaciones y los distintos elementos de la jornada electoral.

- e) Contribuir en lo necesario para la adecuada realización de la jornada electoral.
- vii) La Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, en su artículo 22 contempla:

La participación en la gestión administrativa se ejercerá, por las personas con discapacidad, ante las instancias locales, nacionales e internacionales, así como las medidas que deben adoptarse para su fortalecimiento y el aseguramiento de su sostenibilidad y de la garantía de su participación plena y efectiva en la adopción de todas las decisiones que los afectan. Las alcaldías municipales y locales deberán implementar programas especiales de promoción de acciones que faciliten la integración, relación y participación de las personas con discapacidad con los demás ciudadanos, incluida la asistencia personal, para facilitar la vida digna, evitando el aislamiento, garantizando el acceso y la participación según sus necesidades.

- viii) La Ley 1622 de 2013, por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones, manifiesta:

El marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público. Garantiza el reconocimiento de las juventudes en la sociedad como sujetos de derechos y protagonistas del desarrollo de la nación desde el ejercicio de la diferencia y la autonomía. Garantiza la participación, concertación e incidencia de las y los jóvenes sobre decisiones que los afectan en los ámbitos social, económico, político, cultural y ambiental de la nación.

Establece el enfoque diferencial como principio de actuación y mecanismo de respeto y ejercicio de los derechos desde la diferencia étnica, de géneros, de procedencia territorial, de contexto social, de edad, orientación e identidad sexual o por condición de discapacidad.

Las políticas de juventud deben planificarse desde la proximidad, garantizando su plena eficacia y su ejecución. Diversidad: el Estado debe reducir las desigualdades entre los distintos puntos de partida de las personas jóvenes. La población joven del país tiene derecho a vincularse a los procesos de toma de decisiones que le conciernen o que afecten directa o indirectamente la obtención de condiciones de vida digna.

Establece el género como el conjunto de características, roles, actitudes, valores y símbolos, construidos socialmente, que reconoce la diversidad y diferencias entre hombres y mujeres en pleno goce o ejercicio de sus derechos y

libertades fundamentales, en condiciones de igualdad en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

El Estado dará especial atención a los y las jóvenes desde un enfoque diferencial según condiciones de vulnerabilidad, discriminación, orientación e identidad sexual, diversidad étnica, cultural, de género y territorial. La participación como atributo de los derechos humanos, según el cual el Estado garantiza la existencia y uso de mecanismos de consulta y decisión de los ciudadanos en relación con el goce y ejercicio efectivo de los derechos.

Se crea el Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud. Funciones y atribuciones del Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud. Funciones de los Consejos de Juventud. Consejos Departamentales de Juventud. Convocatoria y composición de los Consejos Departamentales de Juventud.

1.2.3.1.2. Jurisprudencia constitucional

Resalta la Corte Constitucional que

... en cuanto al ejercicio de la función administrativa, se deberá dar participación efectiva a la mujer en los niveles decisorios de la administración (CP art. 40-7). Por mandato constitucional, el legislador está llamado a organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados (CP art. 270)⁸⁷.

Desde la Constitución de 1991, a los temas de género se les ha dado una especial relevancia en los diferentes escenarios de participación política y ramas del poder público. La Sentencia C-371/2000 plantea que “si lo que se busca es garantizar una igualdad de oportunidades real y efectiva, es necesario, entonces, remover obstáculos tanto en el punto de partida como en el de llegada”⁸⁸, ya que no es posible plantear una eficacia del principio de igualdad en los puntos de llegada, cuando los puntos de partida son completamente disímiles, o cuando en ellos se encuentran criterios irracionales de discriminación.

En consecuencia, desde 1991, al Estado colombiano, en pro de la materialización del derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 superior, “le corresponde promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, al igual que adoptar medidas a favor de los grupos

⁸⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-371 del 29 de marzo de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

discriminados, marginados y que se encuentran en situaciones de inferioridad manifiesta”.⁸⁹

De ahí que se haya establecido en la normatividad la cuota del 30 % como

... una medida de acción afirmativa –de discriminación inversa– que pretende beneficiar a las mujeres, como grupo, para remediar la baja participación que hoy en día tienen en los cargos directivos y de decisión del Estado. Esta cuota es de naturaleza ‘rígida’, pues lejos de constituir una simple meta [por] alcanzar, es una reserva ‘imperativa’ de determinado porcentaje; aunque entendido éste como un mínimo y no como un máximo. Así mismo, la Corte entiende que es una cuota específica y no global. Es decir, que se aplica a cada categoría de cargos y no al conjunto de empleos que conforman el ‘máximo nivel decisorio’ y los ‘otros niveles decisorios’⁹⁰.

Por otra parte, es necesario precisar que las acciones afirmativas en pro de un grupo no pueden generar vulneraciones a otras personas naturales o jurídicas; por ello, cuando se analizó un proyecto de ley que regulaba la participación de la mujer en los partidos y movimientos políticos, la Corte Constitucional sostuvo:

... No obstante, dicha disposición necesariamente tiene que ser declarada inexecutable, pues en últimas se trata de una injerencia estatal en la organización interna de los partidos, que está proscrita por la Constitución. En efecto, son múltiples los preceptos constitucionales que reconocen el derecho a conformar y organizar libremente (sin injerencia alguna) partidos políticos (aunque, claro está, con observancia de las normas establecidas en la Constitución y en la ley estatutaria respectiva)⁹¹.

Con lo anteriormente expuesto, se evidencia que, si bien se han generado espacios de participación para la mujer, es necesario fomentar una cultura ciudadana de respeto hacia la diversidad y el pluralismo en todas sus dimensiones, que no solo deben ser vistas desde la participación política de la mujer, sino de todos aquellos grupos que históricamente hayan sido discriminados por una sociedad.

1.2.3.1.3. Jurisprudencia CIDH

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estudiado desde diferentes escenarios la participación política, por lo que ha manifestado:

⁸⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-109 del 20 de febrero de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁹⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-371 del 29 de marzo de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁹¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-371 del 29 de marzo de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Sería contrario a la propia independencia de los poderes estatales, así como a las obligaciones internacionales del Estado derivadas de su participación en la OEA, que los jueces y juezas no puedan pronunciarse en contra de un golpe de estado. Por tanto, dadas las particulares circunstancias del presente caso, las conductas de las presuntas víctimas por las cuales les fueron iniciados procesos disciplinarios no pueden considerarse contrarias a sus obligaciones como jueces o juezas y, en esa medida, infracciones del régimen disciplinario que ordinariamente les era aplicable. Por el contrario, deben entenderse como un ejercicio legítimo de sus derechos como ciudadanos a participar en política, la libertad de expresión y el derecho de reunión y de manifestación, según sea el caso de la específica actuación desplegada por cada una de estas presuntas víctimas.⁹²

1.3. La participación como principio fundamental del Estado

1.3.1. La participación como característica y fin esencial del Estado

En la disposición primera constitucional se consagran como características del Estado colombiano el ser democrático, participativo y pluralista.

A su vez, en la segunda disposición constitucional se establece, entre otras normas, que uno de los fines del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (Constitución Política de Colombia, art.2)

1.3.1.1. Legislación

- i) La Ley 388 de 1997, “por la cual se modifica la Ley 9.^a de 1989, y la Ley 3.^a de 1991 y se dictan otras disposiciones”, contempla:

Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta: los componentes

⁹² Corte Interamericana de Derechos Humanos - Caso López Lone y otros vs. Honduras. Sentencia del 5 de octubre de 2015.

de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal.

- ii) La Ley 590 de 2000, “Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa”, tiene entre sus contenidos los siguientes:

El Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa tendrá las siguientes funciones: contribuir a la definición, formulación y ejecución de políticas públicas generales, transversales, sectoriales y regionales de promoción empresarial de las pequeñas y medianas empresas (pymes); contribuir a la coordinación de los diferentes programas de promoción de las pymes que se realicen dentro del marco de los planes de desarrollo y las políticas de gobierno; proponer políticas y mecanismos de fortalecimiento de la competencia en los mercados; propender por la evaluación periódica de las políticas y programas públicos de promoción de las pymes, mediante indicadores de impacto y proponer los correctivos necesarios; promover la concertación, con alcaldes y gobernadores, de planes integrales de apoyo a la pequeña y mediana empresa; rendir informes trimestrales de las acciones y resultados alcanzados; presentar informe anual de gestión y resultados a las comisiones terceras y cuartas de Senado de la República y Cámara de Representantes.

- iii) La Ley 986 de 2005, “por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones”, establece:

Las reglas para el acceso al sistema. El registro único de beneficiarios, la obligación de reporte en caso del uso indebido de los instrumentos de protección consagrados en esta ley. El secuestro como fuerza mayor o caso fortuito, el pago de salarios, honorarios y prestaciones sociales del secuestrado, el pago de pensión al secuestrado. Instrumentos de protección en materia de salud, asistencia psicológica y psiquiátrica, aplicación de los instrumentos de protección.

- iv) La Ley 1436 de 2011, “por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de las personas secuestradas con posterioridad al ejercicio de su cargo”, manifiesta:

Cualquier servidor público que sea víctima de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada gozará de los mismos beneficios consagrados en la Ley 986 de 2005 como si estuviese desempeñando el cargo. Para la apli-

cación de los beneficios otorgados por la Ley 986 de 2005 a las víctimas de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada desvinculados de sus labores, se tendrá como referencia el salario actualizado que devengue quien ejerza el cargo que este desempeñaba, en el año inmediatamente anterior al momento de la privación de la libertad, aplicándole los incrementos establecidos por la ley.

- v) La Ley 1469 de 2011, por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda, contiene al respecto temas como: El desarrollo de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad. Definir los mecanismos y procedimientos que permitan al gobierno nacional, en conjunto con las administraciones de los municipios y distritos, complementar la política nacional urbana con instrumentos que promuevan la participación y concurrencia efectiva del gobierno nacional con las entidades territoriales en el desarrollo de operaciones urbanas integrales de impacto urbano, metropolitano o regional, que garanticen la utilización equitativa y racional del suelo, conforme al interés general, para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna y a los servicios públicos domiciliarios.

Se debe garantizar el derecho a la participación de los ciudadanos en la formulación de operaciones urbanas integrales, de conformidad con lo previsto en esta ley, articular los instrumentos existentes de demanda y definir otros que faciliten el cierre financiero de las familias para acceder a una solución de vivienda, promover que los macroproyectos se desarrollen con criterios de urbanismo social, lo cual implica realizar modelos de intervención con el objetivo de transformar positivamente, desde los componentes social, físico e interinstitucional, un territorio determinado, al incorporar todos los elementos del desarrollo en forma simultánea y planeada, dirigidos a garantizar que la construcción de los proyectos urbanísticos se realicen con adecuados estándares de calidad urbanística y ambiental, incorporando mecanismos de participación ciudadana según lo previsto en el artículo 4.º de la Ley 388 de 1997.

- vi) La Ley 241 de 1995, “por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993”, contiene:

Disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con los grupos guerrilleros, su desmovilización militar, la reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica. Los representantes autorizados expresamente por el gobierno nacional con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz podrán:

- Realizar actos tendientes a entablar las conversaciones y diálogos con grupos guerrilleros.

- Adelantar diálogos y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos guerrilleros tendientes a su desmovilización militar y a su reincorporación a la vida civil.
- Adelantar diálogos y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos guerrilleros, con el fin de promover la humanización del conflicto interno, el respeto de los derechos humanos o la disminución de la intensidad de las hostilidades.

Con el fin de facilitar la transición a la vida civil y política legal de los grupos guerrilleros que se encuentren en un proceso de paz dirigido por el gobierno, este podrá nombrar por una sola vez, para cada grupo y en su representación, un número plural de miembros en cada cámara legislativa, así como en las demás corporaciones públicas de elección popular. El gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos para efectuar dichos nombramientos.

Con el fin de determinar la conveniencia de los nombramientos en corporaciones públicas de elección popular regionales y locales, el gobierno nacional podrá consultar a las respectivas autoridades territoriales. El Presidente de la República podrá autorizar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las conversaciones y diálogos.

La demostración de la voluntad de reincorporación a la vida civil requiere, por parte de la organización y de sus miembros, la desmovilización militar, en los términos de la política de paz y reconciliación del gobierno nacional. Las personas que se desmovilicen en el marco de acuerdos con grupos guerrilleros o en forma individual podrán beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, de los programas de reinserción socioeconómica que para el efecto establezca el gobierno nacional.

En armonía con lo dispuesto por el artículo 6.º de la Ley 199 de 1995, el Ministerio del Interior pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, su integridad, su seguridad o su libertad por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país, y que pertenezcan a las siguientes categorías:

- Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
- Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias gremiales, sindicales, campesinas, y de los grupos étnicos.

- Dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos.

vii) La Ley 282 de 1996, por la cual se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión, y se expiden otras disposiciones al respecto manifiesta:

Se crea el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y Demás Atentados contra la Libertad Personal (Conase), y el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Se agrava el delito de secuestro, el provecho ilícito por error ajeno proveniente de secuestro o extorsión.

viii) La Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, contempla:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

La creación, constitución y objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en aquellos municipios o distritos donde se presenten situaciones de desplazamiento provocadas por la violencia. Será obligación de los alcaldes convocar de emergencia los comités municipales y distritales para la atención integral de la población desplazada. Será causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición.

Se crean mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento, en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciar el retorno a sus territorios.

- ix) La Ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, contempla:

En la parte general del Plan Nacional de Desarrollo y en los que adopten las entidades territoriales se señalarán con precisión las metas, prioridades y políticas macroeconómicas dirigidas a lograr un desarrollo social equitativo y a integrar a las regiones de colonización, o tradicionalmente marginadas o en las que la presencia estatal resulta insuficiente para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 2.º de la Constitución Política con el objeto de propender por el logro de la convivencia, dentro de un orden justo, democrático y pacífico.

- x) La Ley 720 de 2001, por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos, contempla:

Promover, reconocer y facilitar la acción voluntaria como expresión de la participación ciudadana, el ejercicio de la solidaridad, la corresponsabilidad social. Rglamentar la acción de los voluntarios en las entidades públicas o privadas y regular sus relaciones. Principios de la acción voluntaria, fines del voluntariado.

- xi) La Ley 975 de 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios, al respecto contiene:

Su objeto es facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Derecho a la verdad, la justicia y la reparación y debido proceso, enfoque diferencial, derecho a la verdad, derecho a la reparación. Vocación reparadora de los bienes entregados, ofrecidos o denunciados. Participación de las organizaciones sociales de asistencia a las víctimas, protección a víctimas y testigos. Derecho a la reparación de las víctimas. Deber general de reparar.

- xii) La Ley 1190 de 2008, por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara a 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones, al respecto contiene:

El Congreso de la República declara al 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia. Los gobernadores de

departamento y los alcaldes municipales y distritales deberán:

- Diseñar, implementar y aplicar una estrategia que logre mayores compromisos presupuestales y administrativos de los municipios y los departamentos dirigida a personas en situación de desplazamiento.
- Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación, con cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas.
- Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que sea posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.
- Informar oportunamente, de una manera adecuada, inteligible y accesible para la población desplazada, la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada y los avances logrados.
- Adoptar y aplicar una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, en el ámbito territorial, y en los procesos de diseño, coordinación e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten.
- Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que, en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.

xiii) La Ley 1421 de 2010, por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, a su vez prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, al respecto manifiesta:

Los representantes autorizados expresamente por el gobierno nacional con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz podrán: realizar actos tendientes a propiciar acercamientos y adelantar diálogos con los grupos armados organizados al margen de la ley; adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos

humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de estos grupos, o lograr su sometimiento a la ley, siempre enmarcados en la voluntad de crear condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz, y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes. Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que los suscribe.

- xiv) La Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, contiene, entre otros temas:

Los derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones. Deberes especiales de los personeros distritales y municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. Los mecanismos de consulta previa, los medios de control.

- xv) La Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, contiene:

Reparación de las víctimas. Creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Medidas de restitución en materia de vivienda, y Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.

- xvi) La Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, contempla:

Las medidas administrativas para la lucha contra la corrupción. La regulación del lobby o cabildeo. Medidas para la eficiencia y eficacia del control fiscal en la lucha contra la corrupción y para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal.

1.3.1.2. Jurisprudencia constitucional

Uno de los motores del Movimiento de la Séptima Papeleta, que dio lugar a la Asamblea Constituyente de 1991, fue la necesidad de un cambio en la estructura participativa en el Estado colombiano; de ahí que la

participación en política sea “un componente normativo fundacional, un elemento definitorio/esencial/axial en la Constitución creada por la Asamblea reunida en 1991, un principio fundante y transversal al régimen constitucional colombiano”⁹³.

Se pasa entonces de una democracia formal a una democracia material, caracterizada por la inclusión de todos los sectores de pensamiento en la conformación de la comunidad política, en la que el derecho de participación de todas las personas no se circunscribe al ámbito electoral, sino que permea todos los ámbitos públicos, privados, sociales, familiares y comunitarios, en los cuales se han de tomar decisiones que afectan a toda la comunidad⁹⁴. En palabras de la Corte Constitucional: “La democracia participativa, como valor, tiene un impacto en el diseño institucional del Estado colombiano”⁹⁵.

La Corte agrega:

[S]e optó por un modelo que privilegia un poder decisonal ascendente, el cual parte de la voluntad de los individuos titulares de los derechos políticos (el pueblo es titular único de la soberanía) hasta llegar a la decisión política (del cual emana el poder público)⁹⁶.

Sintetiza la Corte Constitucional en sus sentencias que

... la democracia participativa, como valor, se funda en la concurrencia de los ciudadanos en la definición del destino colectivo e irradia la relación existente entre el Estado y los ciudadanos, que se retroalimenta de manera permanente, toda vez que el Pueblo soberano, en ejercicio de su poder político, cuenta con diferentes mecanismos que le permiten participar en el diseño y funcionamiento del Estado. Además, los representantes elegidos por el Pueblo tienen el mandato imperativo de responder a sus electores, esto es, ser representantes del poder constituyente. De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política⁹⁷ [pues se concibe y vivencia] como un principio de organización y de injerencia activa de

⁹³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-169 del 14 de febrero de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz; y Sentencia C-577 del 6 de agosto de 2014, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

⁹⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-127 del 17 de febrero de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; y Sentencia C-283 del 3 de mayo de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁹⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-379 del 18 de julio de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010, M.P. Humberto Sierra Porto

⁹⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencias C-089A del 3 de marzo de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y C- 336 del 21 de julio de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social⁹⁸.

En otra sentencia se afirma:

... La democracia participativa es un principio material que permea tanto la parte dogmática como orgánica de la Constitución. Ella exige la reinterpretación del ejercicio del poder desde la esencia de los derechos de participación. La recuperación de la legitimidad institucional inspiró la consagración de diversos mecanismos de participación a lo largo del texto constitucional. La transformación del sistema político y de las relaciones Estado-sociedad se refleja en el concepto mismo de soberanía popular (CP art. 2). El pueblo, en ejercicio de sus derechos políticos, articula el Estado-aparato. La sociedad construye al Estado y organiza el ejercicio del poder político; en esta capacidad constitutiva del orden político radica la esencialidad de los derechos políticos de participación. La democracia es el medio para la autodeterminación individual y colectiva; la participación ciudadana, condición necesaria para que dicha finalidad pueda ser realizada, se ejerce a través de diversas instituciones, como el referendo, la iniciativa legislativa, el plebiscito, la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la consulta popular, el sufragio, la revocatoria del mandato, la elección popular de Alcaldes y Gobernadores, etc.⁹⁹.

Asimismo, el principio democrático es transversal, en la medida en que está “incorporado como un imperativo de la Constitución en su conjunto, cobijando distintas instancias regulativas de la misma”¹⁰⁰.

Entre las características de la democracia participativa se encuentran:

... su mayor énfasis en el respeto a la persona humana y a su dignidad; por ende, a su autonomía y libertad; su preocupación por dar realidad y efectividad a los derechos y garantías de la persona; el reconocimiento de la diversidad y multiplicidad socio-cultural como base de la convivencia pacífica de todos los grupos; la construcción de un orden social menos desigual y más justo; el reconocimiento a todo ciudadano del poder-derecho de participar en la gestión y ejercicio del poder político que conduce a la ideación de otros canales y

⁹⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁹⁹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-439 del 2 de julio de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia T-1050 del 28 de noviembre de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁰⁰ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-303 del 28 de abril de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

mecanismos de participación-gestión para que la praxis sea verdaderamente democrática en todos los ámbitos y planos del acontecer social y político¹⁰¹.

Con el paso de los años y la evolución histórica colombiana, se ha evidenciado que, a pesar de los intentos de la Constitución de 1991 para lograr una integración a la vida política de todos los ciudadanos colombianos, ello no fue posible y, por ende, la lucha al margen de la ley para lograr dicho reconocimiento ha continuado hasta la actualidad. Es así como se recurrió a un escenario de justicia transicional para lograr el objetivo de la reconciliación, el cual “tiene como fundamento, el reconocimiento como interlocutores políticos válidos a los antiguos actores del conflicto, a efectos de restablecer y consolidar la democracia en una sociedad”¹⁰², en la que, en términos de la Corte Constitucional, “la posibilidad de participación en política, per se, no afecta los derechos que constituyen la garantía sustantiva que un Estado debe reconocer a las víctimas”¹⁰³.

1.3.1.3. Jurisprudencia de la CIDH

En este aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifiesta:

... el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la convención. Sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de ‘oportunidades’. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos¹⁰⁴. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un estado o se encargarán de

¹⁰¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-537 del 18 de noviembre de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁰² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C- 577 del 6 de agosto de 2014, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

¹⁰³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C- 577 del 6 de agosto de 2014, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa o, en general, para intervenir en asuntos de interés público, como por ejemplo la defensa de la democracia¹⁰⁴.

Asimismo, en el caso *Mémoli vs. Argentina*, en su jurisprudencia constante, la corte ha reafirmado que

... la libertad de expresión es un derecho fundamental en una sociedad democrática. Entre otras razones porque, de acuerdo a lo establecido en la carta democrática interamericana, la libertad de expresión y de prensa es uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia (art. 4). En ese orden de ideas, sin dejar de ser un fin en sí mismo, la libertad de expresión, en esencia, es instrumental al desarrollo democrático de una sociedad asumiendo en el proceso de intercambio de opiniones, acceso a información y como una de las herramientas para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos¹⁰⁵.

1.3.2. La soberanía popular

La tercera disposición constitucional establece que el pueblo ejerce la soberanía directamente o por medio de sus representantes.

1.3.2.1. Jurisprudencia constitucional

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las implicaciones del carácter democrático en la Constitución de 1991 son:

... (i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar; (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes; (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos; y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos - Caso López Lone y otros vs. Honduras. Sentencia del 5 de octubre de 2015.

¹⁰⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos - Caso Mémoli vs. Argentina. Sentencia del 22 de agosto de 2013.

¹⁰⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

En los diferentes supuestos que se han descrito hasta el momento en este trabajo, se han evidenciado rasgos de la soberanía popular cuando es ejercida directamente o cuando lo hace a través de sus representantes; por ello, solo basta decir que

... la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y de él emana el poder público (CP art 3); el pueblo lo constituyen las personas en ejercicio de sus derechos políticos [...] Así, el principio de autodeterminación del pueblo refiere a éste el origen del poder público y de las principales decisiones políticas que configuran y unifican la comunidad¹⁰⁷.

1.4. La participación política como deber

En la disposición 95, numeral 5° constitucional, está consagrada la participación política como un deber de toda persona y ciudadano colombiano; en ella se establece que el deber se traduce en la participación en la vida política, la participación cívica y la participación comunitaria del país.

1.4.1. Legislación

- i) La Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contempla:

La participación comunitaria. Todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano. Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal.

Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas.

El gobierno nacional y los de las entidades territoriales establecerán sistemas y mecanismos de estímulo de la vigilancia y control comunitario en la actividad

¹⁰⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-006 del 12 de mayo de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

contractual orientados a recompensar dichas labores. Las entidades estatales podrán contratar con las asociaciones de profesionales y gremiales, y con las universidades y centros especializados de investigación, el estudio y análisis de las gestiones contractuales realizadas.

1.4.2. Jurisprudencia constitucional

En diversas sentencias, la Corte Constitucional ha precisado:

- ... el principio de democracia participativa no sólo permea el ejercicio del poder público y social, sino que además penetra ámbitos de la vida privada anteriormente excluidos de la regulación estatal. En efecto, la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país es elevada al estatus de deber constitucional de la persona y del ciudadano¹⁰⁸.
- ... La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho¹⁰⁹.
- ... De ahí 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 colectivo¹¹⁰.
- [En igual sentido] la Corte ha reconocido que los servidores públicos tienen no solo la facultad sino también el deber de comunicarse de forma permanente con los ciudadanos a fin (i) de divulgar información relativa a materias de interés general, (ii) de formular opiniones respecto de las políticas gubernamentales emprendidas, (iii) de defender las gestiones realizadas o (iv) de ofrecer respuestas a quienes cuestionan sus ejecutorias[27]. Según

¹⁰⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-637 del 15 de junio de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-637 del 15 de junio de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

la Corte estas últimas actuaciones quedan comprendidas por el “natural desarrollo de la democracia” y admiten “apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales[28].

Por otra parte, es necesario resaltar que la Corte Constitucional ha llamado la atención sobre la relación entre la eficacia del Estado y la participación. Al respecto ha sostenido:

La eficacia del Estado no depende ni exclusiva ni primordialmente de la capacidad técnica de la administración pública –la cual es en todo caso fundamental y valorada expresamente por el artículo 209 y concordantes de la Carta– sino de la eficacia de la participación, o, para usar el lenguaje del artículo 2 de la Carta, de ‘la efectividad’ del principio de la participación (art. 1 y art 2 CP), de los derechos de participación (art. 40 CP y concordantes) y de los deberes cívicos de participación (art. 95, num 5 CP y concordantes). La efectividad de la participación no se aprecia sólo por su impacto en la opinión de los líderes o en su elección –como sucedería en una democracia representativa– sino ante todo por su virtualidad para construir ciudadanos activos, conscientes y comprometidos, así como para que éstos incidan de manera directa, sin intermediarios, en la toma de las decisiones que los afectan. Ello es importante porque la efectividad de un foro ciudadano –como el convocado en este caso– no depende de que los candidatos dirijan a los ciudadanos o traduzcan sus peticiones en programas políticos, sino en que los ciudadanos tengan la posibilidad de deliberar en su condición de pares y de influir, por sí mismos, en la orientación y diseño de los planes y programas de la administración¹¹¹.

Asimismo, como consecuencia del ejercicio de la prerrogativa de haber sido elegidos bajo las reglas de una democracia participativa, surge para los representantes electos por el pueblo “el deber de ser voceros de la voluntad popular y acatar el mandato imperativo de sus electores”. En igual sentido, se encuentra

... [una serie de] deberes específicos para el Estado y los particulares, consistentes en (i) la fijación e implementación de espacios deliberativos con incidencia material, en las condiciones expuestas en precedencia; y (ii) la prohibición de establecer reglamentaciones dirigidas a negar o reducir dichos espacios de participación, de modo que se adopten modelos de decisión político o social reservados o autárquicos¹¹².

¹¹¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-637 del 15 de junio de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-179 del 12 de marzo de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Por otra parte, vemos que la Constitución consagra el voto, que es el principal instrumento de la democracia representativa, como un derecho y un deber de los ciudadanos¹¹³, lo cual

... le concede [al ciudadano] la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores¹¹⁴.

1.5. Condiciones para el ejercicio de los derechos políticos

1.5.1. La ciudadanía

La calidad de ciudadano en ejercicio, según la disposición noventa y nueve constitucional, es “condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción” (Constitución Política, art. 99).

1.5.1.1. Jurisprudencia constitucional

En términos de la Corte Constitucional

... la reserva de titularidad de los derechos políticos para los nacionales tiene su fundamento en el hecho de que, por razones de soberanía, es necesario limitar su ejercicio, situación que está en concordancia con el artículo 9° de la Carta, que prescribe que las relaciones exteriores del Estado colombiano deben cimentarse en la soberanía nacional¹¹⁵.

Así, la calidad de ciudadano colombiano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio¹¹⁶; de ahí que

¹¹³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-047 del 24 de enero de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹¹⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-1338 del 4 de octubre de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹¹⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-093 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-469 del 17 de julio de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

... la Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia¹¹⁷.

Por lo anterior,

... la omisión de la autoridad competente en atender el requerimiento de una persona para que se le expida la cédula de ciudadanía, puede implicar la violación de diferentes derechos fundamentales, como los de igualdad y petición, entre otros, pero especialmente en cuanto dicho documento es indispensable para ejercer el derecho al sufragio, el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político¹¹⁸.

Asimismo,

... el derecho a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político está restringido a los ciudadanos. Nótese que tanto el sufragio, el derecho a elegir y a ser elegido, y el derecho a desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, exigen esa condición (Art. 99 ídem)¹¹⁹.

1.5.2. La condición de residente en caso de extranjeros

Según la disposición cien constitucional, “los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital” (Constitución Política, art. 100).

1.5.2.1. Legislación

- i) La Ley 163 de 1994, por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral, al respecto contempla:

Las fechas de elecciones, la inscripción de candidaturas, Inscripción de electores, residencia electoral, jurados de votación, escrutinios para presidente y vicepresidente de la República, instalación de mesas de votación, propaganda

¹¹⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-511 del 14 de julio de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell; y Sentencia T-1078 del 11 de octubre de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹¹⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-305 del 5 de julio de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹¹⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-523 del 1 de julio de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

durante el día de elecciones, consulta para gobernadores y alcaldes, voto en blanco.

- ii) La Ley 1070 de 2006, por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia, contempla:

Que los extranjeros residentes en Colombia podrán votar en las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital, del último lugar donde hayan fijado su domicilio. Las elecciones en las que podrán participar los extranjeros residentes en Colombia serán las de alcaldes distritales y municipales, concejos distritales y municipales, y juntas administradoras locales distritales y municipales en todo el territorio nacional.

Los extranjeros residentes en Colombia deberán inscribirse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. Los extranjeros residentes en Colombia están habilitados, desde los dieciocho (18) años de edad cumplidos, para votar en las elecciones y consultas populares distritales y municipales. Los extranjeros residentes en Colombia, en uso de las facultades que la presente ley otorga, tendrán los mismos estímulos que los ciudadanos colombianos.

1.5.2.2. Jurisprudencia constitucional

Los derechos de participación de los extranjeros en Colombia han sido reconocidos en diferentes espacios; por ejemplo, en materia laboral¹²⁰, los extranjeros que residen en Colombia pueden participar en organizaciones sindicales o ser delegados para la solución de conflictos laborales¹²¹, pueden conformar mayoría en comités ejecutivos y juntas de federaciones o confederaciones sindicales¹²².

En cuanto a los derechos políticos de los extranjeros residentes en Colombia, la Constitución Política de 1991 consagró la facultad al legislador de concederles la posibilidad de votar en las elecciones de alcaldes mayores, alcaldes municipales, concejales y ediles. Asimismo, pueden participar en consultas populares que se lleven a cabo en municipios y distritos.

¹²⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-123 del 1 de marzo de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹²¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-385 del 5 de abril de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹²² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-311 del 3 de mayo de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

1.6. Participación democrática

En el título IV, capítulo 1 de la Constitución colombiana, se consagra la normatividad en materia de participación democrática y la Corte Constitucional ha sido explícita al afirmar que

... las formas de participación allí previstas no agotan las posibilidades existentes en esta materia. En efecto, en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan (art. 2)¹²³.

En desarrollo de los mandatos constitucionales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene un amplio desarrollo en cuanto a la concepción del principio democrático, el cual tiene una dimensión universal y expansiva.

Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción¹²⁴.

Según la Corte Constitucional, los mecanismos de participación enunciados en el artículo 103 de la Constitución cumplen 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 [...] los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés

¹²³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-379 del 18 de julio de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹²⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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 electorado¹²⁵.

En la Sentencia C-150 de 2015, la Corte Constitucional propuso varios criterios de clasificación de los mecanismos de participación, unos que “permiten a los ciudadanos participar en la toma de decisiones que definen el destino colectivo del Estado”¹²⁶ y otros que posibilitan el ejercicio del control político de la función pública¹²⁷.

1.6.1. Mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía

Según la disposición 103 constitucional, “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. La ley los reglamentará”.

Asimismo, se establece una serie de normas programáticas en pro de la efectividad de los derechos de participación política, en cuanto consagra que

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

Por otra parte, las disposiciones constitucionales 104 y 105 regulan lo relativo a las consultas populares.

¹²⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa. SPV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

¹²⁶ La Corte Constitucional identifica dentro de este criterio los siguientes mecanismos de participación: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto. Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo, C-179 del 12 de marzo de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹²⁷ La Corte Constitucional ubica en esta categoría la revocatoria del mandato, Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

1.6.1.1. Legislación

- i) La Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, contempla:

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

La Ley 299 de 1996, por la cual se protege la flora colombiana, se reglamentan los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones, contempla en su artículo 3.º:

- ii) Participación estatal. De conformidad con el artículo 103 de la Constitución Política, el Estado, en los niveles municipal, departamental y nacional, contribuirá a la creación organización, promoción y fortalecimiento de los jardines botánicos fundados y estructurados como entidades estatales, en todas sus modalidades, o como asociaciones privadas sin ánimo de lucro. El gobierno reglamentará la forma de participación del Estado en los planes, programas y proyectos de interés público que adelanten tales entidades.
- iii) La Ley 796 de 2003, por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional, contiene:

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. La renuncia voluntaria no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo.

Los gastos de inversión incluidos en el proyecto de presupuesto presentado al congreso por el gobierno recogerán el resultado de audiencias públicas consultivas, convocadas por los gobiernos nacional, departamentales y del Distrito Capital, y del análisis hecho en el Congreso por las comisiones constitucionales y las bancadas de cada departamento y Bogotá.

Los congresistas no podrán: participar, bajo ninguna circunstancia, individual o colectivamente, en las funciones administrativas del Congreso, salvo para la conformación de su unidad de trabajo legislativo. Los servicios técnicos y administrativos de las cámaras legislativas estarán a cargo de una entidad pública o privada, que ejercerá sus funciones con plena autonomía, conforme lo establezca la ley.

- iv) La Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, contiene:

La participación en la gestión administrativa se ejercerá por las personas con discapacidad y por sus organizaciones, en los términos de la Constitución Política, la Ley 134 de 1994 y demás normas que desarrolla el inciso segundo del artículo 103 de la Constitución Política, y los artículos 29 y 33, entre otros, de la Ley 1346 de 2009. Para el efecto, el Ministerio del Interior deberá dictar medidas que establezcan los requisitos que deban cumplirse para la creación y funcionamiento de las organizaciones de personas con discapacidad que representen a las personas con discapacidad ante las instancias locales, nacionales e internacionales, así como las medidas que deben adoptarse para su fortalecimiento y el aseguramiento de su sostenibilidad y de la garantía de su participación plena y efectiva en la adopción de todas las decisiones que los afectan.

Las alcaldías municipales y locales deberán implementar programas especiales de promoción de acciones comunitarias, servicios de apoyo de la comunidad, y de asistencia domiciliaria y residencial, que faciliten la integración, relación y participación de las personas con discapacidad con los demás ciudadanos, incluida la asistencia personal para facilitar la vida digna, evitando el aislamiento, garantizando el acceso y la participación según sus necesidades.

- v) La Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, contempla:

Las reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana, los mecanismos de participación ciudadana en corporaciones públicas, el cabildo abierto. Convocatoria y campaña de mecanismos de participación ciudadana, adopción de la decisión, de la revocatoria del mandato, las reglas especiales de los referendos.

Las veedurías ciudadanas, la participación social ante las corporaciones públicas de elección popular y el Congreso de la República, la promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales, los derechos y responsabilidades de los ciudadanos en la participación ciudadana.

- vi) La Ley 1806 de 2016, por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, contempla:

Las reglas especiales para el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, la divulgación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

- vii) El Decreto-Ley 1391 de 2016, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en particular en desarrollo de los artículos 103 de la Constitución Política y el artículo 1.º de la Ley 1806 de 2016, contempla:

Las reglas de la convocatoria, la organización electoral, las reglas de las campañas, de las encuestas, sondeos y proyecciones electorales; información sobre orden público, prelación de mensajes.

1.6.1.2. Jurisprudencia constitucional

Los mecanismos de participación se deben entender en el marco de los derechos de los ciudadanos y, por lo tanto, deben ser interpretados con un criterio expansivo, toda vez que

... el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisivos no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida, (ya que, con ello) se busca fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual¹²⁸.

La democracia participativa se irradia en el ordenamiento jurídico colombiano¹²⁹ en materia económica, en el campo de servicios públicos tales como: seguridad social, salud, educación, la administración de justicia. En el régimen territorial se materializa en

... la elección directa de alcaldes y gobernadores, la realización de consultas populares a iniciativa de los respectivos jefes del ente territorial, la participación ciudadana en los asuntos públicos de carácter local, la participación de las juntas administradoras locales en los planes y programas municipales de desarrollo económico y social, y la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas en la

¹²⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹²⁹ Constitución Política colombiana, Artículos 48, 49, 57, 60, 64, 68, 75, 41, 105, 116, 229, 230, 314, 342, 350, 357, entre otros. Un desarrollo detallado del tema se encuentra en la Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

conformación y el gobierno de sus territorios, especialmente en lo que se refiere a la explotación de los recursos naturales¹³⁰.

Más adelante, la misma sentencia agrega:

En cuanto a la democratización de las organizaciones privadas, la Constitución exige de los colegios de profesionales, de los sindicatos y de los gremios una estructura interna y un funcionamiento acordes con los principios democráticos (CP arts. 26 y 39), y asimismo obliga a las organizaciones deportivas a adoptar una estructura y propiedad democráticas (CP art. 52). Es deber del Estado contribuir a la constitución de mecanismos democráticos que operen dentro de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, de manera que se ejerza un control y vigilancia más efectivos de la gestión pública desarrollada por aquéllas¹³¹.

Por otra parte, respecto al plebiscito como mecanismo de participación ciudadana¹³², la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades, fijando normas y precisando las interpretaciones que considera conformes con la Constitución. En la Sentencia C-180 de 1994, el plebiscito fue 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”¹³³. Igualmente, en la Sentencia C-379 de 2016¹³⁴ se resaltó el hecho de que se trata de un mecanismo de participación semidirecta, toda vez que el único que lo puede convocar es el Presidente de la República¹³⁵ y que incluso puede ser considerado como una forma de consulta popular¹³⁶.

Según la normativa colombiana vigente, los elementos definitorios del plebiscito son:

... (i) es un mecanismo de participación ciudadana que puede ser convocado únicamente por el Presidente de la República en aquellos casos

¹³⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara; Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹³³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹³⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-379 del 18 de julio de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹³⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

que este lo considere necesario, (ii) para consultar a los ciudadanos una decisión política de su Gobierno que se encuentre dentro de la órbita de sus competencias. El pronunciamiento popular (iii) dota de legitimidad popular la iniciativa del Jefe de Estado; y, además, (iv) tiene un carácter vinculante, en términos de mandato político del Pueblo soberano, restringiéndose dichos efectos al Gobierno, sin que resulten extensibles a otras ramas del poder público¹³⁷.

En la Sentencia C-150 de 2015, la Corte Constitucional dejó en claro que

... el pronunciamiento del pueblo en plebiscito [...] no puede tampoco referirse a proyectos de articulado de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones, lo que no obsta para que pueda versar sobre materias y contenidos normativos, susceptibles de ser expresadas y desarrolladas a través de normas jurídicas en actuaciones posteriores de autoridades y órganos competentes¹³⁸.

Sobre el tema del plebiscito, la Corte ya había dicho:

... En síntesis, el plebiscito tiene como finalidad avalar o rechazar una decisión del ejecutivo con propósitos fundamentalmente políticos y no normativos y, por ello, el control de constitucionalidad únicamente se adelanta para examinar posibles vicios en su convocatoria o realización¹³⁹.

Es de resaltar que la regulación del plebiscito también ha sido desarrollada por la Corte Constitucional mediante el uso de sentencias integradoras o moduladas; de ahí que creó la regla jurisprudencial de la prohibición de promover la participación en el plebiscito mediante la creación de estímulos. Ello en tanto las leyes estatutarias existentes disponen de un umbral de participación y, ya que el “plebiscito depende de que se verifique una participación mínima, no resulta posible que la ley otorgue estímulos o conceda beneficios a quienes participen”¹⁴⁰.

Otro de los mecanismos consagrados en la Constitución Política es el referendo; sin embargo, es necesario recordar las principales diferencias existentes entre este y el plebiscito, a saber:

... Primero, el mecanismo de participación ciudadana a través del que se puede reformar la Constitución es el referendo. Segundo, únicamente el

¹³⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-379 del 18 de julio de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo

¹³⁹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁴⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

Presidente de la República tiene la facultad de convocar a un plebiscito. Tercero, mediante referendo no se puede buscar apoyo a políticas de un gobernante específico, pues el mecanismo para ello es el plebiscito, en el que el Presidente tiene la potestad de consultar sobre una decisión política de su gobierno¹⁴¹.

Una cuarta diferencia radica en que,

... mientras que la consulta del plebiscito es una decisión política del Presidente de la República, en el referendo existe un acto normativo que se pone en consideración del Pueblo¹⁴².

Otra diferencia se encuentra en el hecho de que

... el plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad. A diferencia del referendo, en el cual se les consulta a los ciudadanos acerca de un texto normativo ya formalizado para que se pronuncien afirmativa o negativamente, en el plebiscito se le consulta sobre una decisión no plasmada en un texto normativo para que se pronuncie favorable o desfavorablemente; es decir, que no se propone un determinado texto legal a la decisión del pueblo, sino que se somete a su consideración la decisión como tal¹⁴³.

Por otra parte, en lo relativo al cabildo abierto, encontramos que es un mecanismo de participación ciudadana, que consiste en

... la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten. Se constituye, además, en la garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante [...] Del fortalecimiento del cabildo abierto con su espacio propio, depende la expansión de la modalidad de participación directa en forma de asambleas generales a otros ámbitos del Estado. El cabildo abierto, como nos enseña la historia, cuando adquiere dinámica, se convierte en escenario del tratamiento popular a los problemas nacionales, regionales o locales, según el caso¹⁴⁴.

¹⁴¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-784 del 21 de octubre de 2014, M.P. María Victoria Calle.

¹⁴² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-379 del 18 de julio de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁴⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

1.7. Partidos y movimientos políticos

1.7.1. Las normas en materia de participación con relación a los partidos y movimientos políticos, contenidas en el artículo 107 de la Constitución Política (reformado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2009), son:

- Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.
- En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.
- Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.
- Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, [los partidos y movimientos políticos] podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley.
- En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.
- Los directivos de los partidos y movimientos políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.
- También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.
- Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección por un partido distinto deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

1.7.1.1. Legislación

- i) La Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y las de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones, contiene:

Frente a las consultas internas (Modificado por el artículo 1 de la Ley 616 de 2000). La organización electoral colaborará en la realización de consultas

internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten, a través de sus respectivas autoridades estatutarias, para escoger candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales, así como para tomar decisiones con respecto a su organización interna o variación de sus estatutos. Estas consultas podrán efectuarse en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos. Los precandidatos que se acogieron al procedimiento de consulta deben respetar su resultado y queda prohibido a los perdedores que se sometieron a dicho procedimiento que presenten sus nombres para elecciones que fueron objeto de la consulta interna.

- ii) La Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia, contempla:

De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por su familia, la sociedad y el Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al *habeas corpus*. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de estos estados.

- iii) La Ley 974 de 2005, por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el reglamento del Congreso al régimen de bancadas, al respecto contiene:

Las reglas frente al régimen de bancadas, la actuación en bancadas, sus facultades, los estatutos, las decisiones y la actuación de las bancadas en el reglamento del congreso.

1.7.1.2. Jurisprudencia constitucional

Dentro de la participación política encontramos como actor de real importancia el partido político, que puede ser observado desde una visión dual: por un lado, la institución como parte del escenario político y por otro, los ciudadanos que forman parte del mismo (militantes). Frente a la participación de estos últimos como representantes del partido y de la sociedad para su actuación, deben cumplir con unas reglas planteadas por la Constitución, la Ley y los Estatutos.

Estas reglas también contemplan prohibiciones, tales como la de doble militancia y de transfuguismo político. Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado:

... desde un punto de vista formal, la mencionada prohibición busca evitar la pertenencia simultánea del elegido a dos partidos, movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos, y por ende, a dos bancadas¹⁴⁵ [lo que, por tanto] entorpece el fortalecimiento de las mismas, presupuesto para la garantía de la democracia participativa y pluralista¹⁴⁶.

Así, la doble militancia constituye una

... limitación, de raigambre constitucional, al derecho político de los ciudadanos a formar libremente parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas¹⁴⁷ [aunque debe ir en armonía con el] principio democrático representativo, que exige que la confianza depositada por el elector en determinado plan de acción política no resulte frustrada por la decisión personalista del elegido de abandonar la agrupación política mediante la cual accedió a la corporación pública o cargo de elección popular¹⁴⁸.

Ahora bien, esta prohibición va dirigida a los ciudadanos y a los partidos, que, como institución política, deben “ejercer mediante sus reglamentaciones internas el control y vigilancia para evitar que sus afiliados incurran en doble militancia, con las consecuencias que ello les acarrearía”¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-342 del 3 de mayo de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-342 del 3 de mayo de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-342 del 3 de mayo de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

En cuanto a la relación con el voto programático,

... las prohibiciones de la doble militancia, en el sentido de pertenecer simultáneamente a dos bancadas, y del transfuguismo político, parten de entender que no se trata simplemente de una discrepancia entre el parlamentario y la formación política que avaló su candidatura en las anteriores elecciones o el grupo parlamentario surgido de aquélla, sino que su rechazo se apoya en el fraude que se les comete a los electores, quienes votaron por un determinado programa al cual se comprometió a defender el elegido mediante su bancada en una determinada Corporación Pública¹⁵⁰.

Lo anterior en cuanto al papel individual del ciudadano, pero, como lo manifestamos anteriormente, el partido político es una institución que defiende los ideales políticos de un grupo de ciudadanos. Por ello es importante ver el aspecto grupal, es decir, el papel del partido como institución, como bancada. Por ello,

... los actores principales serán los partidos políticos mediante sus representantes en el Congreso de la República. De igual manera, parte del supuesto de que los partidos políticos cuenten con una organización interna, que desarrolla un determinado proyecto político, y para tales fines disponen de algunos instrumentos encaminados a mantener la disciplina interna, de tal forma que las directrices de las autoridades partidistas sean cumplidas por todos los integrantes de la bancada, con excepción de aquellos asuntos que sean considerados de conciencia¹⁵¹.

Por tanto, al entrar en funcionamiento un régimen de bancadas, es decir, la actuación del grupo como partido político, ello se ve claramente reflejado en las clásicas funciones del Congreso, por ejemplo el control político realizado mediante debate, que se realizaría principalmente como una estrategia partidista y no motivado por actitudes individuales del congresista como ciudadano. De esta forma, la ciudadanía recibirá un menor número de opiniones y su contenido será aún más representativo, puesto que está fundado en los ideales del partido, es decir aquello que motivó al ciudadano a ser parte de este y que lo hace sentir parte de su identidad.

¹⁵⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-342 del 3 de mayo de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁵¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-342 del 3 de mayo de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

1.7.1.3. Jurisprudencia CIDH

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que “la convención protege los elementos esenciales de la democracia”, entre los que se encuentra “el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho”. Entre otros derechos políticos, el artículo 23 de la convención protege el derecho a ser elegido, el cual supone que el titular de los derechos tenga la oportunidad real de ejercerlos, para lo cual debe adoptar medidas efectivas para garantizar las condiciones necesarias para su pleno ejercicio. En estrecha relación con lo anterior, la corte ha establecido que es posible que la libertad de expresión se vea ilegítimamente restringida por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan. Por ello, el estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir violaciones o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación.

Por ello, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales¹⁵².

1.7.2. Financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica

El artículo 109 constitucional, modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2009, consagra las siguientes normas en materia de financiación a partidos y movimientos políticos, las cuales favorecen la participación política en el país:

- Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.
- La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

¹⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos - Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Sentencia del 26 de mayo de 2010.

- También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.
- Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con personería jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.
- Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.
- Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo [2009], la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.
- Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.
- Es prohibido a los partidos y movimientos políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

1.7.2.1. Legislación

- i) La Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones, al respecto contiene:

Las reglas sobre la financiación de los partidos y de las campañas.

- ii) La Ley 163 de 1994, por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral, establece:

El reconocimiento de gastos de campaña y la revisión de libros de contabilidad.

- iii) La Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, establece:

La inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas.

- iv) El Decreto 2207 de 2003, por medio del cual se desarrolla el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 3 de julio de 2003, en lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, al respecto contiene:

Las reglas de financiación de campañas, los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, sistema de reposición de votos, el valor del voto por reposición. Porcentaje de votación para tener derecho a la financiación de las campañas, la fijación de sumas máximas que pueden invertir en su campaña los candidatos a gobernación, asamblea departamental, alcaldías y concejos municipales y distritales.

El sistema de auditoría interna, los informes públicos, la rendición pública de cuentas, los responsables de los informes públicos y de la rendición pública de cuentas, los efectos de la violación de topes en campañas electorales y la reposición de gastos.

1.7.2.2. Jurisprudencia

Frente a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, esta tiene su origen en el mandato constitucional contenido en el artículo 109. Aunque es parcial, puesto que no debe hacerse cargo de toda la responsabilidad, busca neutralizar el lazo entre las organizaciones políticas y los centros privados que pudieren dar su ayuda económica. En otras palabras, la idea es eliminar esa dependencia, ya que

... pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general¹⁵³.

En cuanto al manejo de los recursos que provienen del Estado, este es

... un asunto que está gobernado por el principio de libertad interna. La gestión de las finanzas de una organización política está íntimamente ligada a su estrategia y plan de acción y mal puede, por ende, condicionarse desde afuera. Si bien la ley no puede en principio establecer exigencias

¹⁵³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

en relación con la organización interna de los partidos o movimientos políticos, sí tiene plena legitimidad para hacerlo –siempre que ellas sean razonables– cuando medie el apoyo financiero estatal¹⁵⁴.

Por ello, se busca incentivar la democratización dentro de los partidos, y que a partir de su libertad interna exista una aprobación democrática de los presupuestos y disposición de los mismos:

Ahora bien, esta libertad no puede ser ilimitada y menos en el escenario político de competencia electoral. Por ello, el Congreso ha hecho uso apropiado de su competencia al establecer los montos de financiación y señalar la votación mínima que debe alcanzarse por un candidato o lista inscrita, a fin de tener derecho a la reposición estatal de gastos y evitar la profusión artificial de nombres que, ya se ha dicho, perjudica el sistema democrático y la organización electoral, independientemente del tipo o naturaleza de formación política de que se trate¹⁵⁵.

Es tan importante la regulación establecida por el Congreso que, por mandato constitucional, debe hacerse por medio de una ley estatutaria, puesto que, “amerita de un procedimiento de especialísimo orden y calificación para la formación de la voluntad legislativa.”¹⁵⁶ Esto provoca que haya mayores parámetros de intervención y estudio normativo.

La financiación de las campañas electorales desempeña un papel trascendental en el ordenamiento jurídico colombiano, puesto que desarrolla la función electoral dentro de la democracia. Al respecto, la Corte Constitucional dice que se trata de

... un elemento central, esencial en la regulación de las funciones electorales, por lo cual es materia de reserva de ley estatutaria. [Un] aspecto central del funcionamiento y régimen de los partidos y movimientos políticos es el relacionado con la financiación estatal de las campañas electorales. Es este uno de los temas de ineludible regulación mediante ley estatutaria¹⁵⁷.

Aunado a lo anterior, la Constitución de 1991 deja la responsabilidad de la financiación de dichas campañas al Estado, pero no se diseñó algún

¹⁵⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-145 del 23 de marzo de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-443 del 26 de mayo de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto.

modelo específico de financiación, por lo cual es “criterio de los poderes constituidos el determinar cómo se llevaría a cabo el cumplimiento del objetivo previsto por la disposición constitucional”¹⁵⁸.

Es decir, el mandato constitucional, en lo que se refiere a financiación de las campañas electorales, no eliminó la posibilidad de crear mecanismos de financiación por vía legislativa, la cual tiene reserva estatutaria, sino que abre la posibilidad a determinar lo ateniendo al tema de acuerdo con el escenario político que se presente.

1.7.3. Uso de los medios de comunicación en pro de la participación política

El artículo 111 constitucional, modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 1 de 2003, establece una serie de prerrogativas a favor de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con miras a la difusión de sus propuestas; es así como consagra las siguientes normas:

- Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley.
- La ley establecerá asimismo los casos y la forma como los partidos, los movimientos políticos y los candidatos debidamente inscritos, tendrán acceso a dichos medios.

1.7.3.1. Legislación

- i) La Ley 1475 de 2011, acerca de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, contempla al respecto:

Los principios de organización y funcionamiento. La participación, entiéndase por el derecho de todo afiliado a intervenir, directamente o a través de sus representantes, en la adopción de las decisiones fundamentales del partido o movimiento, en el máximo órgano de dirección y en las demás instancias de gobierno, administración y control, así como los derechos de elegir y ser elegido en todo proceso de designación o escogencia de sus directivos y de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, de acuerdo a sus estatutos.

La prohibición de doble militancia, el registro único de partidos y movimientos políticos, el contenido de los estatutos, las consultas como mecanismo de

¹⁵⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-443 del 26 de mayo de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto.

democracia interna, la obligatoriedad de los resultados. La responsabilidad de los partidos, entiéndase por directivos de los partidos y movimientos políticos aquellas personas que, de acuerdo con los estatutos de la organización, hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral como designadas para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control.

El régimen disciplinario de los directivos, las sanciones aplicables a los partidos y movimientos. La competencia y procedimiento para imponer sanciones a los partidos y movimientos políticos. La disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos y movimientos políticos. Los efectos de la disolución administrativa. Las fuentes de financiación de los partidos y movi

Financiación estatal de los partidos y movimientos políticos. Destinación de los recursos. Fuentes de financiación. Financiación estatal de las campañas electorales. Límites a la financiación privada. Límites al monto de gastos. Administración de los recursos y presentación de informes. Pérdida del cargo por violación de los límites al monto de gastos.

Inscripción de candidatos. Candidatos de coalición. Períodos de inscripción, modificación de las inscripciones, aceptación o rechazo de inscripciones. Divulgación, definición de campaña electoral, propaganda electoral, espacios gratuitos en radio y televisión, número máximo de cuñas, avisos y vallas.

La promoción del voto en blanco y de mecanismos de participación ciudadana. Implementación del voto electrónico Escrutinio el día de la votación, las comisiones escrutadoras, los escrutinios de los delegados del Consejo Nacional Electoral, horario de los escrutinios para fórmula presidencial, los testigos electorales. Unidad Nacional de Delitos contra los Mecanismos de Participación Democrática. Censo electoral, depuración permanente del censo electoral. Inscripción para votar. Reglas para las votaciones en el exterior.

1.7.3.2. Jurisprudencia

Los medios de comunicación son el conducto por el que se manifiesta plenamente el ejercicio de la libertad de expresión, por lo cual son escenario de vital importancia. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia de la garantía “a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, del acceso permanente a los medios de comunicación social del Estado, en las condiciones que determine la ley. Dicho acceso, en época de elecciones, se amplía a los candidatos debidamente inscritos¹⁵⁹.”

¹⁵⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

De lo anterior se deriva el derecho de antena en radio y televisión, y de espacio en prensa, referido a los medios de comunicación de titularidad del Estado, los cuales permiten “que la actividad crítica y fiscalizadora de la oposición pueda tener como destinataria la opinión pública y, de este modo, generar un efecto real en el control del poder político”¹⁶⁰.

Si no se brindara ese espacio en los medios de comunicación masiva, se estaría dificultando el ejercicio de la oposición para hacer efectivos sus derechos, pues si su discurso político o su denuncia no llega al ciudadano,

... difícilmente puede ser efectiva, en cuyo caso el poder de la mayoría, traducido en posiciones directivas en el gobierno y la administración, se expandiría peligrosamente a costa de la democracia y del principio mismo de división de poderes. El derecho de acceso a los medios de comunicación social que la norma regula se encuentra establecido directamente por la Constitución. Además de esta consideración, la norma analizada es constitucional en cuanto sujeta la confrontación política entre las distintas fuerzas a unas reglas mínimas de igualdad y equilibrio¹⁶¹.

Por lo anterior, es deber y función del Estado, como organismo político, brindar la igualdad en el acceso y disfrute de los medios de comunicación por los partidos políticos, independientemente de cuál sea la posición en el escenario político que se esté desarrollando.

Ahora bien, los medios de comunicación son diversos y, en el desarrollo de las campañas electorales, son el medio por el cual el ciudadano se informa de lo que pretende cada uno de los candidatos y cuál se adecúa más a sus ideales. Por ello, tal como ocurre con los noticieros, se debe buscar la objetividad en el momento en el que se entrega la información:

... la objetividad de los noticieros y espacios de opinión es un derecho de las personas que aspiran a conocer verazmente, por su conducto, los sucesos de la vida nacional e internacional. La imparcialidad de los restantes concesionarios asegura la igualdad de oportunidades para todos los actores políticos y previene que sobre el electorado se ciernan influencias extrañas –usualmente imperceptibles–, procedentes de los personajes que identifica la opinión¹⁶².

Los medios de comunicación cumplen un papel esencial en el desarrollo de la democracia en Colombia: “Ningún gobernante, o persona que aspire

¹⁶⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁶¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁶² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

a serlo, puede minimizar la importancia de la creación de una determinada imagen a través de la comunicación social”¹⁶³. Es a través de los medios como los candidatos demuestran su poder sobre las masas, y es allí donde el derecho a la igualdad tiene un papel trascendental en la participación política.

La práctica de la participación en política consiste, en este caso, en la labor de convencimiento que tienen los líderes políticos frente al ciudadano para escoger sus ideas o programa como proyecto político para un período. Es entonces cuando los medios de comunicación social se convierten en instrumento y escenario para la realización de la práctica política.

1.8. Estatuto de la oposición

El artículo 112 del capítulo 3 de la Constitución Política está dedicado al estatuto de la oposición y fue modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2003 y por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2015. En él se establecen las siguientes normas:

- Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas.
- Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.
- Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.
- El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de presidente y vicepresidente de la República, gobernador de departamento, alcalde distrital y alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de

¹⁶³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-059 del 21 de febrero de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.

1.8.1. Legislación

- i) La Ley 130 de 1994, por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones, contiene al respecto:

La definición la oposición es un derecho de los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno, para ejercer libremente la función crítica frente a este y plantear y desarrollar alternativas políticas. El derecho de oposición reglamentado en esta ley tiene vigencia tanto frente al gobierno nacional, como a las administraciones departamentales, distritales y municipales. El acceso de la oposición a la información y documentación oficiales, a los medios de comunicación del Estado. El derecho de réplica y la participación de la oposición en los organismos electorales.

- ii) La Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152, literal f), de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones, al respecto contiene:

Las reglas para la campaña presidencial. Selección de candidatos a la presidencia por los partidos, movimientos políticos o alianzas. Período de inscripción a la Presidencia de la República, la declaración del presidente que aspira a ser candidato a la elección presidencial.

Financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales. Topes de campaña. Monto máximo de las contribuciones o donaciones de particulares. Manejo de los recursos de las campañas presidenciales. Vigilancia de las campañas y sanciones.

Acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético. Acceso al Canal Institucional y a la Radiodifusora Nacional Propaganda electoral. Garantía de equilibrio informativo entre las campañas presidenciales.

Prohibiciones al presidente durante la campaña presidencial. Monto de la publicidad estatal. Vinculación a la nómina estatal. Restricciones a la contratación pública. Seguridad para los candidatos presidenciales. Condiciones especiales, prohibiciones para los servidores públicos y actividad política de los miembros de las corporaciones públicas.

1.8.2. Jurisprudencia

En Colombia, dentro del ordenamiento jurídico se contemplaba la elaboración del Estatuto de la Oposición, y como mandato constitucional se debe hacer por medio de ley estatutaria, Este Estatuto debe estar regulado integralmente, puesto que va a legislar sobre el derecho a

... la oposición política, que es una consecuencia directa del valor del pluralismo y del derecho al disenso. Los partidos y movimientos están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar, cuando así lo estimen conducente, las decisiones del gobierno. Desde luego, la complejidad de las demandas sociales y el carácter no forzoso de la función mediatizadora de los partidos y movimientos hacen de la oposición un derecho que no se circunscribe a ellos, sino que se extiende a toda la sociedad civil. El derecho a la oposición también es manifestación del derecho a la libertad de expresión¹⁶⁴.

Frente a ello la Constitución colombiana consagra la libertad de expresión como derecho fundamental, así como la libertad de reunión y asociación. Por tanto, es un derecho que tienen aquellos partidos que no forman parte del Gobierno, como mantenimiento y garantía del pluralismo y la democracia.

Asimismo, se debe dar el debate como garantía de la práctica de la política en Colombia, de modo que se asegure “expresar sus opiniones libremente”¹⁶⁵.

Tanto para la Carta Política como para la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerrequisito para la toma de decisiones, cuya finalidad es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente¹⁶⁶.

Por estas razones, la necesidad de la Ley de Oposición era evidente, puesto que establece las reglas de juego para aquellos que no están de acuerdo con el gobierno. Posteriormente se hará un estudio del contenido de la ley

¹⁶⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-089 del 3 de marzo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁶⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C-490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶⁶ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C - 751 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

estatutaria de oposición, producto del procedimiento legislativo especial para la paz.

1.8.3. Jurisprudencia CIDH

En este aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se manifestó frente al tema señalando:

... la libertad sindical, una forma de la libertad de asociación, implica la potestad de elección respecto de cómo ejercerla. En este sentido, un individuo no goza del pleno ejercicio del derecho a la libertad de asociación, si en realidad esta potestad es inexistente o se reduce de tal forma que no pueda ponerla en práctica. El estado debe garantizar que las personas puedan ejercer libremente su libertad sindical sin temor de que serán sujetos a violencia alguna; de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de las agrupaciones de organizarse para la protección de sus intereses¹⁶⁷.

1.9. Iniciativa popular legislativa

El título VI de la Constitución Política está dedicado a la regulación de la rama legislativa, y en el capítulo 3, relativo a las leyes, está la disposición 155, que regula la posibilidad de que la ciudadanía presente proyectos de ley o de reforma constitucional, conforme con las siguientes normas:

- Podrá presentar proyectos de ley o de reforma constitucional un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país.
- La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.
- Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras en todas las etapas del trámite.

1.9.1. Legislación

La Ley 5 de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, al respecto manifiesta:

¹⁶⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos - Caso García y familiares vs. Guatemala, Sentencia del 29 de noviembre de 2012.

Iniciativa popular. Podrán también presentar proyectos de ley, en razón del mecanismo de participación popular, la participación ciudadana en el estudio de los proyectos, las observaciones a los proyectos por particulares y la publicidad de las observaciones.

1.9.2. Jurisprudencia

Colombia es uno de los países con mayor iniciativa legislativa, puesto que permite que diferentes actores políticos del Estado presenten proyectos de ley ante el Congreso de la República. Está permitida por ejemplo la iniciativa popular, es decir, que los ciudadanos pueden

... presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de resoluciones ante las Juntas Administradoras Locales. Se trata, pues, de normas jurídicas que regulan situaciones de carácter general, abstracto e impersonal. A *contrario sensu*, la iniciativa popular o normativa no procede respecto de resoluciones de carácter particular o subjetivo¹⁶⁸.

Este mecanismo les ofrece a los ciudadanos en ejercicio y a las organizaciones cívicas, sindicales, gremiales o indígenas, la posibilidad de presentar los proyectos de leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones que estimen oportunas. Igualmente, estas tienen la posibilidad de promover iniciativas de carácter legislativo y normativo o de elevar solicitudes de referendo, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que la ley exige y que ya fueron enunciados.

1.10. Derogatoria de leyes por voto popular

El título VI de la Constitución Política está dedicado a la regulación de la rama legislativa, y en el capítulo 3, relativo a las leyes, está la disposición 170, que faculta a la ciudadanía para que convoque, previos requisitos, a un referendo para la derogatoria de una ley. Las normas sobre la materia son:

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

¹⁶⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

- La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurren al acto de consulta, siempre y cuando participe en este una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral.
- No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la ley de presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias.

1.10.1. Legislación

- i) La Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, al respecto manifiesta:

El referendo es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que este decida si lo deroga o no.

1.10.2. Jurisprudencia

Con el fin de salvaguardar la democracia, también se contempla el referendo derogatorio, que es el mecanismo mediante el cual el pueblo “rechaza las decisiones normativas de las autoridades, expresadas en un texto ya elaborado de proyecto”¹⁶⁹, con el fin de derogar reformas constitucionales. Está consagrado en el artículo 170 constitucional, para permitir que un grupo de ciudadanos solicite la derogatoria formal de una ley, y, posteriormente, que el pueblo responda si decide derogarla o no.

Bajo este entendido, es necesario resaltar el papel de la abstención activa en la decisión de un referendo derogatorio:

... la abstención activa, en el referendo derogatorio y aprobatorio, en el plebiscito, en la consulta popular, así como aquella que convoca a asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, produce efectos jurídicos, por cuanto los ciudadanos pueden no votar, con el fin de que no se cumpla el umbral requerido por la Constitución y la ley para efectos de su validez. La eficacia jurídica de estos mecanismos de participación está condicionada al cumplimiento del porcentaje del censo electoral exigido. Así, para que cualquiera de ellos surta efectos jurídicos es necesario un número determinado de votos válidos. En esta medida, no

¹⁶⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

basta que el texto reformativo o que se pretende derogar, para el caso del referendo, sea aprobado por la mayoría de los sufragantes [pues] antes debe cumplirse el umbral requerido, para efectos de determinar si la mayoría aprobó o improbó la reforma¹⁷⁰.

Es necesario entonces que concurra a las urnas por lo menos la mayoría exigida por la Constitución y la ley, y una vez cumplido este requisito, se determinará si fue aprobado o no.

1.11. Sufragio y elecciones

La Constitución Política colombiana, en el título IX regula lo relativo a las elecciones y la organización electoral, y dedica el primer capítulo al sufragio y las elecciones, Estas normas han sido modificadas por el Acto Legislativo 1 de 2003 (artículo 11), Acto Legislativo 1 de 2009 (artículo 9), Acto Legislativo 2 de 2015 (artículos 20, 21 y 26), cuyas normas se encuentran en las disposiciones 258 a 263, que son, entre otras, las siguientes:

- El voto es un derecho y un deber ciudadano.
- El Estado velará por que se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos.
- En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente.
- La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos”.
- Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.
- Quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato.

¹⁷⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

- La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.
- Los ciudadanos eligen en forma directa presidente y vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.
- La elección del presidente y vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.
- Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos por proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.
- La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos.
- En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.
- Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.
- En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

- La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes.
- Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que, sumados, hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15 %) de los votos válidos de la respectiva circunscripción podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.
- Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos, que no podrá ser inferior al tres por ciento (3 %) de los votos válidos para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50 %) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.
- En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30 % de dicho cuociente. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria.

1.11.1. Legislación

- i) La Ley 163 de 1994, por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral, manifiesta:

El voto en blanco es aquel que fue marcado en la correspondiente casilla. La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco.

- i) La Ley 892 de 2004, por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional, al respecto establece:

Para los ciudadanos colombianos domiciliados en el exterior la organización electoral implementará el mecanismo electrónico de inscripción y votación con la cobertura que facilite su participación en los comicios electorales. La implementación del nuevo mecanismo se realizará antes de cinco años; sin embargo, la organización electoral deberá, en un plazo no mayor de seis meses, dar inicio a los planes piloto de votación con el nuevo sistema.

1.11.2. Jurisprudencia

El sufragio es un derecho político, constituido por el compromiso ciudadano libre y voluntario de contribuir a la legitimidad democrática como parte del diseño de las instituciones del Estado y la construcción del sistema. Por ello, gracias al

... nivel de compromiso ciudadano con la participación, es posible la producción de consecuencias jurídicas al deber constitucional de votar, pero siempre y cuando no se materialicen en medidas que hagan nugatorio el ejercicio del derecho de acuerdo con su ámbito de protección constitucional, que por supuesto incluye su aspecto negativo¹⁷¹.

Por supuesto, se pueden tomar medidas con el fin de incentivar al sufragante en las fechas electorales. Pero igualmente se debe tener en consideración que

... el comportamiento ciudadano de abstención integra el núcleo esencial del derecho al sufragio, y aun cuando puede ser razonablemente desestimulado para los procesos de elección, en ningún caso puede resultar afectado o desmejorado¹⁷².

El derecho al sufragio es un derecho fundamental de aplicación inmediata y de especial protección, y su núcleo se compone de tres elementos:

- La libertad política de escoger un candidato.
- El derecho que tienen los ciudadanos a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre
- El aspecto deontológico del derecho, esto es, el deber ciudadano de contribuir con su voto a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales¹⁷³.

Ahora bien, los derechos políticos no son absolutos, puesto que para poder ejercerlos se necesita adquirir la calidad de ciudadano “la cual solamente se obtiene cuando se han cumplido los requisitos de nacionalidad y edad establecida por el legislador (18 años). Además, se requiere que aquella no haya sido suspendida”¹⁷⁴.

¹⁷¹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-224 del 8 de marzo de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-224 del 8 de marzo de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-324 del 14 de julio de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁷⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-581 del 6 de junio de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

La participación política por medio del sufragio comprende “[no solo] la actividad subjetiva encaminada a ejercer el derecho, sino también una cierta acción del Estado encaminada a crear las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho tenga lugar”. Por lo anterior, es una condición indispensable de lo primero que el Estado ponga en marcha los medios para que la voluntad ciudadana sea manifestada. Al respecto, la Constitución de 1991 deja a cargo del Estado la obligación de establecer las exigencias específicas sobre la forma como debe llevarse a cabo el voto (art. 258)¹⁷⁵.

Frente al voto como un derecho de libertad, “debe entenderse que su ámbito de protección se extiende no solo a la dimensión positiva o de participación, sino también a la dimensión negativa o de abstención”¹⁷⁶. Por otro lado, el voto también es reconocido como una forma del ciudadano de expresar su opinión política; asimismo, es el “instrumento nuclear de la participación ciudadana de ese modo concretada en el derecho al voto, que, según el artículo 258 de la Carta, es un derecho cuyo ejercicio debe garantizar el Estado”¹⁷⁷.

Dentro del ejercicio de la participación, es importante que el ciudadano intervenga en la definición del destino colectivo, decidir sobre su propio destino, con todas las garantías de poder expresar la opinión individual, aportar en la elaboración de la voluntad colectiva y, en suma, adelantar actividades relacionadas con la adopción de decisiones de carácter político; por ello los ciudadanos “han de ser titulares de facultades o prerrogativas apropiadas para hacer factible el ejercicio de la participación en cada uno de los escenarios en que esté llamado a cumplirse el modelo democrático contemplado en la Carta”¹⁷⁸.

Por otro lado, constitucionalmente se han consagrado los derechos políticos como derechos fundamentales de aplicación inmediata, por medio de los cuales los ciudadanos participan en la conformación, ejercicio y control del poder político. “La posibilidad que le otorgó el constituyente a los grupos significativos de ciudadanos y a los movimientos sociales para inscribir candidatos es una manifestación de derechos políticos, concretamente a ser elegido, a tomar parte en elecciones, a acceder al desempeño de cargos

¹⁷⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia No. T-324 del 14 de julio de 1994 Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁷⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-224 del 8 de marzo de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷⁷ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-230A del 6 de marzo de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-230A del 6 de marzo de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

y funciones públicas, todos ellos enunciados en el citado Artículo 40 Constitucional”¹⁷⁹.

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución, para hacer efectivo el derecho a la participación política, el ciudadano puede, entre otros derechos, elegir y ser elegido. Es la forma tradicional para determinar la democracia representativa: se incide en la conformación y control de los poderes públicos y de esta manera se contribuye a la legitimación del ejercicio del poder político.

La participación política bajo su forma de sufragio, comprende no sólo la actividad subjetiva encaminada a ejercer el derecho, sino también una cierta acción del Estado encaminada a crear las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho tenga lugar. Lo segundo es una condición indispensable de lo primero. Sin la organización electoral, la expresión de la voluntad política individual deja de tener eficacia y sentido¹⁸⁰.

Corresponde entonces al Estado establecer las garantías para que la voluntad ciudadana sea expresada.

1.11.3. Jurisprudencia CIDH

La Corte Interamericana de Derechos Humanos al respecto ha manifestado:

Las decisiones que emiten los órganos internos en materia electoral pueden afectar el goce de los derechos políticos. Por lo tanto, en dicho ámbito también se deben observar las garantías mínimas consagradas en el artículo 8.1 de la convención, en cuanto sean aplicables al procedimiento respectivo. En el presente caso, debe tomarse en cuenta que el procedimiento electoral que antecede a la celebración de elecciones municipales requiere celeridad y un trámite sencillo que facilite la toma de decisiones en el marco del calendario electoral. El Consejo Supremo Electoral debía respetar las garantías específicas dispuestas en la Ley Electoral N.º 331 de 2000, la cual regula el proceso para las elecciones de alcaldes, vicealcaldes y concejales.

Las decisiones que emitió el Consejo Supremo Electoral incidieron directamente en el ejercicio del derecho a la participación política de las personas propuestas por el partido Yatama para participar en las elecciones municipales de noviembre de 2000, por cuanto se trataba

¹⁷⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-682 del 3 de noviembre de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁸⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-324 del 14 de julio de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

de decisiones que les negaban su inscripción como candidatos, y la posibilidad de ser elegidos para determinados cargos públicos. [...] Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la participación política, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias¹⁸¹.

1.12. Participación ciudadana y función de control

El Título X de la Constitución Política colombiana regula los organismos de control: su capítulo 1 está dedicado a la Contraloría General de la República, y en la disposición 270 se consagra en materia de participación política que: “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

1.12.1. Legislación

- i) La Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece:

El contenido del contrato estatal, la forma de perfeccionamiento del contrato, el control ciudadano de la contratación de urgencia y la participación comunitaria.

- ii) La Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, al respecto manifiesta:

Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política.

- iii) La Ley 199 de 1995, por la cual se cambia la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijan los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el gobierno nacional modificará su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones, al respecto contiene:

¹⁸¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos - Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005.

El Fondo para la Participación Ciudadana creado por la Ley 134 de 1994 tendrá por objeto financiar los programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos de participación, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario. Dicho fondo funcionará con el personal de la planta del Ministerio del Interior y la ordenación del gasto será ejercida por el ministro del Interior o su delegado.

- iv) La Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, manifiesta:

La democratización de la administración pública, por medio de audiencias públicas, el ejercicio del control social de la administración y el ejercicio de la veeduría ciudadana.

- v) La Ley 563 de 2000, por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, manifiesta al respecto:

Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal y demás entidades territoriales, sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que cumplen funciones públicas. El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad.

Esta ley establece los principios rectores de las veedurías, como la democratización, la autonomía, la transparencia, la igualdad, la responsabilidad, la eficacia, la objetividad, la legalidad y la coordinación.

Funciones, medios y recursos de acción de las veedurías. Instrumentos de acción. Derechos y deberes de las veedurías. Requisitos, impedimentos y prohibiciones. Prohibiciones a las veedurías ciudadanas.

1.12.2. Jurisprudencia

Conforme a los artículos 40 y 85 de la Constitución Política, se reconoce el derecho a participar en el ejercicio y control del poder político como un derecho fundamental y de aplicación inmediata. Ese carácter fundamental del derecho de participación es mucho más extenso que el mero cumplimiento de una función institucional, pues

... su naturaleza esencial no sólo se debe a que es una condición necesaria para garantizar que el Estado siga siendo democrático, sino también a que su ejercicio pertenece a un desarrollo cabal del derecho a la libre personalidad del ser humano¹⁸².

Así, es necesario ser conscientes de la influencia de la participación en la conformación del poder y la dirección de la sociedad. Por ello,

... [en un] Estado democrático, esa decisión individual de participar activamente en la conformación y el desarrollo de una sociedad debe ser garantizada y promovida por el mismo Estado, pues de su funcionamiento depende en gran medida la efectividad de la democracia como régimen político de organización estatal¹⁸³.

El derecho de participación en el control político busca, por su parte, una garantía estructural del Estado Social de Derecho, en cuanto se relaciona con

... el derecho que les asiste a los ciudadanos de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señale la ley (CP arts. 13, 40-7 y 125). En efecto, este derecho no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino que también salvaguarda que quienes hayan ingresado a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que disponga la ley¹⁸⁴.

El derecho a tener una representación efectiva en las corporaciones públicas, eligiendo aquellos representantes con los cuales se identifica el ciudadano, es también un derecho político de carácter fundamental y parte esencial del criterio de democracia participativa establecida en la Constitución de 1991, puesto que su representación en las instituciones, con la promoción y defensa de los criterios con los cuales fue elegido, implica un control político sobre la institución y sobre el elegido. Sin él no podrían cumplirse los fines del Estado democrático y social de derecho, quedaría sin fundamento la realización de los principios de la democracia y se afectaría el mandato constitucional del artículo 3.º, al no permitir que el pueblo ejerza su soberanía por medio de sus representantes y, asimismo, el control a través de ellos.

¹⁸² Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-983 A del 8 de octubre de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁸³ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-983 A del 8 de octubre de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁸⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-983 A de 8 de octubre de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

El derecho a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político es un derecho fundamental y de aplicación inmediata, como hemos mencionado. Por dicha razón, su protección puede ser reclamada mediante la interposición de la acción de tutela, como el mecanismo efectivo de protección.

El derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas representa, frente al artículo 40, el medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho genérico, cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa.

Si ello es así, tal protección puede ser reclamada, en casos concretos, mediante el uso del mecanismo de la acción de tutela, concebida precisamente como medio idóneo para asegurar que los derechos trascienden del plano de la ilusión al de la realidad¹⁸⁵.

Por esta razón, la participación política se ve claramente reflejada en el ejercicio de la participación ciudadana en el control del poder político, tanto sobre las instituciones del poder público, como sobre sus gobernantes elegidos popularmente.

1.12.3. Jurisprudencia CIDH

Sobre este tema en particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó:

Con relación a los juicios políticos, la comisión señaló que “la normativa interna expresamente prohíbe el enjuiciamiento político de los magistrados del tribunal constitucional en función de sus sentencias y de las opiniones que emitan y establece que podrán ser enjuiciados políticamente por la comisión de ‘infracciones constitucionales o legales o acciones u omisiones en el ejercicio de su cargo y calificadas como infracciones’”, y que la “decisión de someter a juicio político a los magistrados –casi un año y medio después de la primera moción de censura y en el contexto del debate de la resolución de cese– se basó en motivaciones políticas, al margen de la tarea de control de alegadas faltas cometidas por los vocales¹⁸⁶”.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador estableció:

¹⁸⁵ Corte Constitucional colombiana, Sentencia T-003 de 1992, M.P. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁸⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos - Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador, Sentencia de 28 de agosto de 2013

En cuanto a lo planteado por la comisión interamericana y los representantes, sobre la alegada violación de los artículos 13, 23 y 26 de la convención, la corte coincide con la comisión en cuanto a que, en asuntos como el presente, el acceso a la información es vital para un adecuado ejercicio del control democrático de la gestión estatal respecto de las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales en el territorio de las comunidades indígenas, un asunto de evidente interés público²⁹⁹. Sin embargo, la corte considera que en el presente caso los hechos han sido suficientemente analizados, y las violaciones conceptualizadas, bajo los derechos a la propiedad comunal, a la consulta y a la identidad cultural del pueblo Sarayaku, en los términos del artículo 21 de la convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, por lo que no se pronuncia sobre la alegada violación de aquellas normas¹⁸⁷.

1.13. Análisis evolutivo de la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional Colombiana.

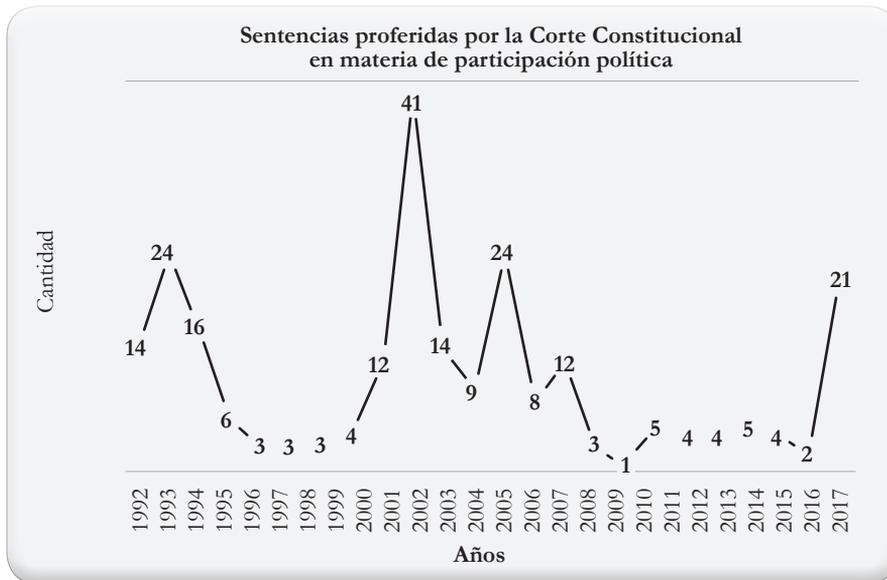


Figura 1. Sentencias proferidas por la Corte Constitucional en materia de participación política.

¹⁸⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos – Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012.

Una vez analizadas las 242 sentencias de la Corte Constitucional colombiana que, según la muestra seleccionada, fueron proferidas desde 1992 hasta 2017, y que contienen argumentos concretos en materia de participación política, se observa que existen unos períodos en los cuales este derecho ha tenido un marcado desarrollo jurisprudencial, lo cual refleja la conexión que existe entre los cambios políticos y jurídicos del país y las sentencias de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional en ejercicio de la función de control constitucional, por una parte, en su dimensión de legislador negativo, que recae sobre las disposiciones que emanan del legislativo o del ejecutivo en ejercicio de funciones legislativas; y por otra, en su dimensión integradora, en virtud del principio de conservación de las normas y de interpretación conforme a la Constitución, ha modificado el contenido de las disposiciones, en ocasiones, ampliándolo, restringiéndolo, sustituyéndolo o eliminándolo.

De ahí que en el período de 1992 a 1994 se hayan producido 54 sentencias, equivalentes al 22,3 % del total de providencias en materia de participación política. Esta cifra significativa coincide con las sentencias fundadoras de líneas jurisprudenciales, en las que se precisaron los rasgos más significativos de este derecho y las transformaciones democráticas que había implicado el tránsito de la Constitución de 1886 a la de 1991. Estas sentencias tienen un alto contenido doctrinal y un desarrollo conceptual de los derechos en materia de participación política, y en ellas se resalta la voluntad del constituyente como un criterio interpretativo y programático de todas las normas del ordenamiento jurídico colombiano.

Este período refleja la transición de la sociedad colombiana, que buscó plasmar en la Constitución de 1991 la inclusión de nuevas fuerzas políticas, como el M-19, que se incorporaron a la institucionalidad después de dejar las armas, así como el reconocimiento de minorías que hasta la fecha habían sido invisibilizadas en términos de participación.

En el período de 1995 a 1999, se produjeron tan solo 19 sentencias en materia de participación política, lo cual muestra un período de estabilidad y decantación de la doctrina constitucional sentada en el primer período.

Entre 2000 y 2002, se observa un incremento sustancial de la jurisprudencia en materia de participación política, pues se producen 67 sentencias en 3 años, lo cual equivale al 27,7 % de la muestra seleccionada. En este lapso, el país se encontraba en otra transición

política, ya que se había iniciado una serie de diálogos de negociación entre el Gobierno Nacional y las FARC, lo que dio lugar posteriormente a la zona de distensión del Caguán, que había entrado en efecto en enero de 1999.

Esta situación implicó una serie de adecuaciones normativas e institucionales que llevaron a la producción de muchas sentencias de constitucionalidad en las que quedó consignado cuáles serían los límites de los derechos de participación política en su armonización con el resto de postulados de la Constitución Política de 1991, con el fin de lograr la realización de los principios y valores propuestos por el constituyente colombiano.

En el período 2003 a 2006 se encontró, en la muestra seleccionada para este trabajo, que la Corte Constitucional profirió 53 sentencias, equivalentes al 21,9 %. Se observa entonces un incremento, que obedece a las necesidades de adecuación y control normativo del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, aunque dicho proceso en sí mismo no llevara a la representación en el Congreso sí implicó una serie de garantías en materia de participación política, lo cual ocurrió en el marco de justicia y paz y de las negociaciones que terminaron con la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito, suscrito el 15 de julio de 2003 y su posterior implementación.

De 2007 a 2016 hubo solo 28 sentencias en materia de participación política, proferidas dentro de la muestra seleccionada por la Corte Constitucional; sin embargo en 2017, y como fruto del control de constitucionalidad de las implementaciones jurídicas necesarias para cumplir el Acuerdo Final, se produjeron 21 sentencias, cifra que se espera siga en aumento en los años posteriores, toda vez que las normas producidas en este período son objeto de control constitucional automático y, aunque en principio las sentencias que se profieran hacen tránsito a cosa juzgada absoluta, la Corte Constitucional no ha excluido la posibilidad de que bajo supuestos muy específicos y debidamente justificados pueda proceder un nuevo control.

A continuación se expone una sistematización de las sentencias seleccionadas en la muestra de este trabajo, agrupadas por los períodos de gobierno presidenciales de los últimos años.

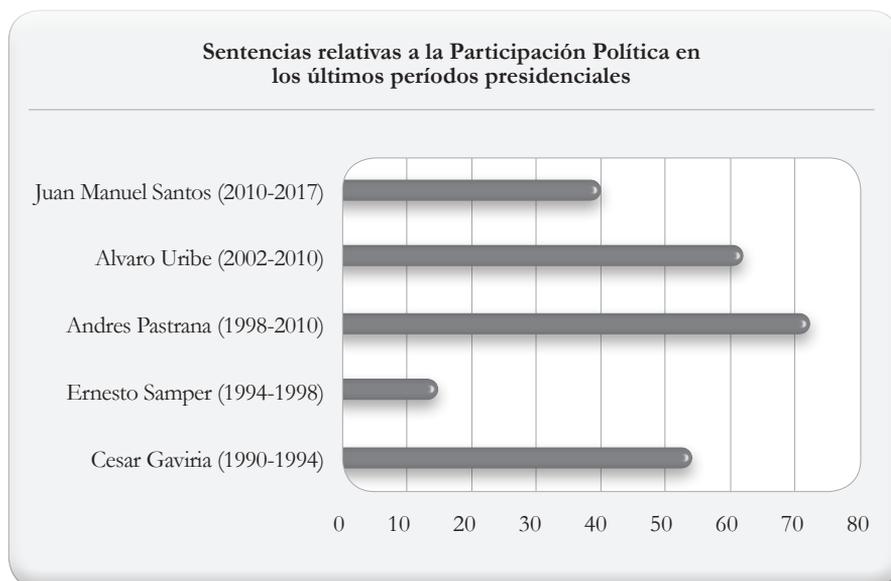


Figura 2. Sentencias relativas a la participación política en los últimos períodos presidenciales.



CAPÍTULO II

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ



Precisiones metodológicas

- El 24 de noviembre de 2016 se firmó en Bogotá el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En su punto 2, “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”, se contemplan temas tales como: los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final, el acceso a medios de comunicación, los mecanismos democráticos de participación ciudadana, y las medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.
- Este punto del Acuerdo busca fortalecer el escenario político para garantizar la participación de todos los colombianos, ampliando la democracia como fin esencial del Estado, rompiendo la relación política–violencia, estableciendo herramientas para abrir el pluralismo dentro de la conformación del poder público, generando conciencia de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización.
- A continuación se desarrollará el punto 2 del Acuerdo por medio de diagramas que permitan entender de una mejor manera lo pactado. Se aclara al lector que con el fin de exponer de una forma didáctica lo acordado entre el Gobierno y las FARC–EP, se mantiene la estructura y el contenido textual del desarrollo del tema conforme a lo expresado en el Acuerdo¹⁸⁸. Asimismo, en algunos puntos se precisó dentro de los diagramas cuáles son los derechos que se tocan en el respectivo ítem, y se resaltan las obligaciones adquiridas por cada una de las partes.
- Participación política en el Acuerdo de Paz

El Acuerdo Final para la Paz, suscrito por el Estado de Colombia y las FARC-EP, trae en su punto 2, lo que será el desarrollo de la participación

¹⁸⁸ El texto que se transcribe en todo el capítulo II del trabajo corresponde textualmente al Acuerdo Final firmado entre el gobierno colombiano y las FARC- EP, Consultado en: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

política con el fin de consolidar la paz, las FARC–EP y el Gobierno plantean dentro del desarrollo de la participación política:

- Nuevas fuerzas en el escenario político: Los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición, deben tener una mayor representación en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política y la representación de sus intereses.
- Participación en el debate y deliberación de los grandes problemas nacionales: Discusión de los planes de desarrollo, de las políticas públicas, que a su vez busca la participación ciudadana como mecanismo de control del sistema de representación política y de la administración pública.
- Fortalecer el pluralismo: Acceso a canales y emisoras en los niveles nacional, regional y local, para los partidos, organizaciones y las comunidades que participan en la construcción de la paz.
- Garantías de participación.
- Garantías de inclusión política.
- Ampliar y cualificar la democracia.
- Fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales.
- Medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación política y social: Énfasis en zonas apartadas o afectadas por el conflicto y el abandono.
- Reconocimiento de la situación y condición de la mujer en sus contextos y particularidades: Valorar sus agendas sociales; reconocer sus aportes como sujetos políticos en la vida pública y promoción y defensa de sus derechos.
- Facilitar la construcción de nuevos partidos y movimientos políticos.
- Garantías para el ejercicio de la oposición: Distribución equitativa de los recursos públicos destinados a los partidos y movimientos políticos; mayor transparencia del proceso electoral; revisión integral del régimen electoral, y conformación y función de las autoridades electorales.
- Promoción de la convivencia, la tolerancia y no estigmatización: Incluye la protesta social.

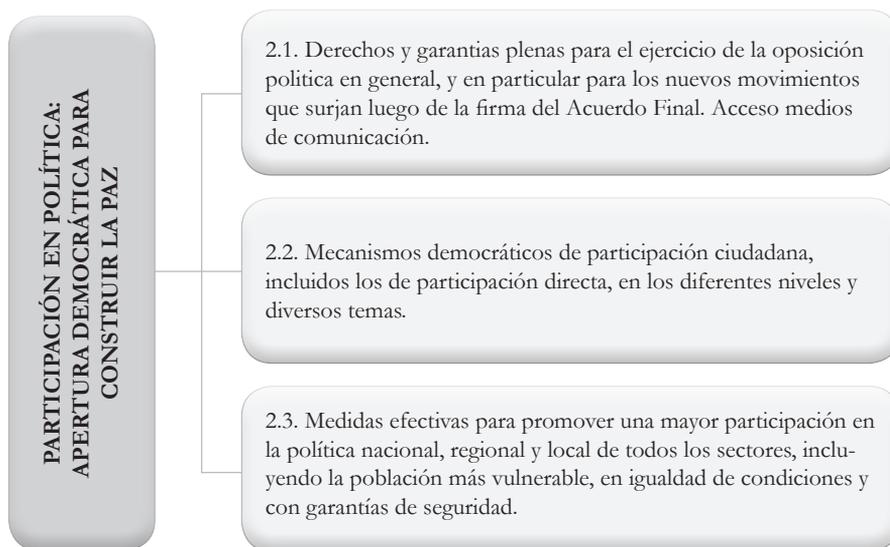


Figura 3. Participación en política: apertura democrática para construir la paz.

2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.

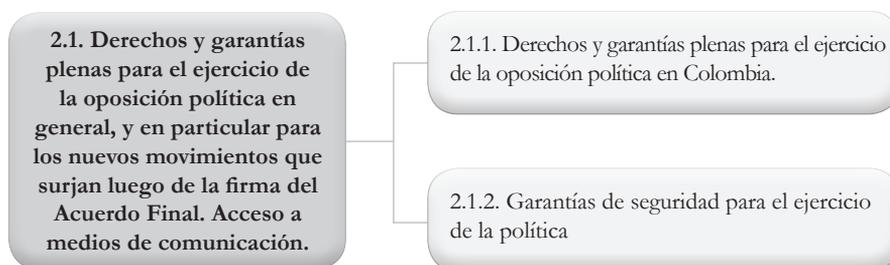


Figura 4. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.

El primer eje central ‘Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación’ se desarrolla a partir de dos frentes:

- Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en Colombia.
- Garantías de seguridad para el ejercicio de la política.

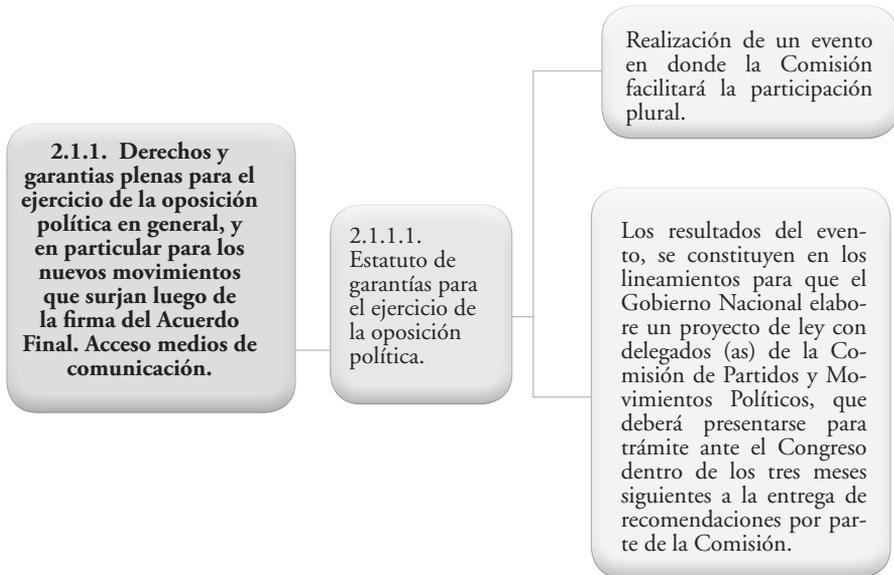


Figura 5. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso medios de comunicación.

Dentro de los derechos y garantías, es necesario destacar que, aunque se busca regular la participación de la oposición como fin central, este punto tiene a su vez, a nivel general, los siguientes temas:

- Oposición ejercida dentro del sistema jurídico y de representación.
- Actividades ejercidas por organizaciones o movimientos sociales y populares.
- Garantías para los partidos y movimientos políticos en oposición, que estarán consagradas en un estatuto.
- A las organizaciones y movimientos sociales y populares se les garantizará el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, incluyendo el de hacer oposición; promover y facilitar los espacios para que tramiten sus demandas.



Figura 6. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política

Busca brindar las garantías de seguridad para el ejercicio de la política. A su vez contempla dos frentes:

- El sistema integral de seguridad: entendiendo la seguridad como valor democrático y bajo la perspectiva del humanismo, que debe inspirar la actuación del Estado. El Sistema debe servir de garantía efectiva de los derechos y libertades de quienes están ejerciendo la política en el marco de reglas democráticas.
- Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.

Con base en estos dos parámetros, el Acuerdo busca establecer un panorama que garantice el ejercicio de la política desde el ciudadano hasta los partidos políticos. Por ello desarrolla cada aspecto de la siguiente manera.

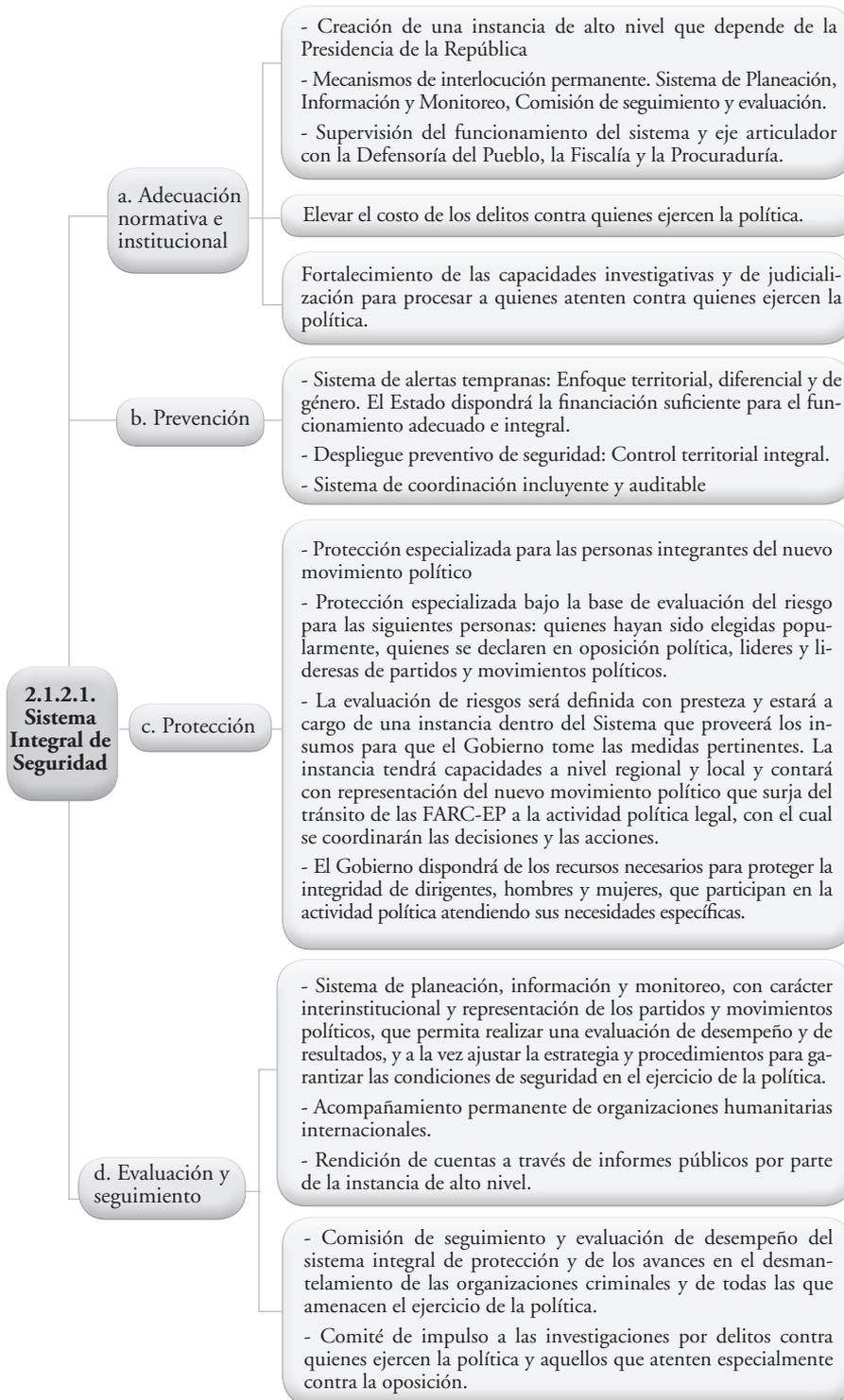


Figura 7. Sistema Integral de Seguridad.

El Sistema Integral de Seguridad contempla los siguientes temas:

- Promoción de una cultura de respeto por la diferencia y el interés por la prevención de la violencia contra quienes ejercen la política.
- Se basa en los principios de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos.
- Permite articular las medidas de seguridad con las medidas de desarrollo y bienestar individuales y colectivas contempladas en el Acuerdo, y adopta un enfoque diferencial y de género.

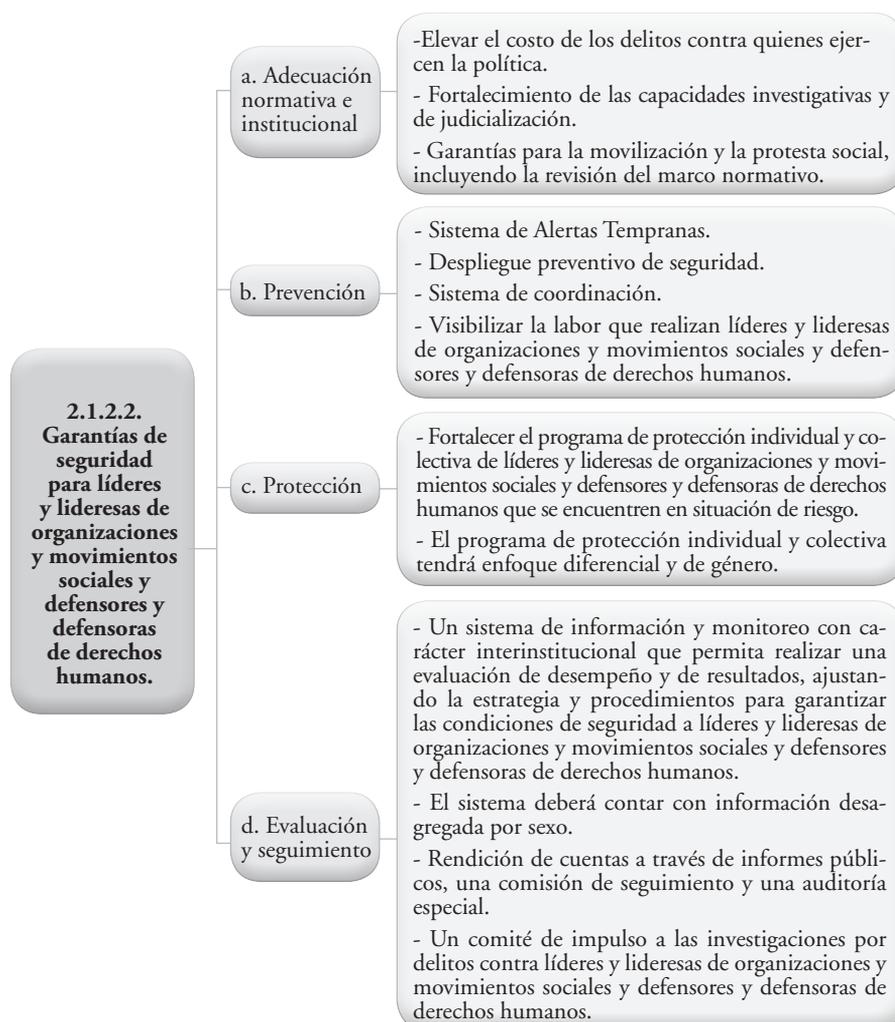


Figura 8. Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.

En cuanto a las garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. Dentro de los cuatro momentos que se desarrollan en la ejecución y evaluación, se presentan elementos que forman parte de la participación en política, así:

- Adecuación normativa e institucional: Fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización.
- Prevención: Sistema de coordinación de alertas tempranas y visibilizar la labor que realizan líderes y lideresas.
- Protección: Enfoque de género y diferencial.
- Evaluación y seguimiento: Rendición de cuentas a través de informes públicos, comisión de seguimiento y auditoría especial.

Como se observa las garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales, y defensores y defensoras de derechos humanos, van encaminadas a la protección particular de los individuos que ejercen estas actividades y no para el grupo que representan. Es decir, la seguridad está limitada a las personas y no a la función que se ejerce.

2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas

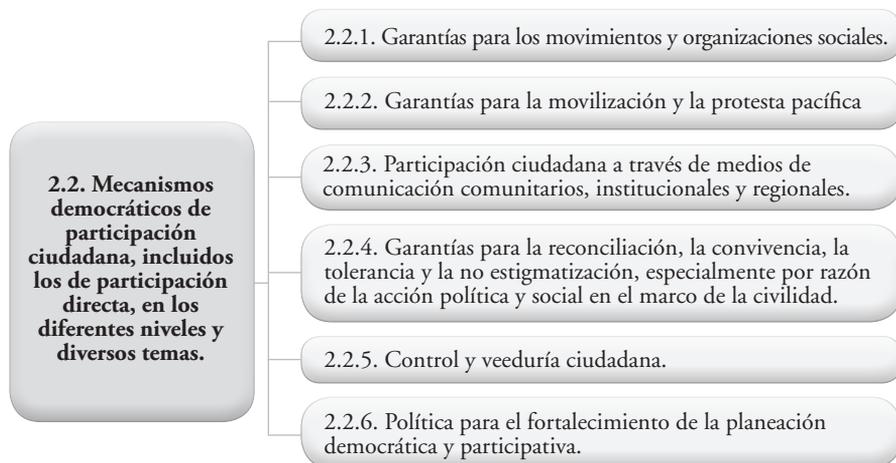


Figura 9. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.

Dentro de los mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas, se desarrollan seis temas centrales que se presentan a continuación.

Los temas desarrollados en este punto responden a una serie de derechos fundamentales y principios institucionales, enlazados de forma muy estrecha con normas constitucionales específicas. Esto, por supuesto, nos lleva a la reflexión de que lo pactado en el Acuerdo necesariamente está relacionado con lo expresado previamente en la Ley Suprema, por lo que la traducción normativa de cada uno de los puntos aquí señalados necesariamente tendrá que contemplar lo establecido previamente en la Constitución Política de Colombia de 1991.

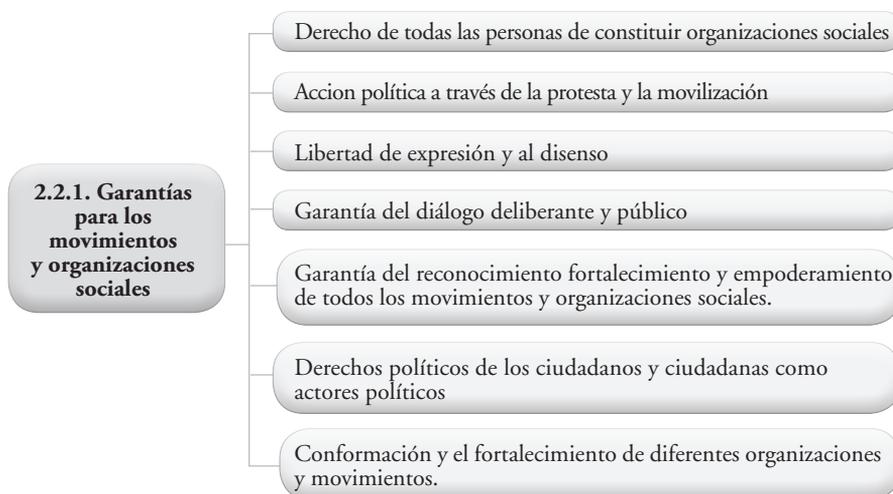


Ilustración 10 Garantías para los movimientos y organizaciones sociales

Dentro de las garantías para los movimientos y organizaciones sociales, el Gobierno garantizará el ejercicio de los derechos anteriormente enunciados. Con el fin de lograrlo, elaborará un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, con los siguientes lineamientos:

- Garantizar el derecho al acceso oportuno y libre a la información oficial en el marco de la Constitución y la ley, con los ajustes legales que puedan ser necesarios para la implementación de los acuerdos.
- Reglamentación del derecho de réplica y rectificación, en cabeza de las organizaciones y movimientos sociales más representativos, frente a declaraciones falsas o agraviantes hechas por el Gobierno Nacional.

- Realizar, conjuntamente con las organizaciones y movimientos sociales una caracterización y registro de organizaciones sociales, formales y no formales, que se actualice periódicamente, para identificar, sin detrimento de su naturaleza y su autonomía, sus capacidades y necesidades, y la existencia de redes y alianzas, como base para el desarrollo de la política pública o para la modificación de la misma.
- Apoyar, mediante asistencia legal y técnica, la creación y el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales. Sin perjuicio del principio de igualdad, se apoyará con medidas extraordinarias a las organizaciones de mujeres, de jóvenes y de grupos históricamente discriminados.
- Por solicitud de las organizaciones y movimientos sociales, agilizar la sistematización e intercambio de experiencias exitosas de fortalecimiento de los mismos, y formarlos y capacitarlos para el desarrollo de sus objetivos misionales, con el apoyo de otras organizaciones y movimientos de similar naturaleza, cuando haya lugar.
- Fortalecer los mecanismos de financiación de iniciativas y proyectos propios de las organizaciones sociales, mediante concursos públicos y transparentes con veeduría ciudadana.
- Promover la creación de redes de organizaciones y movimientos sociales, especialmente de los que han estado en condiciones de exclusión política, que hagan visibles sus liderazgos y garanticen su capacidad de plena interlocución con los poderes públicos.
- Acceso a mecanismos de difusión para hacer visible la labor y la opinión de las organizaciones y movimientos sociales, que incluyan espacios en los canales y emisoras de interés público.
- En las instancias de participación ciudadana se ampliará y garantizará la representatividad con participación equitativa de hombres y mujeres de las organizaciones y los movimientos sociales, el control ciudadano y la interlocución con las autoridades locales, municipales, departamentales y nacionales.
- Diseñar metodologías que contribuyan a la efectividad e incidencia de las instancias de participación e interlocución, incluyendo las que se establezcan de acuerdo con su propia naturaleza (formal o informal) y especificidad. Dichas metodologías en especial asegurarán mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de los acuerdos que surjan de los escenarios de participación con las organizaciones y movimientos sociales.

- Poner en marcha instancias de seguimiento y verificación del cumplimiento, por parte de las autoridades, de las obligaciones, compromisos y garantías, en cuanto al establecimiento, funcionamiento y eficacia de los espacios de participación ciudadana y, en particular, de los de interlocución con las organizaciones y movimientos sociales.
- Crear una herramienta que permita valorar, hacer visible e incentivar la gestión de las autoridades públicas, respecto a la participación de las organizaciones y movimientos sociales.
- Se garantizará el intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana entre las organizaciones sociales y las autoridades locales y regionales, de acuerdo con las particularidades de los diversos territorios.
- Promover la construcción de agendas de trabajo locales, municipales, departamentales y nacionales, según el caso, que permitan la atención temprana de las peticiones y propuestas de los diferentes sectores que se realicen a través de las organizaciones y movimientos sociales.
- Las autoridades locales deberán atender de manera oportuna las peticiones y propuestas, y canalizarlas según su competencia, con el fin de que sean atendidas de manera pronta y eficaz.

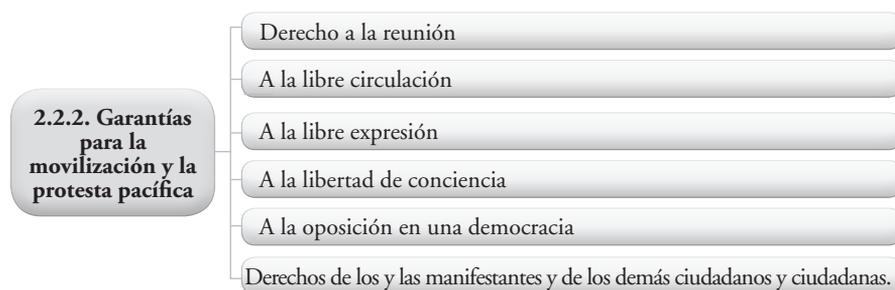


Figura 11. Garantías para la movilización y la protesta pacíficas

La movilización y la protesta pacíficas, como formas de acción política, son ejercicios legítimos de los derechos anteriormente enunciados. Con objeto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos, el Gobierno definirá las medidas y ajustes normativos necesarios con base en los criterios que abajo se enuncian, y los demás que se acuerden por una comisión especial, análoga en sus funciones a la dispuesta en el 2.2.1., que contará además con la participación de voceros y voceras de la Comisión de Diálogo y representantes de otros sectores interesados. En la comisión especial se discutirán los insumos que provengan del espacio de participación nacional del que se trata en el punto anterior y los que propongan los otros sectores:

- Garantías plenas para la movilización y la protesta pacífica como parte del derecho constitucional a la libre expresión, a la reunión y a la oposición, privilegiando el diálogo y la civilidad en el tratamiento de este tipo de actividades, sin perjuicio del ejercicio de la autoridad legítima del Estado conforme a los estándares internacionales en materia de protección del derecho a la protesta.
- Garantías a los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas.
- Garantías necesarias para el ejercicio de la libertad de información durante la movilización y la protesta.
- Revisión y, de ser necesaria, modificación de las normas que se aplican a la movilización y la protesta social.
- Garantías para la aplicación y el respeto de los derechos humanos en general. Las movilizaciones y las protestas, incluyendo los disturbios, se tratarán con pleno respeto de los derechos humanos por la autoridad legítima del Estado, y se garantizarán a la vez, de manera ponderada y proporcional, los derechos de los demás ciudadanos.
- Fortalecimiento de la vigilancia y el control a la acción y los medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de este tipo de actividades.
- Garantías para el diálogo como respuesta estatal a la movilización y la protesta, mediante el establecimiento de mecanismos de interlocución y espacios de participación y, cuando sea necesario, de búsqueda de acuerdos, dándole a la movilización y a la protesta un tratamiento democrático; y mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Se atenderá siempre a que las decisiones sean para el bien común.
- Acompañamiento del Ministerio Público en las movilizaciones y protestas como garante del respeto de las libertades democráticas, cuando sea pertinente o a solicitud de quienes protestan o de quienes se vean afectados o afectadas.

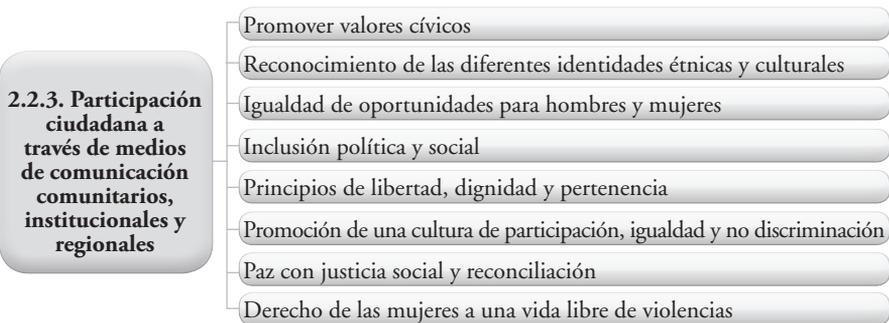


Figura 12. Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales.

Para avanzar en el logro de estos fines, el Gobierno Nacional se compromete a:

- Abrir nuevas convocatorias para la adjudicación de radios comunitarias, con sujeción a los criterios objetivos establecidos en la ley, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto, y así promover la democratización de la información y del uso del espectro electromagnético disponible, garantizando el pluralismo en la asignación de las mismas. Se promoverá la participación de organizaciones comunitarias, incluyendo organizaciones de víctimas, en estas convocatorias.
- Promover la capacitación técnica de los trabajadores y las trabajadoras de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadoras y comunicadores comunitarios, y de operadores y operadoras de medios de comunicación, mediante procesos que busquen dignificar la libre expresión y opinión.
- Abrir espacios en las emisoras y canales institucionales y regionales, destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales, incluyendo los de las mujeres y de las comunidades en general, así como de contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerables, con la paz con justicia social y la reconciliación, y con la implementación de los planes y programas acordados en el marco de este Acuerdo.
- Financiar la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar una cultura de paz con justicia social y reconciliación, por los medios de interés público y comunitarios. La asignación se llevará a cabo mediante concursos públicos y transparentes que contarán con mecanismos de veeduría ciudadana.



Figura 13. Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad.

Con ese objetivo el Gobierno creará un Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, el cual estará integrado por representantes del Gobierno, el Ministerio Público, por quienes designen los partidos y movimientos políticos, incluido el que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, organizaciones y movimientos sociales, en particular de mujeres, campesinos y campesinas, gremios, minorías étnicas, iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y organizaciones del sector religioso, el sector educativo, entre otros. Este Consejo tendrá como funciones:

- Diseñar y ejecutar un programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización, con la participación de las entidades territoriales.
- Promoción del respeto por la diferencia, la crítica y la oposición política.
- Promoción del respeto por la labor que realizan, en pro de la construcción de la paz y la reconciliación, diferentes movimientos y organizaciones políticas y sociales.
- Promoción del respeto por la labor que realizan las organizaciones sociales y de derechos humanos, en particular aquellas que fiscalizan la gestión del gobierno y las que se opongan a sus políticas.
- Promoción de la no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados, como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGBTI, los jóvenes, niños y niñas y los adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas.
- Capacitar a funcionarias y funcionarios públicos, y a líderes y lideresas de las organizaciones y movimientos sociales, para garantizar la no estigmatización.
- Pedagogía y didáctica del Acuerdo Final: impulso de programas de formación y comunicación para la apropiación de este Acuerdo, en especial sobre los diseños de participación política y social acordados. Se creará un programa especial de difusión que se implementará desde el sistema de educación pública y privada en todos sus niveles. Se garantizará la difusión del Acuerdo en todos los niveles del Estado.
- Diseño y ejecución de campañas de divulgación masiva de una cultura de paz, reconciliación, pluralismo y debate libre de ideas en desarrollo de la democracia.
- Promover la reconciliación, la convivencia y la tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres.

- Capacitar a organizaciones y movimientos sociales, así como a funcionarias y funcionarios públicos en cargos de dirección, en los niveles nacional, departamental y municipal, en el tratamiento y resolución de conflictos.
- Creación de una cátedra de cultura política para la reconciliación y la paz.
- Se establecerán Consejos para la Reconciliación y la Convivencia en los niveles territoriales, con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación de lo convenido, de tal manera que se atiendan las particularidades de los territorios.

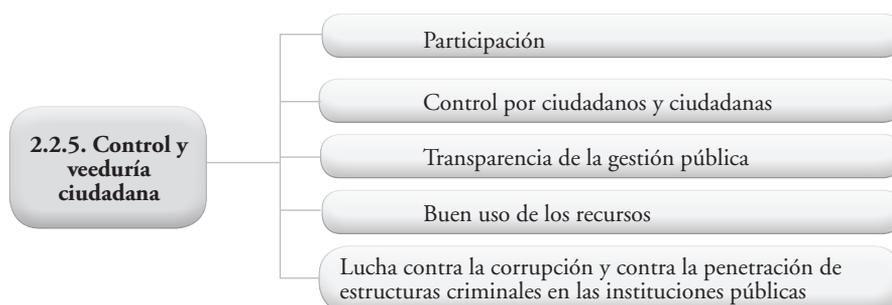


Figura 14. Control y veeduría ciudadanos.

Con el propósito de promover y fortalecer el control de ciudadanos y ciudadanas, y la democratización y mayor transparencia de la administración pública, el Gobierno Nacional:

- Establecerá un plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, con especial énfasis en el control por ciudadanos y ciudadanas en la implementación del presente Acuerdo. El plan se pondrá en marcha con el concurso de organizaciones especializadas e instituciones de educación superior, entre otros, que proveerán acompañamiento y asistencia técnica.
- Garantizará el apoyo al plan nacional de formación de veedores y veedoras que promuevan las comunidades.
- Creará mecanismos de información, en el nivel local, regional y nacional, de fácil acceso, con el fin de garantizar la publicidad y transparencia en la implementación de este Acuerdo, como parte de un sistema de rendición de cuentas del Acuerdo.
- En el marco de un programa especial para la eliminación y prevención de la corrupción en la implementación del presente Acuerdo, creará un mecanismo

especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas de ciudadanos y ciudadanas, y las organizaciones y movimientos por posibles hechos de corrupción en general, con énfasis en lo relacionado con la implementación de este Acuerdo.

- Promoverá una masiva campaña institucional de divulgación de los derechos de ciudadanos y ciudadanas y de las obligaciones y deberes de las autoridades en materia de participación y control de la administración pública por parte de ciudadanos y ciudadanas, y los mecanismos administrativos y judiciales a fin de exigir su efectivo cumplimiento.
- De la misma manera, esta campaña contemplará la difusión de todos los mecanismos de participación y control por parte de ciudadanos y ciudadanas, la manera como la ciudadanía puede participar de ellos y la importancia que tienen para una verdadera vida democrática.
- Fortalecerá los mecanismos de rendición de cuentas de todas las servidoras y servidores públicos de elección popular a nivel nacional, departamental y municipal, y otras entidades públicas y empresas que presten servicios públicos domiciliarios. En especial se promoverán instancias de diálogo en el marco de los espacios de participación correspondientes.
- Vinculará a las universidades públicas, a través de prácticas profesionales y de proyectos de intervención en comunidad, a campañas masivas para la promoción de la participación ciudadana y del control por parte de ciudadanos y ciudadanas.
- Los mecanismos de control y veeduría ciudadana que se prevean contarán con la participación efectiva de las mujeres.

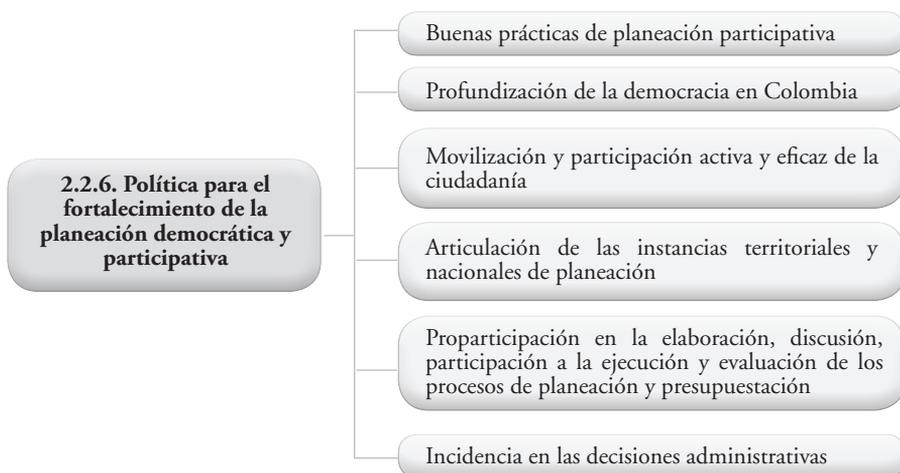


Figura 15. Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

El Gobierno Nacional se compromete a llevar a cabo las siguientes acciones:

- a) Revisar las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, con el fin de:
- Ampliar la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo y en el seguimiento a su ejecución y evaluación. Adoptar medidas para que la conformación de Consejos Territoriales de Planeación garantice una representación amplia y pluralista que se apoye, entre otros, en las redes, alianzas y organizaciones económicas, sociales, culturales, ambientales, educativas y comunitarias existentes. Estas últimas serán las encargadas de designar sus representantes en estas instancias.
 - Garantizar la participación de los Consejos en la elaboración, discusión, seguimiento de la ejecución y evaluación de los Planes. Se establecerán mecanismos para su interlocución con las instancias de aprobación.
 - Fortalecer la participación de las Juntas Administradoras Locales en la elaboración de los planes de desarrollo.
 - Promover la articulación entre las distintas instancias formales e informales de planeación participativa.
 - Hacer los ajustes normativos necesarios para que los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo, realizados por las instancias de planeación participativa, sean respondidos por las autoridades públicas en espacios e instancias de diálogo e interlocución.
 - Asegurar que los conceptos de los Consejos Territoriales de Planeación tengan prioritaria atención por parte de las autoridades públicas.
 - Fortalecer los espacios de interlocución y rendición de cuentas entre las instancias de planeación participativa y las organizaciones o sectores que representan, para, entre otros, garantizar el trámite de las iniciativas ciudadanas en materia de planeación.
 - Fortalecer las capacidades técnicas de las instancias de planeación participativa.
 - Promover la participación de las mujeres en los Consejos Territoriales.
- b) Prestar asistencia técnica a las autoridades municipales y departamentales que lo requieran, para la formulación participativa de distintas herramientas de planeación.

c) Hacer una revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación y, en particular, sobre:

- La articulación de las instancias territoriales y nacionales de planeación.
- La composición y el funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación, con el fin de garantizar una representación amplia y pluralista.
- La efectividad del sistema.

El Gobierno Nacional hará los ajustes necesarios que se deriven del proceso de revisión, en todos los niveles del sistema de participación en los procesos de planeación.

d) Fortalecer los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales, como salud, educación, lucha contra la pobreza y la desigualdad, medio ambiente y cultura. Para ello, el Gobierno Nacional revisará, con la participación de los sectores interesados, las instancias y procesos de participación sectorial y dará las instrucciones a las instituciones respectivas para que ajusten su normatividad, organización y funcionamiento. El Gobierno Nacional adoptará medidas para facilitar la participación efectiva de las mujeres en este escenario, incluidas aquellas que permitan superar los obstáculos relacionados con sus labores de cuidado y reproducción.

e) Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local con el fin de:

- Promover la participación de hombres y mujeres en la priorización de una parte del presupuesto de inversión, de tal manera que refleje las conclusiones de los ejercicios de planeación participativa.
- Crear incentivos para la formulación y ejecución de presupuestos participativos.
- Promover mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a los ejercicios de presupuestos participativos.

2.3. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad

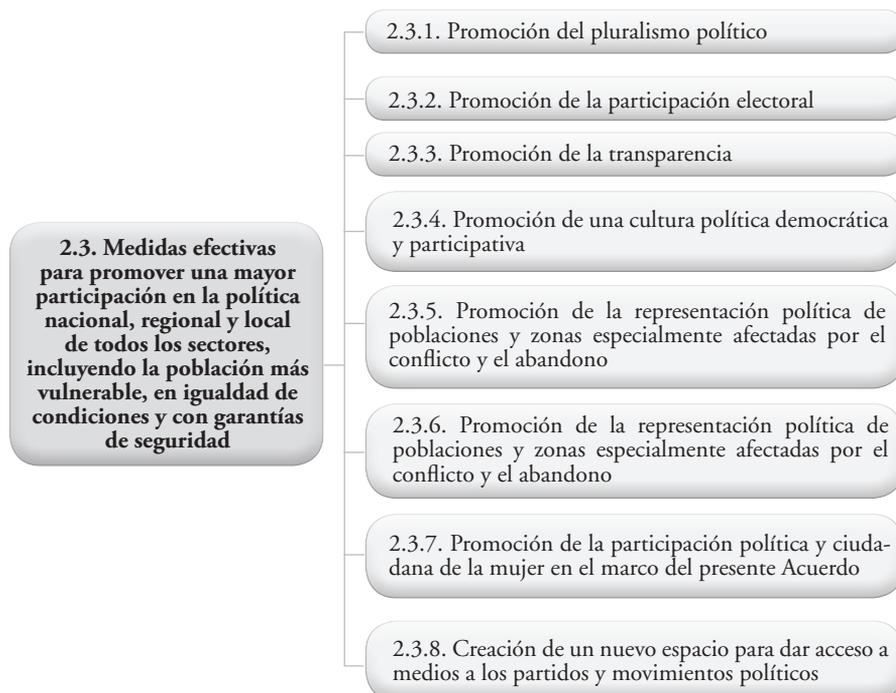


Figura 16. Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

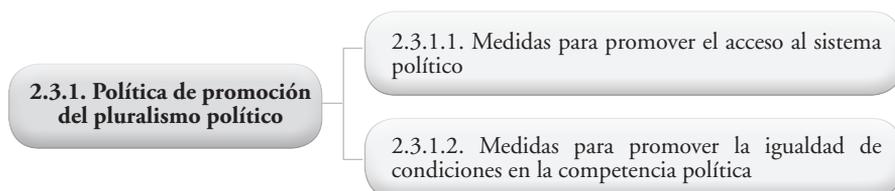


Figura 17. Política de promoción del pluralismo político.

2.3.1.1. Medidas para promover el acceso al sistema político

En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de consolidar la paz, se removerán obstáculos y se harán los cambios institucionales para que los partidos y movimientos políticos obtengan y conserven la personería jurídica, y en particular para facilitar el tránsito de organizaciones y movimientos sociales con vocación política hacia su constitución como partidos o movimientos políticos. Para ello se impulsarán las siguientes medidas:

- Desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos, para el reconocimiento de la personería jurídica se exigirá como mínimo un número determinado de afiliados.
- Diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional. El nuevo régimen conservará los requisitos, en materia de votos, en las elecciones de Senado y/o Cámara de Representantes por las circunscripciones ordinarias actualmente existentes para la adquisición de la totalidad de los derechos a financiación, acceso a medios y a inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular.
- El sistema incorporará un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irruman por primera vez en el escenario político, así como de otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido.

2.3.1.2. Medidas para promover la igualdad de condiciones en la competencia política.

Con el fin de establecer una distribución más equitativa de los recursos, se tomarán medidas para:

- Incrementar el porcentaje que se distribuye por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso y aumentar el fondo de financiación de partidos y movimientos políticos.
- Ampliar los espacios de divulgación del programa político de los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso.

- Con el objetivo de promover una mayor participación electoral, el Gobierno Nacional impulsará, junto con las autoridades competentes, las siguientes medidas:

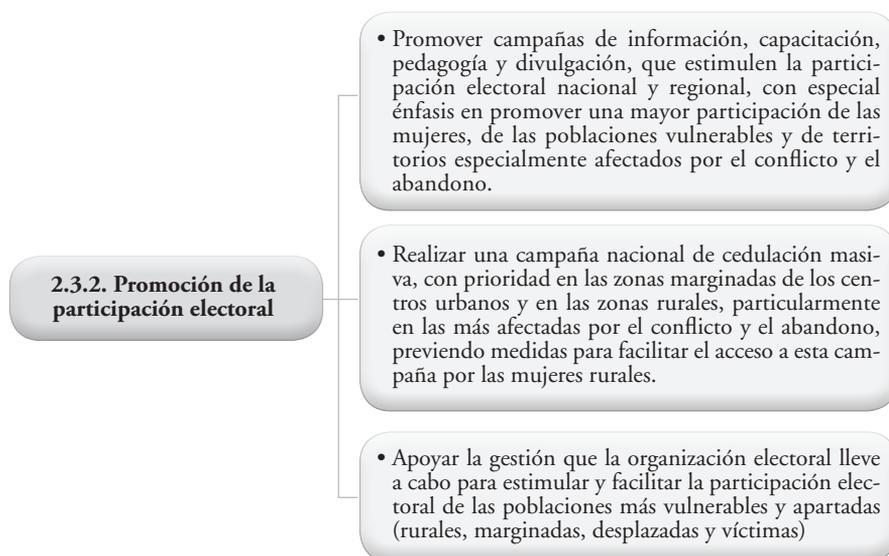


Figura 18. Promoción de la participación electoral

- Dentro del apoyo a la gestión que la organización electoral realice para estimular y facilitar la participación electoral, de las poblaciones más vulnerables y más apartadas (rurales, marginadas, desplazadas y víctimas), en particular:
 - Promover un ejercicio ampliamente participativo de diagnóstico con enfoque de género, acerca de los obstáculos que enfrentan estas poblaciones en el ejercicio del derecho al voto, y adoptar las medidas correspondientes.
 - Adoptar mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades que habitan en zonas alejadas y dispersas.

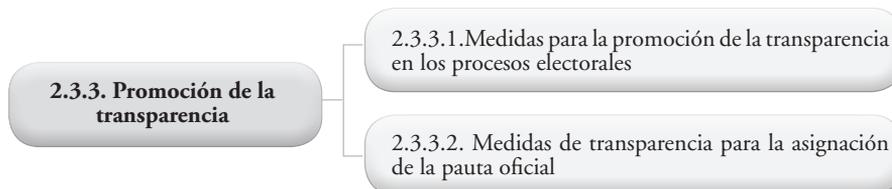


Figura 19. Promoción de la transparencia

2.3.3.1. Medidas para la promoción de la transparencia en los procesos electorales

Con el objetivo de promover una mayor transparencia electoral, el Gobierno Nacional garantizará, junto con las autoridades competentes, la implementación de las siguientes medidas:

- Adelantar campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia de los procesos electorales.
- Habilitar mecanismos para facilitar las denuncias ciudadanas y crear un sistema para su seguimiento.
- Realizar una auditoría técnica del censo electoral, que contará con el acompañamiento y participación efectiva de ciudadanos y ciudadanas, y de representantes de los partidos y movimientos políticos.
- Conformar un tribunal nacional de garantías electorales y tribunales especiales seccionales, en las circunscripciones de mayor riesgo de fraude electoral. Las circunscripciones se definirán de acuerdo con las denuncias y alertas que reciba la organización electoral por parte de las autoridades, la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales especializadas en la supervisión de procesos electorales y los partidos y movimientos políticos, entre otros.
- Fortalecer la capacidad de investigación y sanción de los delitos, las faltas electorales y la infiltración criminal en la actividad política.
- Apoyar la adopción de medidas para garantizar mayor transparencia de la financiación de las campañas electorales.
- Apoyar la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales, con garantías de transparencia.
- Promover la participación de movimientos y organizaciones sociales, o cualquier otra organización ciudadana, en la vigilancia y control de los procesos electorales.
- Promover procesos de formación, educación y comunicación política en asuntos públicos.

2.3.3.2. Medidas de transparencia para la asignación de la pauta oficial

Con el fin de asegurar la transparencia en la asignación de la publicidad oficial, de manera que no sea utilizada con fines electorales, partidistas, de

promoción personal o de proyectos políticos, en especial en épocas electorales, el Gobierno Nacional promoverá los ajustes necesarios en la normatividad para que la pauta oficial en los niveles nacional, departamental y municipal se asigne de acuerdo con unos criterios transparentes, objetivos y de equidad, teniendo en cuenta también a los medios y espacios de comunicación locales y comunitarios. Adicionalmente, la normatividad debe asegurar que el gasto en la pauta oficial sea de conocimiento público, mediante la publicación de informes detallados.

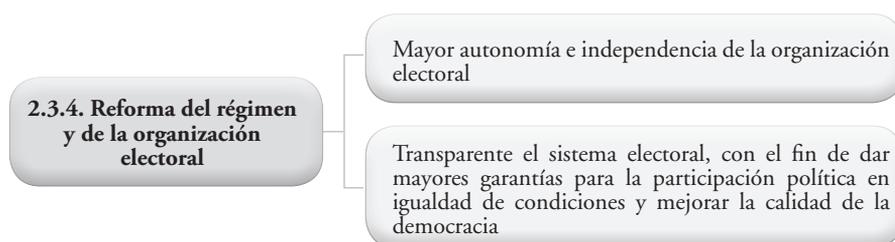


Figura 20. Reforma del régimen y de la organización electoral.

Con el objetivo de asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral, incluyendo el Consejo Nacional Electoral o la institución que haga sus veces, y modernizar y hacer más transparente el sistema electoral, con el fin de dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia, tras la firma del Acuerdo Final se creará una misión electoral especial.

La Misión estará conformada por 7 expertos/as de alto nivel, que en su mayoría deberán ser de nacionalidad colombiana, así: un representante de la Misión de Observación Electoral (MOE) y 6 expertos/as, los cuales se seleccionarán por las siguientes organizaciones: el Centro Carter, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD). La Misión entrará en funcionamiento inmediatamente después de la firma del Acuerdo Final.

La Misión, en un plazo de máximo 4 meses, presentará sus recomendaciones con base, entre otros, en las buenas prácticas nacionales e internacionales, en los insumos que reciba de los partidos, movimientos políticos y autoridades electorales, y teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres en relación con el sistema electoral. La Misión realizará un amplio y efectivo proceso de participación con todos los partidos, movimientos y agrupaciones políticas a objeto de obtener el más amplio consenso posible en la producción del Informe Final. Sobre la base

de esas recomendaciones, el Gobierno Nacional hará los ajustes normativos e institucionales que sean necesarios.

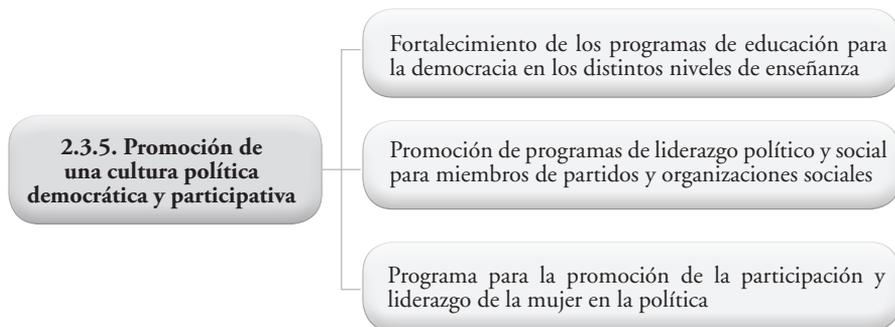


Figura 21. Promoción de una cultura política democrática y participativa.

Promoción de los valores democráticos, de la participación política y de sus mecanismos, para garantizar y fomentar su conocimiento y uso efectivo y así fortalecer el ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente, a través de campañas en medios de comunicación y talleres de capacitación. Se hará especial énfasis en las poblaciones más vulnerables, como la población campesina, las mujeres, las minorías religiosas, los pueblos y comunidades étnicas y la población LGBTI.

Estas campañas incorporarán en sus contenidos aquellos valores que enfrenten las múltiples formas de discriminación.

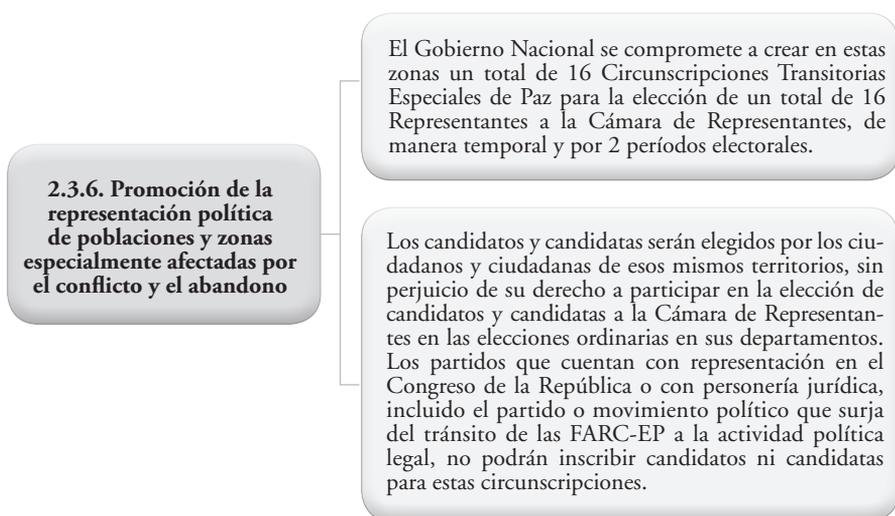


Figura 22. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono.

- 16 circunscripciones Transitorias Especiales de Paz:

Estas Circunscripciones contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas. Igualmente, las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales. Se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento, para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad de voto del electorado.

En todo caso, los candidatos y candidatas deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno. Los candidatos y candidatas podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas u organizaciones de la Circunscripción, tales como organizaciones campesinas, de víctimas (incluyendo desplazados y desplazadas), mujeres y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región, entre otros. El Gobierno Nacional pondrá en marcha procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios, en especial de las organizaciones de víctimas, de cara a su participación en la circunscripción.

- Elegidos por los ciudadanos y ciudadanas de esos mismos territorios:

La organización electoral ejercerá una especial vigilancia sobre el censo electoral, la inscripción de candidatos y candidatas y la financiación de las campañas, garantizando que se cumplan las reglas establecidas. Se promoverán mecanismos adicionales de control y veeduría por organizaciones especializadas, como la Misión de Observación Electoral (MOE), y de partidos y movimientos políticos.

2.3.7. Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del presente Acuerdo

El fortalecimiento de la participación política y ciudadana de las mujeres en pie de igualdad incluye adoptar medidas que contribuyen a garantizar una representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias a las que se refiere este acuerdo.

Figura 23. Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer dentro del presente Acuerdo.

Requiere propender por la participación equilibrada y el protagonismo de las mujeres al interior de organizaciones y movimientos sociales y partidos políticos. Con el fin de crear conciencia de derechos y promover nuevos liderazgos de las mujeres, se pondrán en marcha programas de formación sobre sus derechos políticos y formas de participación política y ciudadana, sin perjuicio del deber de fortalecer el cumplimiento de los compromisos y normas internacionales y las normas nacionales sobre el particular.

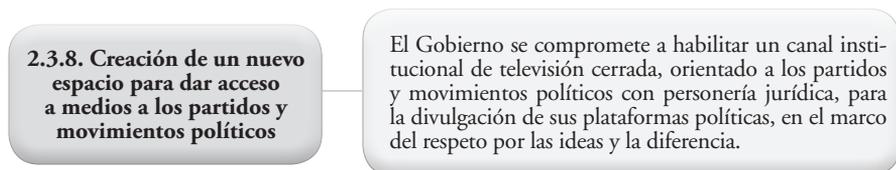


Figura 24. Creación de un nuevo espacio para dar acceso a medios a los partidos y movimientos políticos

Ese canal también servirá para la divulgación del trabajo de organizaciones de víctimas, de las organizaciones y movimientos sociales, para la promoción de una cultura democrática de paz y reconciliación y de valores no discriminatorios y de respeto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, así como para la divulgación de los avances en la implementación de los planes y programas acordados como parte de este Acuerdo.

Se establecerá una comisión con representantes de los partidos y movimientos políticos y organizaciones y movimientos sociales más representativos para asesorar en la programación del canal.



CAPÍTULO III

IMPLEMENTACIÓN NORMATIVA DEL ACUERDO DE PAZ



Conforme al Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016, el trámite legislativo frente a las iniciativas que buscaban implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se condujo por las siguientes reglas:

- a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, y su contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera;
- b) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la Paz tendrán trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre ellos;
- c) El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere este artículo deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto precederá esta fórmula: “El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA”.
- d) El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno Nacional. El segundo debate tendrá lugar en las plenarias de cada una de las Cámaras;
- e) Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza;
- f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días.
- g) Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta;

- h) “Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno Nacional” [Esta regla fue declarada INEXEQUIBLE por la Sentencia C-332 de 2017, Magistrado Ponente Antonio José Lizarazo Ocampo].
- i) Todos los proyectos y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;
- j) En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno Nacional, en una sola votación. [Esta regla fue declarada INEXEQUIBLE por la Sentencia C-332 de 2017, Magistrado Ponente Antonio José Lizarazo Ocampo]
- k) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. Las Leyes Estatutarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.

En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.

Asimismo, se otorgaron por medio del Acto Legislativo 01 de 2016 las facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, el Presidente de la República tuvo las facultades para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Los decretos con fuerza de ley que se dictaron en desarrollo de este acto legislativo tenían control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

Con base en las anteriores reglas, el Congreso de la República procedió a implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y se obtuvieron los siguientes resultados.

3.1. Nota de precisiones metodológicas

Como se enunció anteriormente, el Acto Legislativo 01 de 2016 brindó un procedimiento legislativo especial para la paz, con el fin de dotar de herramientas jurídicas la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

A continuación se hace una descripción del resultado de este procedimiento legislativo especial para la paz: primero se analizan los actos legislativos, es decir las reformas constitucionales en virtud del Acuerdo, en las que se hace una descripción del contenido normativo de la reforma, conforme a los temas que se extrajeron de la participación política de 1991 a 2017; de existir algún pronunciamiento de la Corte Constitucional, se clasifica su contenido de acuerdo con el mismo.

Con la metodología anteriormente expuesta, se analizan luego los proyectos que se presentaron al Congreso de la República, y además se hace una descripción del trámite legislativo con las siguientes variables: Estado del proyecto, Autor, Origen, Fecha de presentación, Reparto, Comisión.

De la misma forma, se hace una descripción de las leyes y los proyectos de ley presentados al Congreso de la República por el Gobierno, con el fin de materializar lo acordado con las FARC-EP.

3.2. Actos Legislativos

En este acápite se busca hacer una relación de todos los Actos Legislativos que tienen una relación directa con la participación política derivada de los Acuerdos para la Paz firmados en Bogotá en noviembre de 2016, bajo la figura del Proceso Legislativo Especial para la Paz comúnmente denominado *Fast Track*. La intención primordial es localizar las reglas específicas de lo que el legislador positivizó en la Constitución para su posterior contraste con las normas que estableció la Corte Constitucional mediante el control de constitucionalidad que hace sobre la reforma de mérito.

3.2.1. Acto Legislativo 01 de 2017. “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”.

Este acto legislativo crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y, en la medida que reconoce estas instituciones, toca temas relacionados con la participación en política en el marco del posconflicto. El Acto brinda las disposiciones normativas de nivel constitucional necesarias para el desarrollo de la justicia especial para la paz; dentro de su texto contempla como temas de participación en política, derivados de la integración equitativa de género de los diferentes órganos del SIVJRNR y, en especial, del artículo 20, las disposiciones para la garantía de participación en política de los miembros de las FARC-EP que hayan firmado el acuerdo, las cuales consisten en:

3.2.1.1. Contenido

- Condiciones para el ejercicio de los derechos políticos

La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa de hombres y mujeres, con respeto a la diversidad étnica y cultural, y a los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección.

El componente de justicia del SIVJRNR, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas.

- Elegir y ser elegido

La imposición de cualquier sanción en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) no inhabilitará para la participación política, ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política. Respecto a aquellas personas que pertenezcan a organizaciones rebeldes que hayan firmado un acuerdo de paz con el Gobierno, a efectos de reincorporación quedarán en efecto suspensivo las condenas derivadas de delitos que sean competencia del Tribunal para la Paz impuestas por la justicia ordinaria o disciplinaria, hasta tanto estas condenas hayan sido tratadas por la Jurisdicción Especial para la Paz para lo de su competencia.

3.2.1.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional se pronunció frente al contenido del Acto Legislativo 01 de 2017 en el Comunicado N.º 55 del 14 de noviembre de 2017, en el que manifestó:

- Elegir y ser elegido

En relación con el parágrafo del artículo transitorio 20, el efecto suspensivo de las condenas para efectos de reincorporación hace referencia a la suspensión –a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2017– de los efectos de las condenas que se hubieren impuesto por la justicia ordinaria o disciplinaria a los integrantes de las FARC-EP, organización rebelde que suscribió el acuerdo de paz con el Gobierno, por los delitos atribuidos a la competencia del Tribunal para la Paz, para todos los efectos de la reincorporación a la vida económica, social y política. Constituye, en consecuencia, suspensión temporal de las inhabilidades impuestas como penas accesorias en las respectivas providencias, así como de las inhabilidades constitucionales y legales derivadas de las condenas penales y de las sanciones disciplinarias, entre ellas las inhabilidades para ser elegido, acceder al desempeño de funciones públicas y contratar con el Estado, hasta que dichas condenas sean tratadas por la Jurisdicción Especial para la Paz, de conformidad con su competencia.

La suspensión de las inhabilidades, sin embargo, se encuentra condicionada al cumplimiento progresivo y de buena fe de las obligaciones derivadas del Acuerdo y del A.L. 01 de 2017, en particular: dejación de las armas; sometimiento al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; atender las obligaciones ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, y ante la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas; compromiso de no reincidencia. Se trata de obligaciones cuyo incumplimiento impide que las condenas suspendidas sean tratadas adecuadamente por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).

- Condiciones para el ejercicio de los derechos políticos

En consonancia con lo anterior, para efectos de la inscripción de los candidatos, corresponderá al Alto Comisionado para la Paz certificar acerca de la pertenencia a las FARC-EP, organización rebelde que suscribió el acuerdo de paz con el Gobierno, y al Secretario Ejecutivo de la JEP certificar sobre el compromiso de sometimiento al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Las demás obligaciones se cumplirán en forma progresiva y en la oportunidad que corresponda, según el diseño del proceso y la entrada en funcionamiento de los diferentes componentes del Sistema.

Corresponderá a la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP–, de conformidad con el inciso quinto del artículo transitorio 1.º del Acto Legislativo, verificar el cumplimiento de estas condicionalidades y adoptar las medidas de levantamiento de la suspensión en caso de incumplimiento de las mismas.

Por otra parte, en relación con el inciso primero, para la Corte la regla es clara en cuanto a las consecuencias de las sanciones de la JEP –desde el momento en que se impongan– en materia de inhabilidades para el ejercicio del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pero deja un vacío en cuanto al cumplimiento de las sanciones, en particular en relación con la forma de resolver las incompatibilidades que pudieran presentarse entre su cumplimiento y el ejercicio simultáneo de las actividades políticas.

Corresponderá a la Jurisdicción Especial para la Paz determinar la compatibilidad con la participación en política de las sanciones que ella imponga a los excombatientes. A este respecto, llamó la Corte la atención sobre el hecho de que las sanciones deben estar sujetas a un estándar mínimo que permita dar cumplimiento a la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario, y el de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como el derecho al debido proceso.

3.2.2. Acto Legislativo 02 de 2017. “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

3.2.2.1. Contenido

- La participación como característica y fin esencial del Estado

En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final, y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

3.2.2.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3. 2.3. Acto Legislativo 03 de 2017. “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

El Acto Legislativo 03 de 2017 le da vida al partido político de las FARC-EP y por lo consiguiente toca gran variedad de reglas específicas creadas por el Proceso Legislativo Especial para la Paz, íntimamente relacionadas con el tema de participación en política. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho Acto Legislativo, según la prerrogativa a la cual corresponda.

3.2.3.1. Contenido

- Partidos y movimientos políticos

Una vez finalizado el proceso de dejación de armas por las FARC-EP, en los términos del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, suscrito el 24 de noviembre de 2016, se reconocerá de pleno derecho personería jurídica al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

Para esos efectos, finalizado el proceso de dejación de armas, los delegados de las FARC-EP en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final manifestarán y registrarán formalmente ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces la decisión de su transformación en partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y la designación de sus directivos, así como su compromiso con la equidad de género, conforme a los criterios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad en el funcionamiento y organización interna.

En virtud de este acto formal, el partido o movimiento político, con la denominación que adopte, será inscrito para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica.

El reconocimiento de la personería jurídica atribuirá al nuevo partido o movimiento político los mismos derechos de los demás partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

Recibir anualmente para su funcionamiento –entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces y el 19 de julio de 2026– una suma equivalente al promedio de lo que reciben durante cada año los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento.

Para contribuir a la financiación del Centro de pensamiento y formación política del partido, así como para la difusión y divulgación de su plataforma ideológica y programática, este recibirá anualmente –entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2022– una suma equivalente al 7 % anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

En el caso de las campañas presidenciales, se les reconocerá la financiación estatal que corresponda a los candidatos que reúnan los requisitos de ley, de conformidad con las disposiciones aplicables a dichas campañas.

En el caso de las campañas al Senado, recibirán financiación estatal anticipada equivalente al 10 % del límite de gastos fijados por la autoridad electoral, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes sobre anticipos previstas para los demás partidos políticos reconocidos. La financiación estatal previa no estará sujeta a devolución, siempre y cuando los recursos asignados hayan sido destinados a las finalidades establecidas en la ley

Acceder a espacios en los medios de comunicación social en las mismas condiciones de los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de acuerdo con la aplicación de las normas vigentes.

Inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular en las mismas condiciones que se exigen a los demás partidos y movimientos políticos.

Sin perjuicio de lo anterior, los candidatos que hubieren sido miembros de las FARC-EP deberán, en el momento de la inscripción de las candidaturas, expresar formalmente su voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) contemplados en el Acto Legislativo 01 de 2017.

Inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular en las mismas condiciones que se exigen a los demás partidos y movimientos políticos. Sin perjuicio de lo anterior, los candidatos que hubieren sido miembros de las FARC-EP deberán, en el momento de la inscripción de las

candidaturas, expresar formalmente su voluntad de acogerse a los mecanismos y medidas establecidas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) contemplados en el Acto Legislativo 01 de 2017. Se exceptuarán aquellas personas que hayan resuelto su situación jurídica en virtud del Título III, Capítulo I, de la Ley 1820 de 2017.

Designar, de manera transitoria y hasta el 20 de julio de 2026, un delegado ante el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, quien tendrá voz pero no voto, y podrá participar en las deliberaciones de esa corporación.

El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, con personería jurídica, podrá presentar lista propia o en coalición para la circunscripción ordinaria del Senado de la República, la cual competirá en igualdad de condiciones y de conformidad con las reglas ordinarias.

- Condiciones para el ejercicio de los derechos políticos

Sin embargo, para las elecciones de los períodos 2018-2022 y 2022-2026 del Senado de la República, se aplicarán las siguientes reglas especiales:

Se realizará una primera operación para identificar y asignar el número de curules que le correspondan al partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, de conformidad con la fórmula establecida en el artículo 263 de la Constitución Política. Si una vez aplicada esta regla, la lista propia o en coalición que inscriba el partido o el movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP no alcanza a obtener cinco (5) curules, el Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces le asignará las que hicieran falta para completar un mínimo de 5 miembros. En todo caso, estas cinco (5) curules serán siempre adicionales al número de miembros del Senado de la República señalado en el artículo 171 de la Constitución Política.

Si de acuerdo con lo establecido en el numeral anterior, la lista propia o de coalición que inscriba el partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida política legal obtuviere cinco (5) o menos curules, se repetirá el proceso de asignación de las cien (100) curules de la circunscripción ordinaria del Senado de la República de conformidad con el artículo 263 constitucional sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista

Si una vez aplicado el procedimiento establecido en el numeral primero del presente artículo, la lista propia o en coalición del partido o movimiento político que surja de las FARC-EP a la vida política, obtiene un número de curules superior a cinco (5), aquellas que superen este número serán asignadas y descontadas de las cien (100) curules de la circunscripción

ordinaria del Senado. Posteriormente se repetirá el procedimiento para asignar un número de curules igual a cien (100) menos las curules asignadas a la lista del partido o movimiento política que surja de las FARC-EP que excedan las cinco iniciales, de conformidad con el artículo 263 constitucional, sin tener en cuenta la participación de la mencionada lista.

La Cámara de Representantes estará integrada durante los períodos 2018-2022 y 2022-2026, hasta por cinco (5) representantes adicionales a los que se determinan en el artículo 176 de la Constitución Política, elegidos de conformidad con las siguientes reglas especiales:

El partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal con personería jurídica, podrá inscribir para las elecciones de 2018 y 2022 al igual que los otros partidos o movimientos políticos con personería jurídica, listas únicas de candidatos propios o en coalición para las circunscripciones territoriales en que se elige la Cámara de Representantes.

Estas listas competirán en igualdad de condiciones, de conformidad con las reglas ordinarias, por la totalidad de las curules que se eligen en dichas circunscripciones.

El partido o movimiento político reconocido deberá cumplir los requisitos de conservación de la personería jurídica, y estará sujeto a las causales de pérdida de la misma, previstas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la ley, salvo la acreditación de un determinado número de afiliados, la presentación a certámenes electorales y la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha de su inscripción en el registro único de partidos y movimientos políticos y el 19 de julio de 2026. Después de esta fecha se le aplicarán las reglas establecidas para todos los partidos o movimientos políticos. El uso de estos recursos se hará acorde con las reglas que se aplican a todos los partidos y movimientos políticos.

3.2.3.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.2.4. Acto Legislativo 04 de 2017. “Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”.

El Acto Legislativo 04 de 2017 tiene como objetivo la reasignación de los recursos que vienen del Sistema Nacional de Regalías para financiar el posconflicto en las regiones de Colombia. A continuación se transcriben

textualmente los apartes de dicho Acto Legislativo, según la prerrogativa a la cual correspondan.

3.2.4.1. Contenido

- Participación ciudadana y función de control

Los proyectos de inversión que pueden ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1.º y 2.º de este párrafo serán definidos por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado; un (1) representante del organismo nacional de planeación; y un (1) representante del Presidente de la República; el gobierno departamental representado por dos (2) gobernadores, y el gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.

3.2.4.1. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.2.5. Acto Legislativo 05 de 2017. “Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”.

Este acto legislativo tiene como objetivo prohibir la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho Acto Legislativo, según la prerrogativa a la cual correspondan.

3.2.5.1. Contenido

En el presente proyecto no se contemplan ni garantías ni deberes para el ejercicio de la participación en política.

3.2.5.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.3. Proyectos de actos legislativos en trámite

3.3.1. Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado – 017 de 2017 Cámara, “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026 - Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”.

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto:	PENDIENTE APROBAR INFORMES DE CONCILIACIÓN ¹⁸⁹
Autor:	Ministro del Interior, DR. JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Origen:	SENADO DE LA REPÚBLICA
Fecha de presentación:	02 de mayo de 2017
Reparto Comisión:	COMISIÓN PRIMERA

3.3.1.1. Contenido

A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho Acto Legislativo, según la prerrogativa a la cual correspondan.

- Sufragio y elecciones

Se crean Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los períodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026

Estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Circunscripción 1. Municipios del departamento del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldono, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. Municipios del departamento de Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa y los municipios de Florida y Pradera, en el Valle del Cauca.

- Circunscripción 2. Municipios del departamento de Arauca: Arauquita, Fortul, Saravena y Tame.

- Circunscripción 3. Municipios del departamento de Antioquia: Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza.

- Circunscripción 4. 8 municipios del departamento de Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

- Circunscripción 5. Municipios del departamento del Caquetá: Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José de Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita y Valparaíso, y el municipio de Algeciras del departamento del Huila.

Para las elecciones de las 16 Circunscripciones Especiales de Paz, se excluirán las cabeceras municipales de estas circunscripciones que superen los 10.000 ciudadanos aptos para votar.

Únicamente se habilitarán los puestos de votación y el censo electoral de la zona rural de estos municipios. Se garantizará la participación de los habitantes de zonas rurales apartadas y de los centros poblados dispersos de estas circunscripciones, para lo cual la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá crear nuevos puestos de votación en dichas zonas.

Inscripción de candidatos. Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos. Las campañas contarán con financiación estatal especial y acceso a medios regionales. Se desarrollarán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado.

- La participación como característica y fin esencial del Estado

Los candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, de campesinos o sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos. Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos: a. Los consejos comunitarios; b. Los resguardos y las autoridades indígenas en sus

-
- Circunscripción 6. Municipios del departamento de Chocó: Bojayá, Medio Atrato, Istmina, Medio San Juan, Litoral de San Juan, Nóvita, Sipí, Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía, Condoto; y dos municipios de Antioquia: Vigía del Fuerte y Murindó.
 - Circunscripción 7. Municipios del departamento del Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vista Hermosa; y 4 municipios del departamento del Guaviare: San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores.
 - Circunscripción 8. Municipios del departamento de Bolívar: Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno y Zambrano. Municipios de Sucre: Colosó, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre y Tolviejo.
 - Circunscripción 9. Municipios del Cauca: Guapí, López de Micay y Timbiquí; Buenaventura, del departamento del Valle del Cauca.
 - Circunscripción 10. Está constituida por 11 municipios del departamento de Nariño: Barbaças, El Charco, La Tola, Magüí Payán, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco.
 - Circunscripción 11. Municipios del departamento de Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguízamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.
 - Circunscripción 12. Municipios del Cesar: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Pueblo Bello y Valledupar. Municipios de La Guajira: Dibulla, Fonseca, San Juan del Cesar. Municipios del Magdalena: Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta.
 - Circunscripción 13. Municipios del departamento de Bolívar: Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití, y el municipio de Yondó del departamento de Antioquia.
 - Circunscripción 14. Municipios de Córdoba: Puerto Libertador, San José de Uré, Valencia, Tierralta y Montelíbano.
 - Circunscripción 15. Municipios del departamento del Tolima: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.
 - Circunscripción 16. Municipios del departamento de Antioquia: Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Apartadó y Turbo.

territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales; c. Las Kumpañy legalmente constituidas.

- Partidos y movimientos políticos

Los partidos y movimientos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP, a la actividad política legal, no podrán inscribir listas ni candidatos para estas circunscripciones. Ningún grupo significativo de ciudadanos u organización social podrá inscribir listas de candidatos para las circunscripciones de paz simultáneamente con otras circunscripciones.

Se entiende por organizaciones sociales a las asociaciones de todo orden sin ánimo de lucro que demuestren su existencia en el territorio de la circunscripción, mediante personería jurídica reconocida al menos cinco años antes de la elección, o mediante acreditación ante la autoridad electoral competente en el ejercicio de sus actividades en el respectivo territorio durante el mismo período.

Los candidatos, además de los requisitos generales, deberán ser ciudadanos en ejercicio y su domicilio debe corresponder a la circunscripción o a desplazados de estos territorios en proceso de retorno. La inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos requerirá respaldo ciudadano equivalente al 10 % del censo electoral de la respectiva Circunscripción Transitoria Especial de Paz. En ningún caso se requerirán más de 20.000 firmas.

- La participación como principio fundamental del Estado

Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias. La Registraduría Nacional del Estado Civil adoptará medidas especiales para la actualización y vigilancia del censo electoral, la inscripción de candidatos, y el Consejo Nacional Electoral adoptará las medidas para la financiación de las campañas, de conformidad con lo establecido en este Acto Legislativo.

Se garantizará la participación real y efectiva de los pueblos étnicos a través de la inscripción de cédulas, la pedagogía del voto y la instalación de puestos de votación en sus territorios. Se promoverán mecanismos adicionales de control, observación y veeduría ciudadana por parte de organizaciones especializadas y de partidos y movimientos políticos.

En todo caso, la votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz no se tendrá en cuenta para determinar el umbral de acceso a la distribución de curules en la elección ordinaria de la Cámara de Representantes.

- Condiciones para el ejercicio de los derechos políticos

Requisitos para ser candidato. Los candidatos a ocupar las curules en estas circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes deberán cumplir con los requisitos generales establecidos en la Constitución y en la ley para los Representantes a la Cámara, además de los siguientes requisitos especiales: Haber nacido o habitado en el territorio de la respectiva circunscripción los tres años anteriores a la fecha de la elección; o en el caso de los desplazados que se encuentren en proceso de retorno con el propósito de establecer en el territorio de la circunscripción su lugar de habitación, deberán haber nacido o habitado en él no menos de tres años consecutivos en cualquier época.

No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos, elegidos o no, a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, durante el año anterior a la elección de estas circunscripciones especiales de paz, o hayan formado parte de las direcciones de estos durante el mismo año. Tampoco podrán presentarse como candidatos quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido.

Dado el carácter especial de estas circunscripciones, los miembros de los grupos armados al margen de la ley que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno Nacional, y/o se hayan desmovilizado de manera individual en los últimos diez años, no podrán presentarse como candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz.

El Gobierno Nacional reglamentará las sanciones de quienes, habiendo sido elegidos en alguna de las circunscripciones transitorias de paz, no cumplan con los requisitos y reglas establecidas en el presente acto legislativo. Para la reglamentación de las sanciones, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta el inciso segundo del artículo 134 de la Constitución Política.

- Sufragio y elecciones

Forma de elección. En cada una de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz se elegirá un Representante a la Cámara. Las listas tendrán voto preferente y estarán integradas por dos candidatos, al menos uno de los cuales deberá acreditar su condición de víctima del conflicto.

Para efectos del proceso de elección, la curul se adjudicará al candidato más votado de la lista que obtenga el mayor número de votos dentro de la respectiva circunscripción. La votación de las circunscripciones transitorias especiales de paz se hará en tarjeta separada de las que corresponden a las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes.

Los candidatos y las listas de circunscripciones transitorias especiales de paz no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con candidatos o listas inscritas para las circunscripciones ordinarias para la Cámara de Representantes. La violación de esta norma generará la pérdida de la curul en caso de resultar electos a la circunscripción transitoria especial de paz.

Los particulares podrán contribuir a la financiación de estas campañas mediante donaciones hechas directamente al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales, las cuales serán distribuidas por la autoridad electoral entre todas las campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, por partes iguales, hasta concurrencia del monto máximo señalado. Estas donaciones no podrán superar el 10 % del monto establecido para la Cámara de Representantes y recibirán el tratamiento tributario que establece la ley para las donaciones y contribuciones a los partidos y movimientos políticos.

No se permiten aportes privados directos a campañas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

- Uso de los medios de comunicación en pro de la participación política

Acceso a medios de comunicación. Cuando se utilicen medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, las campañas únicamente podrán utilizar los espacios gratuitos otorgados por el Estado. Para ello, la autoridad electoral reglamentará la asignación de espacios gratuitos en los medios de comunicación social regional que hagan uso del espectro electromagnético, sin perjuicio de que puedan ampliarse en caso de que se creen espacios en nuevos medios de comunicación.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión señalarán los espacios de que se puede disponer. Tal distribución se hará conforme a las normas electorales vigentes.

- Participación ciudadana y función de control

Tribunales Electorales Transitorios. La autoridad electoral pondrá en marcha Tribunales Electorales Transitorios de Paz tres meses antes de las elecciones. Estos tribunales velarán por la observancia de las reglas estable-

cidas para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, verificarán el censo electoral de la respectiva circunscripción y atenderán las reclamaciones presentadas en relación con las mismas.

El Gobierno Nacional reglamentará en un término máximo de treinta días, a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, lo relativo a los mecanismos de observación y transparencia electoral ciudadana, la campaña especial de cedulación y registro electoral y las campañas de pedagogía y sensibilización en torno a la participación electoral.

La autoridad electoral determinará lo correspondiente a la publicidad y rendición de cuentas en la financiación de las campañas de las listas inscritas.

3.3.1.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

Nota: Frente al caso concreto, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, se pronunció el 6 de diciembre de 2017, con ocasión de la consulta formulada por el Ministro de Interior sobre el quórum y la mayoría necesaria para la aprobación del Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 de 2017 Cámara, “Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026 - Procedimiento Legislativo Especial para la Paz”, manifestando:

La sala se permite precisar que cuando se aplique la sanción consagrada en el artículo 134 de la Carta Política modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015, (situación conocida como la “silla vacía”) se genera forzosa-mente la reducción del número de integrantes de la respectiva Comisión o corporación (Senado o Cámara) o Congreso en pleno, según el caso.

Por lo tanto, la determinación del quórum y las mayorías debe establecerse con base en el número total de integrantes de la respectiva Corporación fijado en la Constitución, cifra la que en restarse las curules que no pueden ser reemplazadas tal como lo señala el inciso 3.º del artículo 134 de la Constitución Política. En otras palabras, para efectos de conformación del quórum y mayorías se toma en cuenta el número de miembros que efectivamente integran el cuerpo colegiado como efecto del cumplimiento de la norma constitucional que da lugar a la “silla vacía”.

En consecuencia, para el caso concreto de la consulta y debido a la denominada “silla vacía” que afecta a 3 senadores, bajó el número de

senadores de 102 a 99, de manera que el Senado de la República quedó integrado por 99 senadores, y este es el número que determina el quórum decisorio y la mayoría absoluta requerida. La mayoría absoluta del número intermedio superior a la mitad de los votos de los integrantes de la respectiva corporación. Así las cosas, para el caso en concreto de la consulta la mayoría absoluta de 99 es de 50.

3.3.2. PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N.º 07 de 2017 Senado – 012 de 2017 Cámara. “Por medio del cual se adopta una Reforma Política y Electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una Paz estable y duradera”

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto	ARCHIVADO EN PLENARIA DE SENADO ¹⁹⁰
Autor	Ministro del Interior, DR. JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Origen	CÁMARA DE REPRESENTANTES
Fecha de presentación	17 de mayo de 2017
Comisión de reparto	COMISIÓN PRIMERA

Este proyecto de Acto Legislativo buscaba una reforma política de mayor magnitud, en temas como: la lista cerrada para los miembros de las corporaciones públicas, reglamentar las coaliciones entre los distintos movimientos y partidos políticos, regular la financiación electoral, voto obligatorio para ciertos sujetos, y regular las funciones del Consejo Nacional Electoral, entre otros temas. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho Acto Legislativo, según la prerrogativa a la cual correspondan.

3.3.2.1. Contenido

- Partidos y movimientos políticos

El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento de los partidos políticos con personería jurídica.

Las campañas para la elección popular de cargos y corporaciones públicas de los movimientos y partidos políticos con personería jurídica serán financiadas preponderantemente con recursos estatales, mediante antici-

¹⁹⁰ Consultado en: <http://www.comisionprimerasenado.com/procedimiento-especial-para-la-paz-al1-16/proyectosen-tramite/759-proyectos-en-tramite-periodo-legislativo-especial-para-la-paz-1/file> , 12 de diciembre de 2017, 1:15 p.m.

pos, reposición de gastos y financiación estatal indirecta de algunos rubros, que incluirá, al menos, la propaganda electoral y la franquicia postal, de conformidad con la ley. Se podrá limitar el monto total de los gastos de las campañas electorales de acuerdo con la ley. En ningún caso la totalidad de los gastos de los candidatos que integran una lista podrá superar el monto total establecido. Los recursos de anticipos que reciban los partidos serán destinados de forma discrecional por las directivas de los partidos, para la financiación de las campañas de sus candidatos y para garantizar la participación de jóvenes y mujeres.

Las organizaciones políticas y los candidatos no podrán entregar, ni los ciudadanos exigir, donaciones, dádivas, regalos o empleos con el propósito de ejercer el derecho al voto, distintos a aquellos de contenido publicitario entregados durante la campaña, y los de cortesía ofrecidos en cualquier tipo de convocatoria a grupos de ciudadanos en los que se exponga la propuesta o programa del candidato. El Consejo Nacional Electoral reglamentará esta materia y determinará el monto máximo que se podrá invertir en este tipo de actividades.

- Sufragio y elecciones

A partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, nadie podrá elegirse para más de dos (2) períodos consecutivos en cada una de las siguientes corporaciones: Senado de la República, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital o Municipal, o Junta Administradora Local.

Habrá un Senador por cada uno de los departamentos señalados en el artículo 309, el departamento de Caquetá y el departamento del Chocó. Esta curul se asignará al candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes, en las elecciones para Cámara de Representantes en cada una de estas circunscripciones. La elección así provista no dará lugar a su reemplazo en la Cámara de Representantes.

Los Representantes a la Cámara a los que por medio de esta disposición se les asigne una curul en el Senado de la República serán eximidos de las disposiciones constitucionales establecidas en el artículo 172.

- Elegir y ser elegido

Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior, excepto para el desempeño de cargo o empleo público previsto en el numeral 1 del artículo 180.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo quedará sometido al mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés. El análisis del elemento temporal de las inhabilidades aplicables al llamado se hará teniendo como parámetro la fecha de la respectiva elección, en tanto que el de las incompatibilidades y conflictos de interés tendrá como referente la de su posesión.

- Sufragio y elecciones

El ejercicio del derecho al voto en las elecciones anteriores constituirá un requisito obligatorio para acceder al empleo público o contratar con el Estado, salvo fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobado. La ley reglamentará la materia.

- Partidos y movimientos políticos

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por cuatro (4) candidatos; por lo menos uno de ellos será mujer.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley. En la conformación de las listas se observarán, en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad.

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos podrán presentar candidatos propios o en coalición y listas únicas o en coalición para cargos o corporaciones públicas.

Las coaliciones comprometen a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos coaligados a presentar listas individualmente o como coalición en todas las circunscripciones donde decidan postular candidatos. En ningún caso un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos puede pertenecer a más de una coalición.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos y con los votos obtenidos solamente por la lista,

única o de coalición, que se imputarán, hasta su agotamiento, a los candidatos en orden de inscripción hasta que alcancen un número de votos preferentes igual a la cifra repartidora. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

Para formalizar la coalición se deberá realizar un acuerdo que contendrá: la agenda programática, los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que integran la coalición y sus candidatos, el orden de la lista, las reglas para la financiación de la campaña, la rendición de cuentas, las reglas de distribución en materia de reposición de gastos y anticipos y los espacios de publicidad. El acuerdo de coalición será el único requisito adicional para la inscripción de candidatos y listas de coalición. La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes.

3.3.2.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.4. Leyes

3.4.1. **Ley 1865 de 2017. Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.**

Esta ley tiene por objeto exceptuar a la Unidad Nacional de Protección durante la presente vigencia fiscal y la del año 2018, de la restricción en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en lo referente al crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal.

3.4.1.1. Contenido

- **Condiciones para el ejercicio de los derechos políticos**

Las medidas materiales de protección de que trate el punto 3.4.7.4. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

3.4.1.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.4.2. Ley 1830 del 06 de marzo de 2017. “Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”.

Esta ley tiene por objeto dar la posibilidad de designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz creado por el Acto Legislativo 01 de 2016. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicha ley, según la prerrogativa a la cual correspondan.

3.4.2.1. Contenido

- Partidos y movimientos políticos

La agrupación política de ciudadanos en ejercicio, que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes), para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016.

- Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática

Estos voceros o voceras deberán ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio, y se convocarán a todas las sesiones en que se discutan tales proyectos. Podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto, y cumplirán a cabalidad con el reglamento del Congreso. El Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para su funcionamiento y trabajo.

El presidente de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, establecida en la Ley 1448 de 2011, será invitado a todas las sesiones en las que se discutan proyectos relacionados con los derechos de las víctimas y que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, para que sea escuchado en el marco de la sesión informal, de conformidad con el artículo 231 de la Ley 5 de 1992.

3.4.2.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-408 del 28 de junio de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, declaró exequible la ley en mención. A continuación se transcriben apartes textuales de la sentencia, en el marco de la prerrogativa respectiva.

- La participación como característica y fin esencial del Estado

En la sentencia se hace alusión a la paz, y se precisan “unas obligaciones específicas para el Estado, que deben materializarse en “al menos, tres aspectos definidos:

- i) un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y política pública dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, al logro de la convivencia pacífica.
- ii) un deber social de preferir la solución pacífica como mecanismo constitucionalmente admisible de resolución de las controversias;
- iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material.

La Corte evidencia que la previsión de mecanismos para la participación de los ciudadanos en los procesos de justicia transicional no es solo válido, sino recomendable en términos de legitimidad y soporte democrático a las decisiones, entre ellas las de carácter normativo, que se adopten en el marco de la implementación de acuerdos para la superación del conflicto armado. Esta participación, como lo demuestran varias experiencias comparadas en procesos de paz, suele prever la inclusión de excombatientes que han abandonado la actividad armada y se han sujetado a las reglas propias de la democracia.

El ámbito de regulación de la norma no incorpora forma alguna de participación en política de los miembros de las FARC-EP en proceso de reincorporación. Se trata de una intervención puntual de esos voceros, restringida exclusivamente a la vigencia del Procedimiento Legislativo Especial.

Los voceros y voceras de que trata la norma examinada, en cambio, no son elegidos por el cuerpo electoral y, por lo mismo, el orden jurídico no puede conferirles las garantías institucionales ni la función de producción normativa antes descritas. En ese orden de ideas, su actividad se limita, como lo describe el precepto legal analizado, a hacer parte de la deliberación de las iniciativas que se tramitan mediante el procedimiento legislativo especial, pero solo en su condición de invitados al trámite, con voz, pero sin posibilidad de voto dentro de dichas discusiones

3.4.3. Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016. “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”.

Esta ley tiene por objeto regular las amnistías e indultos por los delitos políticos y los delitos conexos con estos, así como adoptar tratamientos penales especiales diferenciados, en especial para agentes del Estado que hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicha ley, según la prerrogativa a la cual correspondan.

3.4.3.1. Contenido

- Condiciones para el ejercicio de los derechos políticos

Que se propicien mayores espacios de participación ciudadana que fortalezcan el proceso de transición hacia la construcción de una paz estable y duradera.

Las personas que, por conductas desplegadas en contextos relacionados con el ejercicio del derecho a la protesta o disturbios internos, hayan sido perseguidas penalmente, por los delitos contemplados en los artículos 112 (lesiones personales con incapacidad menor de 30 días), 265 (daño en bien ajeno), 353 (perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial), 353A (obstrucción de vías públicas que afecte el orden público), 356A (disparo de arma de fuego), 359 (empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos), 429 (violencia contra servidor público), 430 (perturbación de actos oficiales) y 469 (asonada) del Código Penal colombiano.

Otras personas condenadas por delitos diferentes a los anteriores, como consecuencia de participación en actividades de protesta, podrán solicitar a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas el ejercicio de sus competencias respecto a sus condenas, si pudieran acreditar que las conductas por las que fueron condenados no son de mayor gravedad que las establecidas en los anteriores artículos del Código Penal.

3.4.3.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.5. Proyectos de ley

3.5.1. Proyecto de Ley Estatutaria N.° 03 de 2017 Senado, N.° 06 de 2017 Cámara. “Por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”.

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto	ENVIADO A LA CORTE CONSTITUCIONAL ¹⁹¹
Autor	Ministro del Interior, DR. JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Origen	SENADO DE LA REPÚBLICA
Fecha de presentación	01 de febrero de 2018
Repartido a comisión	COMISIÓN PRIMERA

El objeto de este proyecto de ley estatutaria es establecer el marco general para el ejercicio y la protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes.

Nota: Este proyecto de ley estatutaria ya agotó su trámite en el Congreso de la República. Actualmente está a la espera del pronunciamiento de la Corte Constitucional, puesto que por ser un proyecto de ley estatutaria tiene control previo y automático. Una vez se pronuncie la Corte Constitucional frente al proyecto, continuará su trámite para convertirse en ley. El texto utilizado para hacer el siguiente análisis es el conciliado por la Cámara de Representantes y el Senado de la República¹⁹². A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho proyecto de ley, según la prerrogativa a la cual correspondan.

3.5.1.1. Contenido

- Estatuto de la oposición

Protección especial del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y algunos derechos de las organizaciones independientes.

¹⁹¹ Consultado en: <http://www.comisionprimerasenado.com/procedimiento-especial-para-la-paz-all-16/proyectos-en-tramite/759-proyectos-en-tramite-periodo-legislativo-especial-para-la-paz-1/file> , el 12 de diciembre de 2017, 1:40 p.m.

¹⁹² Consultado en: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=2118&p_numero=03&p_consec=47726 , el 12 de diciembre de 2017, 2:02 p.m.

Entiéndase por *organizaciones políticas* a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, así como a los grupos significativos de ciudadanos, las agrupaciones políticas y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular.

Derecho fundamental a la oposición política. De conformidad con los artículos 40 y 112 de la Constitución Política, la oposición es un derecho fundamental autónomo que goza de especial protección por el Estado y las autoridades públicas. La oposición política permite proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político a la gestión de gobierno, mediante los instrumentos señalados en el presente Estatuto, sin perjuicio de los derechos consagrados en otras leyes.

Construcción de la Paz Estable y Duradera. El Estatuto de Oposición aquí consagrado se soporta en el reconocimiento de la legitimidad de la oposición política como elemento central de la resolución pacífica de las controversias.

Participación política efectiva. El Estado garantizará a todas las organizaciones políticas el ejercicio de la oposición, incluyendo la movilización y la protesta social.

Ejercicio pacífico de la deliberación política. El proceso de reincorporación política de los actores en armas requiere el respeto efectivo del derecho a la oposición política.

- Norma programática con perspectiva de género

Equidad de género. Las organizaciones políticas, incluidas aquellas que se declaren en oposición, compartirán el ejercicio de los derechos que les son propios, entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal.

- Participación ciudadana y función de control

Control político: El ejercicio del control político permitirá a las organizaciones políticas verificar y controlar las acciones políticas y administrativas del Gobierno.

- La participación como característica y fin esencial del Estado

Diversidad étnica: Las organizaciones y/o movimientos indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueras gozarán del respeto a sus diferentes posiciones culturales, ideológicas, cosmovisión y opiniones políticas que surjan del debate democrático.

Las organizaciones políticas que inscribieron al candidato electo como Presidente de la República, gobernador o alcalde se tendrán como de gobierno o en coalición de gobierno. En consecuencia, mientras dure su mandato no podrán acceder a los derechos que se les reconocen a las organizaciones políticas de oposición o independientes, en la presente ley.

- Estatuto de la oposición

Las organizaciones políticas declaradas en oposición de que trata la presente ley tendrán los siguientes derechos específicos:

- Financiación adicional para el ejercicio de la oposición.
- Acceso a los medios de comunicación social del Estado o que hacen uso del espectro electromagnético.
- Acceso a la información y a la documentación oficial.
- Derecho de réplica.
- Participación en mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas de elección popular.
- Participación en la agenda de las corporaciones públicas.
- Garantía del libre ejercicio de los derechos políticos.
- Participación en la Comisión de Relaciones Exteriores.
- Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.
- Derecho a la sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y presupuesto.

Se promoverán garantías y mecanismos de acciones afirmativas para que los partidos y movimientos sociales de los pueblos indígenas y afrodescendientes accedan a los derechos reconocidos en este artículo.

Financiación adicional para el ejercicio de la oposición. Se apropiará una partida adicional para el Fondo Nacional de Financiación Política, equivalente al cinco por ciento (5 %) del monto del financiamiento del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con destino a las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional, las que internamente garantizarán el manejo de los recursos asignados de acuerdo con los principios constitucionales y legales rectores del presente Estatuto. Esta partida se distribuirá en partes iguales entre todas ellas.

- Uso de los medios de comunicación en pro de la participación política

Acceso a los medios de comunicación social del Estado y a los demás que hacen uso del espectro electromagnético. Sin perjuicio de los espacios institucionales para la divulgación política otorgados a todos los partidos y

movimientos políticos con personería jurídica, la Autoridad Electoral asignará entre las organizaciones políticas con representación en las corporaciones públicas de elección popular que se declaren en oposición, espacios adicionales en medios de comunicación social del Estado y en los demás que hacen uso del espectro electromagnético. Para radio y televisión, se hará de la siguiente manera:

[La Autoridad Electoral] asignará, en cada canal de televisión y emisora, al menos 30 minutos mensuales en las franjas de mayor sintonía. Determinará la duración, frecuencia y fechas de emisión de los espacios, con el apoyo técnico de la Autoridad Nacional de Televisión y del Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones, según sea el caso.

Para el ejercicio de la oposición al Gobierno Nacional, se asignarán [esos espacios] solamente en medios de comunicación con cobertura nacional. Para el ejercicio de la oposición a nivel territorial, se asignarán espacios de acuerdo con la cobertura y correspondencia de los medios con el nivel territorial. El cincuenta por ciento (50 %) del tiempo se asignará en partes iguales, y el otro cincuenta por ciento (50 %) con base en el número de escaños que tenga cada organización en el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales, según corresponda. El costo de los espacios será asumido con cargo al Presupuesto General de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias.

Para las concesiones o títulos que se asignen, renueven o prorroguen a partir de la vigencia de esta ley, los tiempos necesarios para el cumplimiento de lo aquí ordenado constituye una obligación especial del servicio a cargo de los concesionarios u operadores.

En los espacios otorgados para divulgación política en los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, las organizaciones políticas deberán garantizar la participación paritaria entre hombres y mujeres.

Acceso a medios de comunicación en instalación del Congreso. En la instalación de las sesiones del Congreso por el presidente de la República, luego de la transmisión oficial, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional tendrán un tiempo de veinte (20) minutos para presentar sus observaciones y dar a conocer los planteamientos alternativos, en los mismos medios de comunicación social utilizados para la transmisión oficial. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.

La Autoridad Electoral reglamentará la materia, así como las condiciones en que este derecho pueda extenderse al ejercicio de la oposición a las administraciones departamentales, distritales y municipales, siempre garantizando condiciones de equidad y proporcionalidad en relación con espacios, tiempos y medios utilizados por los gobiernos locales.

Acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales. Cuando el presidente de la República haga alocuciones oficiales en medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional tendrán, en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, en los mismos medios, con igual tiempo y horario, espacios para controvertir la posición del gobierno. Esta opción tendrá un límite de tres veces en el año. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.

La Autoridad Electoral reglamentará la materia, así como las condiciones en que este derecho pueda extenderse al ejercicio de la oposición a las administraciones departamentales, distritales y municipales.

Acceso a la información y a la documentación oficial. Las organizaciones políticas que se declaren en oposición tendrán derecho a que se les facilite, con celeridad, la información y documentación oficial, dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud. Lo anterior sin perjuicio de lo contemplado en el artículo 258 de la Ley 5ª. de 1992.

Derecho de réplica. Las organizaciones políticas que se declaren en oposición tendrán el derecho de réplica en los medios de comunicación social del Estado o que utilicen el espectro electromagnético, frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el presidente de la República, ministros, gobernadores, alcaldes, secretarios de despacho, directores o gerentes de entidades descentralizadas y por cualquier otro alto funcionario oficial. En tales casos, la organización política interesada en ejercer este derecho podrá responder en forma oportuna, y con tiempo, medio y espacio por lo menos iguales al que suscitó su ejercicio, y en todo caso que garanticen una amplia difusión. Cuando los ataques mencionados se produzcan en alocuciones o intervenciones oficiales, haciendo uso de los espacios que la ley reserva para este tipo de funcionarios en los medios de comunicación social del Estado o que utilicen el espectro electromagnético, se solicitará la protección del derecho en los términos establecidos en esta ley y se concederá en condiciones de equidad para que el representante de la organización de oposición pueda responder en forma oportuna, y con tiempos y medios similares, y que en todo caso garanticen una amplia difusión.

Cuando los ataques mencionados por una intervención o declaración de los funcionarios enunciados, transmitida en los noticieros y programas de opinión que se emitan en los medios de comunicación social del Estado, que utilicen el espectro electromagnético, el medio de comunicación donde se emitió la declaración deberá dar la oportunidad, a la organización de oposición afectada, de responder y controvertir el ataque. Cuando el medio de comunicación en el cual se haya emitido el ataque haya dado oportunidad de respuesta, no procederá en ningún caso el derecho de réplica.

Si el medio no concede la oportunidad de responder al afectado y quien así se considere contacta al medio de comunicación dentro de los tres días siguientes a la emisión de las declaraciones, y éste se niega a permitir su intervención, la organización de oposición afectada podrá acudir a la acción de protección de los derechos de oposición en los términos del artículo 28 de la presente ley.

En todo caso, la réplica se otorgará con base en el principio de buena fe y de forma oportuna, y con tiempo y medio proporcionales, y en un espacio por lo menos similar al que suscitó su ejercicio, y en todo caso que garantice una difusión amplia con respeto por la libertad del noticiero o espacio de opinión para elaborar la respectiva nota informativa o de opinión. Los contenidos completos de la réplica deben estar disponibles en la versión electrónica de los medios de comunicación.

- Participación ciudadana y función de control

Participación en mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular. Las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la correspondiente corporación pública tendrán participación a través de al menos una de las posiciones de las mesas directivas de las Plenarias del Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos distritales y de capitales departamentales. Los candidatos para ocupar la plaza que le corresponda a la oposición solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

La organización política que hubiese ocupado este lugar en las mesas directivas no podrá volver a ocuparlo hasta tanto no lo hagan las demás declaradas en oposición, salvo que por unanimidad así lo decidan. Esta representación debe alternarse en períodos sucesivos entre hombres y mujeres.

Participación en la agenda de las corporaciones públicas. Los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en oposición y con representación en la respectiva corporación pública de elección popular, según sus prioridades y de común acuerdo entre ellos, tendrán derecho a

determinar el orden del día de la sesión plenaria y comisiones permanentes, tres (3) veces durante cada legislatura del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la Constitución Política, y una (1) vez durante cada período de sesiones ordinarias de la asamblea departamental, concejo distrital o municipal, según corresponda. El orden del día podrá incluir debates de control político. La mesa directiva deberá acogerse y respetar ese orden del día.

El orden del día que por derecho propio determinan los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en oposición solo podrá ser modificado por ellos mismos.

Participación en la Comisión de Relaciones Exteriores. Para la selección de los miembros del Senado de la República en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno Nacional y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer y se alternará la posición principal y suplencia entre el hombre y la mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.

- Uso de los medios de comunicación en pro de la participación política

Derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular. Las organizaciones políticas con representación en las corporaciones públicas de elección popular declaradas en oposición tendrán derecho a una participación adecuada y equitativa en los programas de radio, televisión, publicaciones escritas y demás herramientas de comunicación que estén a cargo de la respectiva corporación pública de elección popular.

Derechos de oposición en las Juntas Administradoras Locales. Las organizaciones políticas declaradas en oposición a los gobiernos municipales y distritales, y con representación en las juntas administradoras locales, tendrán dentro de ellas los siguientes derechos: participación en las mesas directivas de plenarias, participación en la agenda de la corporación pública en los términos de esta ley y a participar en las herramientas de comunicación de la corporación pública.

- Elegir y ser elegido.

Curules en Senado y Cámara de Representantes. Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de

Representantes, durante el periodo de estas corporaciones, e integrarán las comisiones primeras constitucionales de las respectivas cámaras. Terminados los escrutinios electorales, la autoridad electoral les expedirá las respectivas credenciales.

Quienes resultaren elegidos mediante esta fórmula serán miembros adicionales de las actuales comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y, con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 6.º de esta ley y harán parte de la bancada de la misma organización política.

Curules en las corporaciones públicas de elección popular de las entidades territoriales. Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos en los cargos de gobernador de departamento, alcalde distrital y alcalde municipal, tendrán derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Concejos Municipales respectivos, durante el período de estas corporaciones. Con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 7.º de esta ley y harán parte de la misma organización política.

Posteriormente a la declaratoria de elección de los cargos de gobernador, alcalde distrital y municipal y de forma previa a la de las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales respectivamente, los candidatos que ocuparon el segundo puesto en votación deberán manifestar por escrito, ante la comisión escrutadora competente, su decisión de aceptar o no una curul en las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

Otorgadas las credenciales a los gobernadores y alcaldes distritales y municipales, la autoridad electoral les expedirá, previa aceptación, las credenciales como diputados y concejales distritales y municipales a quienes ocuparon los segundos puestos en la votación para los mismos cargos y aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución para la distribución de las curules restantes de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales. Si no hay aceptación de la curul, se aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución Política para la distribución de todas las curules de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales por población.

- Los partidos y movimientos políticos

Organizaciones políticas independientes. Las organizaciones políticas que cuentan con representación en las corporaciones públicas de elección po-

pular, y que no forman parte del gobierno ni de la oposición, deberán declararse como independientes. Sin perjuicio de los derechos que le asisten a toda organización política, tendrán los siguientes:

- Participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular.
- Postular los candidatos a las mesas directivas de los cuerpos colegiados previstos en este Estatuto, en ausencia de organizaciones políticas declaradas en oposición, o de postulaciones realizadas por estas últimas.
- Para la selección de los miembros de la Cámara de Representantes en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se elegirá al menos un principal y un suplente de las organizaciones políticas declaradas como independientes y con representación en dicha cámara, de los cuales uno será mujer. Los candidatos solo podrán ser postulados por dichas organizaciones.
- Si la organización modifica su declaración política, las corporaciones públicas de elección popular elegirán nuevo miembro de la mesa directiva y se reemplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en caso de ser procedente.

- Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley

Protección a la declaración de independencia. No podrán ser designados en cargos de autoridad política, civil o administrativa en el gobierno, ni dentro de los doce (12) meses siguientes a su retiro de la organización política, mientras se mantenga la declaración de independencia:

- Quienes sean o hayan sido integrantes de los órganos de dirección, gobierno, control y administración de las organizaciones políticas declaradas en independencia, tanto de los niveles nacional, departamentales, distritales y municipales.
- Quienes hayan sido candidatos a cargo de elección popular avalados por ellos, elegidos o no.

Acción de protección de los derechos de oposición. Para la protección de los derechos que se consagran en esta ley, las organizaciones políticas que se declaren en oposición tendrán una acción de carácter especial ante la Autoridad Electoral, con las siguientes características:

- Se instaurará dentro de un término que permita establecer una relación de inmediatez, oportuna y razonable, con los hechos que vulneran el derecho respectivo.
- La solicitud será suscrita por el representante de la respectiva organización política, y en ella se indicará contra quién se dirige, la conducta objeto de reproche, los hechos, las pruebas y fundamentos de derecho que la sustentan, y la medida que, a su juicio, debe tomar la Autoridad Electoral para proteger el derecho.

- La Autoridad Electoral someterá a reparto la solicitud en las veinticuatro (24) horas siguientes a su recibo. El inicio de la actuación administrativa será comunicado a las partes.
- El ponente podrá convocar a las partes a audiencia para asegurar el derecho de contradicción y contribuir a la pronta adopción de la decisión, la que podrá notificarse en estrados, caso en el cual el recurso deberá interponerse y sustentarse inmediatamente. La audiencia podrá suspenderse y reiniciarse en caso de ser necesario.
- En caso en que no se convoque a dicha audiencia, el accionado podrá ejercer su derecho de defensa por escrito dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación del inicio de la actuación.
- Tratándose del derecho de réplica, la audiencia será obligatoria y deberá realizarse dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al reparto de la solicitud. La decisión se notificará en estrados.
- La Autoridad Electoral está facultada para tomar todas las medidas necesarias para el restablecimiento del derecho vulnerado, incluida la adopción de medidas cautelares.
- Si se protege el derecho, se ordenará su cumplimiento dentro de los cuarenta y ocho (48) horas siguientes.
- La Autoridad Electoral sancionará a toda persona natural o jurídica, o entidad pública, que incumpla las órdenes emitidas, con multas entre diez (10) y mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Protección de la declaratoria de oposición. No podrán ser designados en cargos de autoridad política, civil o administrativa en el gobierno, ni dentro de los doce (12) meses siguientes a su retiro de la organización política, mientras se mantenga la declaración de oposición:

- Quienes sean o hayan sido integrantes de los órganos de dirección, gobierno, control y administración de las organizaciones políticas declaradas en oposición, tanto de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.
- Quienes hayan sido candidatos a cargo de elección popular avalados por ellos, elegidos o no.
- *Procuraduría delegada para la protección de los derechos políticos y de la oposición.* La Procuraduría General de la Nación contará con una Procuraduría Delegada para la Protección de los Derechos Políticos y de la Oposición en la forma que este organismo lo determine.
- En el mes de marzo de cada año, el Procurador General presentará un informe a cada una de las cámaras del Congreso de la República sobre el grado de observancia de los derechos contemplados en este Estatuto, el cual deberá incorporarse al orden del día para su debate, a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes al inicio de las sesiones ordinarias.

- El informe deberá contener un balance del ejercicio del derecho fundamental a la oposición en los niveles nacional, departamental y municipal, así como el nivel de cumplimiento de los derechos consagrados en el presente Estatuto. Se conceden precisas facultades al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses, para reformar la Procuraduría General de la Nación en los aspectos estrictamente necesarios para la entrada en funcionamiento de la Procuraduría Delegada para la Protección de los Derechos Políticos y de la Oposición.

- La participación como característica y fin esencial del Estado

Seguridad para los miembros de las organizaciones políticas que se declaren en oposición. En el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el Gobierno Nacional estructurará programas de protección y seguridad con enfoque diferencial y de género para los directivos y miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición.

- Participación ciudadana y función de control

En cada período de sesiones ordinarias, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo presentarán, respectivamente, un informe a cada una de las cámaras del Congreso de la República sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en este Estatuto, y un balance sobre las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Además, se deberá analizar el cumplimiento de las medidas tendientes a garantizar la participación equilibrada entre hombres y mujeres.

Dichos informes deberán ser sustentados por el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo ante las Plenarias de cada una de las Cámaras, para lo cual deberá fijarse fecha a más tardar dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación. En esa sesión, los congresistas podrán formular preguntas y observaciones a los informes del Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, quienes deberán dar respuesta a las mismas de forma inmediata.

- Estatuto de la oposición

Las organizaciones políticas podrán, por una sola vez y ante la Autoridad Electoral, modificar su declaración política durante el período de gobierno.

Niveles territoriales de oposición política. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán declararse en oposición, en cualquiera de los niveles de gobierno de que trata el artículo 2.º de esta ley.

Los grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales con representación en las corporaciones públicas de elección popular podrán declararse en oposición al correspondiente nivel del gobierno, así:

- Los que tengan representación en el Congreso de la República lo podrán hacer frente al Gobierno Nacional.
- Los que tengan representación en las asambleas departamentales lo podrán hacer frente a la respectiva administración departamental.
- Los que ostenten representación en los concejos municipales y distritales lo podrán hacer frente a la respectiva administración municipal o distrital.
- **Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas**

Competencia para efectuar la declaración política. En el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, la declaración política o su modificación se adoptará, en cada nivel territorial, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

Cuando se trate de grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales con representación en corporaciones públicas de elección popular, la decisión se adoptará por los miembros de la bancada en la correspondiente corporación pública.

Las organizaciones políticas deberán modificar sus estatutos y definir el mecanismo o autoridades competentes para realizar la declaración política antes del veinte (20) de julio de 2018.

La declaración política o su modificación deberá registrarse ante la correspondiente Autoridad Electoral, o en su defecto ante la Registraduría Distrital o Municipal, según corresponda, que deberán remitirla de manera oportuna a aquella, para su respectiva inscripción en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos. A partir de la inscripción se harán exigibles los derechos previstos en esta ley. La Autoridad Electoral publicará y actualizará en su página web las respectivas declaraciones o modificaciones.

Representación de las organizaciones políticas para el ejercicio y protección de los derechos de oposición e independientes. Para el ejercicio de los derechos derivados de la declaración de oposición e independencia, y para activar los mecanismos de protección, se tendrán como representantes de los

partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a las autoridades territoriales y nacionales que definan sus estatutos.

Tratándose de grupos significativos de ciudadanos con representación en corporaciones públicas de elección popular, se tendrá a su comité promotor y a los miembros de la bancada.

Tratándose de movimientos sociales con representación en corporaciones públicas de elección popular, se tendrá a quienes figuren como representantes legales de las mismas y a los miembros de las correspondientes bancadas.

Será considerada falta grave la inasistencia, sin causa justificada, del funcionario del Gobierno nacional o local citado a debate de control político durante las sesiones en las que el orden del día haya sido determinado por las organizaciones políticas declaradas en oposición.

Transparencia y rendición de cuentas en el Plan de Desarrollo y Planes Plurianuales de Inversión. En el marco de la aprobación de los planes plurianuales de inversiones de los Planes de Desarrollo de los niveles nacional, departamental y municipal, el respectivo gobierno deberá hacer público en los portales web institucionales los programas y proyectos que se pretenda ejecutar. Además, deberán publicarse las modificaciones o adiciones a su articulado, presentadas en el trámite de la construcción de dichos planes plurianuales, y los congresistas, diputados y/o concejales autores de los mismos.

Los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal realizarán audiencias públicas para que la ciudadanía pueda conocer los proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales y puedan presentar propuestas de priorización de las respectivas inversiones. Para el caso del Gobierno Nacional, estas audiencias deberán realizarse por departamentos, en los gobiernos departamentales deberán adelantarse en sus respectivos municipios y en los gobiernos distritales o municipales se realizarán, según el caso, por localidades, comunas o barrios.

- Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político

Igualmente, antes de finalizar cada año del período constitucional, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales y municipales presentarán, a la respectiva corporación pública de elección popular, un informe de cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y ejecución del presupuesto de inversión.

Los gobiernos deberán poner a disposición de la ciudadanía el informe en la página web y demás canales digitales que para tal efecto disponga cada entidad. El informe será debatido en plenaria dentro de los treinta (30) días siguientes a su radicación. Para ello, las organizaciones políticas declaradas en oposición y en independencia tendrán derecho a que se realice una sesión exclusiva en la respectiva corporación pública de elección popular para exponer sus posturas y argumentos frente a dicho informe. La presencia del gobierno será obligatoria.

Para el caso del Gobierno Nacional, en el informe deberá especificarse el cumplimiento de metas sobre el Plan de Desarrollo y el monto total de la inversión que se realizó en cada departamento y región, la distribución sectorial de la inversión a nivel departamental, los programas que se implementaron en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Para el caso de los departamentos, en el informe deberá especificarse el cumplimiento de metas sobre el Plan de Desarrollo y el monto total de la inversión que se realizó en cada municipio, la distribución sectorial de la inversión a nivel departamental, los programas que se implementaron en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Para el caso de los municipios y distritos, en el informe deberá especificarse el cumplimiento de metas sobre el Plan de Desarrollo y el monto total de la inversión que se realizó en el municipio, en los corregimientos, comunas o localidades, la distribución sectorial de la inversión, los programas que se implementaron en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

- Estatuto de la oposición

Pérdida de derechos de la oposición. Los derechos reconocidos en esta ley a las organizaciones políticas se mantendrán mientras esté vigente la declaración de oposición. En caso contrario se perderán.

En consecuencia, la Autoridad Electoral cancelará el correspondiente registro como organización política de oposición, reliquidará la financiación correspondiente y reasignará los espacios en radio y televisión. Las corporaciones públicas de elección popular elegirán nuevo miembro de la mesa directiva y se remplazará la participación en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

3.5.1.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.5.2. Proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 Senado, y número 016 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”.

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto	APROBADOS LOS INFORMES DE CONCILIACIÓN ¹⁹³
Autor	Ministro del Interior, DR. GUILLERMO RIVERA FLÓREZ; Ministro de Justicia y del Derecho, DR. ENRIQUE GIL BOTERO; Ministro de Defensa Nacional, DR. LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI
Origen	SENADO DE LA REPÚBLICA
Fecha de presentación	01 de agosto de 2017
Repartido a Comisión	COMISIÓN PRIMERA

Este proyecto de ley tiene como objeto regular la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. La JEP constituye el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) creado por el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno por la comisión de las mencionadas conductas. La administración de justicia por la JEP es un servicio público esencial.

Nota: Este proyecto de ley estatutaria ya agotó su trámite en el Congreso de la República, y actualmente está a la espera del pronunciamiento de la Corte Constitucional, puesto que, por ser un proyecto de ley estatutaria, tiene control previo y automático. Una vez se pronuncie la Corte Constitucional frente al proyecto continuará su trámite para ser ley. El texto utilizado para hacer su análisis es el conciliado por la Cámara de Representantes y el Senado de la República¹⁹⁴.

¹⁹³ Consultado en: <http://www.comisionprimerasenado.com/procedimiento-especial-para-la-paz-al-1-16/proyectos-en-tramite/759-proyectos-en-tramite-periodo-legislativo-especial-para-la-paz-1/file>, 12 de diciembre de 2017, 1:10 p.m.

¹⁹⁴ Consultado en: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=2118&p_numero=008&p_consec=49978 12 de diciembre de 2017, 2:27 p.m.

Frente a este tema se presentó una iniciativa Proyecto de Ley Estatutaria N.º 06 de 2017 Senado; 13 de 2017 Cámara, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”, la cual fue retirada por el autor. La aprobación del retiro del proyecto por la Comisión Primera de Senado ocurrió el día 25 de julio de 2017. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho proyecto de ley, según la prerrogativa a la cual correspondan.

3.5.2.1. Contenido

- La participación como principio fundamental del Estado

Garantía de los derechos de las víctimas. Los Estados tienen el deber jurídico de garantizar y atender los derechos de las víctimas y con la misma intensidad, la obligación de prevenir nuevos hechos de violencia y alcanzar la paz en un conflicto armado por los medios que estén a su alcance. La paz como producto de una negociación se ofrece como una alternativa moral y políticamente superior a la paz como producto del aniquilamiento del contrario. Por ello, el derecho internacional de los derechos humanos debe considerar a la paz como un derecho y al Estado como obligado a alcanzarla.

Justicia prospectiva. Un paradigma orientador de la Jurisdicción Especial para la Paz es la idea de que la comunidad política no es solo una unión de coetáneos, sino también un vínculo entre generaciones que se eslabonan en el tiempo. La Justicia es prospectiva en cuanto considera que una época influye ineluctablemente sobre las posteriores. Se trata de una justicia prospectiva respetuosa de los valores del presente y a la vez preocupada por acabar con conflictos que no deben ser perpetuados, en aras de la defensa de los derechos de las futuras generaciones.

La justicia prospectiva reconoce derechos fundamentales esenciales para las nuevas y futuras generaciones, como el derecho a una tierra conservada, el derecho a la preservación de la especie humana, el derecho a conocer sus orígenes y su identidad, el derecho a conocer la verdad sobre hechos acontecidos antes de su nacimiento, el derecho a la exención de responsabilidades por las acciones cometidas por las generaciones precedentes, el derecho a la preservación de la libertad de opción, y otros derechos, sin perjuicio de los derechos de las víctimas, de cualquier edad o generación, a la verdad, la justicia y la reparación.

Participación política. En lo atinente a la participación política de quienes hayan sido objeto de sanción por la JEP, se estará a lo dispuesto en el

artículo transitorio 20 del Acto Legislativo número 01 de 2017. (Punto que ya fue analizado en el presente capítulo)

Amnistía. A la finalización de las hostilidades, de acuerdo con el DIH, el Estado colombiano puede otorgar la amnistía más amplia posible. A los rebeldes que pertenezcan a organizaciones que hayan suscrito un acuerdo final de paz, así como a aquellas personas que hayan sido acusadas o condenadas por delitos políticos o conexos mediante providencias proferidas por la justicia, se otorgará la amnistía más amplia posible conforme a lo indicado en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y el establecimiento de una paz estable y duradera, según lo determinado en la Ley 1820 de 2016, en el Decreto 277 de 2017, en el Decreto 1252 de 2017 y en esta ley (punto que ya fue analizado en el presente capítulo).

Al momento de determinar las conductas amnistiabiles o indultables, se aplicará el principio de favorabilidad para el destinatario de la amnistía o indulto, cuando no existiera en el derecho internacional una prohibición de amnistía o indulto respecto a las conductas de que se hubiera acusado a los rebeldes o a otras personas acusadas de serlo.

La conexidad con el delito político se regirá por las reglas consagradas en la Ley 1820 de 2016 de Amnistía, Indulto y Tratamientos Penales Especiales, y en esta ley. Para decidir sobre la conexidad con el delito político de conductas delictivas relacionadas con cultivos de uso ilícito, se tendrán en cuenta los criterios manifestados por la jurisprudencia interna colombiana con aplicación del principio de favorabilidad. Los mismos criterios de amnistía o indulto se aplicarán a personas investigadas o sancionadas por delitos de rebelión o conexos, sin que estén obligadas a reconocerse como rebeldes (punto que ya fue analizado en el presente capítulo).

La concesión de amnistías o indultos, o el acceso a cualquier tratamiento especial, no exime del deber de contribuir, individual o colectivamente, al esclarecimiento de la verdad, ni extingue el derecho de las víctimas a recibir reparación. (Punto que ya fue analizado en el presente capítulo)

3.5.2.2. Pronunciamiento de la corte constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.5.3. Proyecto de Ley Estatutaria 12 de 2017 Senado. “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 996 de 2005”.

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto	ORDEN DEL DÍA COMISIONES PRIMERAS CONJUNTAS ¹⁹⁵
Autor	Ministro del Interior, GUILLERMO RIVERA FLÓREZ
Origen	SENADO DE LA REPÚBLICA
Fecha de presentación:	29 de septiembre de 2017
Repartido a Comisión	COMISIÓN PRIMERA

Este proyecto de ley tiene por objeto exceptuar determinadas entidades que en el primer semestre de 2018 necesitarán disponer de su plena capacidad institucional para responder con la ejecución e implementación de medidas urgentes para satisfacer los derechos de las víctimas. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho proyecto de ley, según la prerrogativa a la cual correspondan.

3.5.3.1. Contenido

- Condiciones para el ejercicio de los derechos políticos

Restricciones a la contratación pública. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por todos los entes del Estado

Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

Asimismo, quedan exceptuados los contratos celebrados por la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Unidad Nacional de Protección y las

¹⁹⁵ Consultado en: <http://www.comisionprimerasenado.com/procedimiento-especial-para-la-paz-al1-16/proyectosen-tramite/759-proyectos-en-tramite-periodo-legislativo-especial-para-la-paz-1/file> , 12 de diciembre de 2017, 12:30 p.m.

entidades que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición relacionados con la ejecución de obras y adquisición de bienes y servicios estrictamente necesarios para implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Se exceptúa la celebración de convenios interadministrativos de dichos entes territoriales o entidades con la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Unidad Nacional de Protección y las entidades que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con el objeto de realizar las acciones estrictamente necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

3.5.3.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.5.4. Proyecto de Ley N.º 13 de 2017 Senado – 022 de 2017 Cámara. “Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto	PENDIENTE PONENCIA PRIMER DEBATE ¹⁹⁶
Autor	Ministro de Justicia y del Derecho. ENRIQUE GIL BOTERO,
Origen	SENADO DE LA REPÚBLICA
Fecha de presentación	24 de octubre de 2017
Repartido a Comisión	COMISIÓN PRIMERA

3.5.4.1. Contenido

En el presente proyecto no se contemplan ni garantías ni deberes para el ejercicio de la participación en política.

¹⁹⁶ Consultado en: <http://www.comisionprimerasenado.com/procedimiento-especial-para-la-paz-all-16/proyectos-en-tramite/759-proyectos-en-tramite-periodo-legislativo-especial-para-la-paz-1/file> , 12 de diciembre de 2017, 2:34 p.m.

3.5.4.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.5.5. Proyecto de Ley N.º 14 de 2017 Senado – 023 de 2017 Cámara. “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia”.

Este proyecto tiene como objeto consagrar una serie de medidas penales y de procedimiento penal para facilitar la investigación y juzgamiento de los Grupos Delictivos Organizados y de los Grupos Armados Organizados, estableciendo para estos últimos un procedimiento especial de sometimiento a la justicia.

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto	ORDEN DEL DÍA, COMISIONES PRIMERAS CONJUNTAS ¹⁹⁷
Autor	Ministro de Justicia y del Derecho, ENRIQUE GIL BOTERO
Origen	SENADO DE LA REPÚBLICA
Fecha de presentación	25 de octubre de 2017
Repartido a Comisión	COMISIÓN PRIMERA

3.5.5.1. Contenido

En el presente proyecto no se contemplan ni garantías ni deberes para el ejercicio de la participación en política.

3.5.5.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.5.6. Proyecto de Ley N.º 04 de 2017 Senado – 08 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”.

Este proyecto de ley tiene por objeto la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), compuesto

¹⁹⁷ Consultado en: <http://www.comisionprimerasenado.com/procedimiento-especial-para-la-paz-al1-16/proyectos-en-tramite/759-proyectos-en-tramite-periodo-legislativo-especial-para-la-paz-1/file> , el 12 de diciembre de 2017, 2:34 p.m.

por subsistemas, planes estratégicos, instrumentos de planificación y participación, plataformas de gestión, procedimientos para su implementación, así como por mecanismos para su financiación, seguimiento y evaluación.

El proyecto de ley crea nuevas funciones, competencias y mecanismos de articulación de las entidades y organismos de coordinación del orden nacional y territorial que componen el SNIA, y crea el servicio público de extensión agropecuaria y normas para su prestación. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho proyecto de ley, según la prerrogativa a la cual correspondan.

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto	SANCIÓN PRESIDENCIAL ¹⁹⁸
Autor	Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, DR. AURELIO IRAGORRI VALENCIA; Ministro del Interior, DR. JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Origen	SENADO DE LA REPÚBLICA
Fecha de presentación	01 de marzo de 2017
Repartido a Comisión	COMISIÓN QUINTA

3.5.6.1. Contenido

- Participación ciudadana y función de control

Participación de los actores del SNIA. Los actores que componen el SNIA podrán participar en los diversos procesos de planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones que se adelanten en los subsistemas.

Integración del Consejo. El Consejo Superior del SNIA estará conformado así:

- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su Viceministro delegado, quien lo presidirá.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), o un subdirector delegado.
- El Ministro de Educación Nacional, o su Viceministro delegado.
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su Viceministro delegado.
- El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su Viceministro delegado.
- El Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), o un subdirector delegado.

¹⁹⁸ Consultado en: http://senado.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=288 , el 12 de diciembre de 2017, 4:21 p.m.

- El Director Ejecutivo de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), o un director nacional delegado.
- El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), o un subgerente nacional delegado.
- El Presidente de la Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR), o un vicepresidente delegado.
- El Presidente del Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura (Consa).
- Un representante de las universidades cuyas acciones de formación, extensión y/o investigación tengan vínculo con el sector agropecuario, a través del Rector o su Vicerrector delegado.
- Cinco representantes de los productores agropecuarios: uno será el Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) o su Vicepresidente delegado; un representante de las organizaciones comunitarias; un representante de las comunidades indígenas; un representante de las comunidades negras, afrodescendientes raizales y palenqueras (NARP); y una representante de las mujeres rurales. Estos cuatro últimos representantes serán elegidos por sus organizaciones, según los criterios y procedimientos establecidos en la reglamentación de la presente ley.
- Un representante de las asociaciones de profesionales vinculadas al sector agropecuario.
- Dos representantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

Se realizarán audiencias públicas regionales para la socialización y la construcción colectiva de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA). Los usuarios del Servicio Público de Extensión Agropecuaria serán los productores y las asociaciones u organizaciones de productores que de manera voluntaria soliciten la prestación de dicho servicio, en razón a que ejecutan, en uno o varios predios rurales, una o más actividades agropecuarias.

- Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática

Registro de usuarios. Para efectos de la prestación del servicio, los productores deberán estar inscritos en el registro de usuarios que disponga el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Para esto, los usuarios deberán solicitar su inscripción en el registro ante el municipio correspondiente al lugar donde se ubiquen sus predios. El municipio velará por la veracidad de la información consignada en el registro. El departamento velará por que los municipios y distritos actualicen el registro durante los primeros tres (3) meses de cada año.

Los municipios y distritos podrán crear Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), dentro de su estructura administrativa, para la participación en la planeación y/o prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria, acompañamiento a productores, ejecución de pro-

yectos agropecuarios y de desarrollo rural, articulación institucional, apoyo logístico al sector, levantamiento de información, y demás actividades relacionadas con su naturaleza.

Los municipios asegurarán la asignación presupuestal para el funcionamiento y fortalecimiento progresivo de las Umata en términos de equipo técnico, capacitación del recurso humano, medios tecnológicos, infraestructura y otros medios, como el transporte y la logística, con el fin de garantizar la calidad y oportunidad de los servicios y la ejecución pertinente y oportuna de sus funciones.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el DNP, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural y las Secretarías de Agricultura Departamental, evaluará la prestación del Servicio de Extensión Agropecuaria de acuerdo con los instrumentos e indicadores recomendados por el Consejo Superior del SNIA para el efecto, para lo cual establecerá los criterios y la periodicidad de la evaluación. La participación de los usuarios del servicio en la evaluación será una condición necesaria en el diseño metodológico que se aplique.

3.5.6.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.5.7. Proyecto de Ley No. 05 de 2017 Senado – 09 de 2017 Cámara. “Por la cual se regula el servicio público de adecuación de tierras y se dictan otras disposiciones”.

Este proyecto de ley tiene por objeto regular, orientar y hacer seguimiento al proceso de adecuación de tierras, con el fin de mejorar la productividad del sector agropecuario, haciendo un uso eficiente y sostenible de los recursos suelo y agua, y contribuir al desarrollo rural integral con enfoque territorial, incluyendo el impulso a la producción agrícola familiar, la economía campesina y la seguridad alimentaria. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho proyecto de ley, según la prerrogativa a la cual correspondan.

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto	ARCHIVADO ¹⁹⁹
Autor	Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, DR. AURELIO IRAGORRI VALENCIA; Ministro del Interior, DR. JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Origen	SENADO DE LA REPÚBLICA
Fecha de presentación	06 de marzo de 2017
Repartido a Comisión	COMISIÓN QUINTA

¹⁹⁹ Consultado en: http://senado.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=288 , 12 de diciembre de 2017, 4:34 p.m.

3.5.7.1. Contenido

- Participación ciudadana y función de control

Funciones de las asociaciones de usuarios: Son funciones de las asociaciones de usuarios las siguientes:

- Promover la ejecución de los proyectos de adecuación de tierras dentro de su comunidad, que vinculen proyectos productivos agropecuarios formulados para el Distrito de Adecuación de Tierras.
- Participar en el proceso de Adecuación de Tierras, mediante su promoción, gestión y fiscalización, a través de su representante legal, quien podrá presentar recomendaciones al Organismo Ejecutor.
- Velar por la correcta ejecución de las obras y la utilización de los recursos financieros y técnicos provistos para el proyecto o Distrito.
- Prestar el servicio público de adecuación de tierras una vez recibida la administración del distrito.
- Cumplir el reglamento de administración del distrito expedido por la ADR.
- Presentar para el estudio y aprobación de la ADR los presupuestos de administración, operación y conservación del Distrito, autorizados por la junta directiva de la respectiva Asociación de Usuarios, cuando tenga la condición de prestador del servicio público.
- Implementar acciones orientadas al uso eficiente y sostenible de los recursos naturales renovables, principalmente suelo y agua, en los Distritos de Adecuación de Tierras.
- Promover el Desarrollo Integral del Distrito de Adecuación de Tierras, de acuerdo con las necesidades particulares del territorio, procurando la articulación con entidades y organismos públicos, privados y mixtos, de los órdenes nacional, departamental y municipal.
- Elaborar y mantener actualizado el Registro de Usuarios del Distrito cuando actúe como prestador del servicio público, conforme a las directrices establecidas por la ADR.

3.5.7.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha, la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.5.8. Proyecto de Ley N.º 09 de 2017 Senado – 18 de 2017Cámara. “Por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª. de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones”.

El objeto de este proyecto de ley es reglamentar la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos en reservas forestales protectoras productoras y de reserva forestal. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho proyecto de ley, según la prerrogativa a la cual correspondan.

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto	PENDIENTE DE DISCUTIR PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO ²⁰⁰
Autor	Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, DR. AURELIO IRAGORRI VALENCIA; Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, DR. LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
Origen	SENADO DE LA REPÚBLICA
Fecha de presentación	08 de agosto de 2017
Repartido a Comisión	COMISIÓN QUINTA

3.5.8.1. Contenido

- Norma programática con perspectiva de género

Beneficiarios. A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1.º de la presente ley, accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada que, a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años.

También serán beneficiarios las asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra, o con tierra insuficiente, que a la fecha de expedición de esta ley lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años.

Serán beneficiarios las personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento, a quienes no se les exigirá ocupación o explotación previa igual o mayor a 5 años.

Planes de sostenimiento social y ambiental. Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Agricultura y Desarrollo Rural definirán los criterios para la formulación del plan de sostenimiento social y ambiental para el área que se va a sustraer. Entre los criterios se contemplará la participación de las comunidades, la estructura ecológica principal, la vocación del suelo y su uso actual, entre otros.

²⁰⁰ Consultado en: http://senado.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=288, 12 de diciembre de 2017, 4:42 p.m.

3.5.8.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.5.9. Proyecto de Ley N.º 10 de 2017 Senado – 19 de 2017 Cámara. “Por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito”.

Este proyecto de ley tiene por objeto establecer las reglas para la gestión del Sistema Nacional Catastral Integral Multipropósito; los principios, objetivos, procesos e instrumentos para la adecuada gestión, integración e interoperabilidad de la información catastral, con el Registro de Instrumentos Públicos y otros sistemas de información sobre el territorio. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho proyecto de ley, según la prerrogativa a la cual correspondan.

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto	PENDIENTE DE DISCUTIR PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO ²⁰¹
Autor	Ministro de Hacienda y Crédito Público, DR MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Origen	CÁMARA DE REPRESENTANTES
Fecha de presentación	16 de agosto de 2017
Repartido a Comisión	COMISIÓN TERCERA

3.5.9.1. Contenido

- Participación ciudadana y función de control

Accesibilidad y uso de la información. La información catastral, en sus componentes físico, jurídico y económico, es pública y está a disposición de los usuarios. El Sistema Nacional Catastral Integral Multipropósito promueve la producción, difusión, acceso y uso de información relacionada con la administración de la tierra, bajo estándares técnicos comunes.

Participación ciudadana. En el proceso de gestión catastral multipropósito, el Sistema Nacional Catastral Integral Multipropósito procura una amplia y efectiva participación de las comunidades y las personas, en la generación, mantenimiento y uso de la información con transparencia, para la toma de decisiones públicas y privadas.

²⁰¹ Consultado en: http://senado.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=288 , 12 de diciembre de 2017, 4:48 p.m.

Priorización y bienestar. La conformación del catastro atenderá a criterios de priorización de zonas, entidades territoriales y esquemas asociativos, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con el fin de producir resultados tempranos que se materialicen en la transformación estructural de las condiciones de vida y de producción de las comunidades y las personas.

Contribuir con transparencia en la formalización, seguridad jurídica y desconcentración de la propiedad inmueble, a través de la recolección y disposición de información de los predios, relacionada con su situación jurídica, material, uso y valor, para, entre otros, mejorar la producción alimentaria y el equilibrio ambiental.

Sin perjuicio de los derechos de las minorías, el levantamiento de la información catastral en su componente físico siempre deberá ser realizado por los gestores catastrales e incorporado en el Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito.

Difusión, acceso y manejo de la información catastral multipropósito. Todas las personas pueden consultar la información pública de los predios, individualmente asociada a los componentes físico, jurídico y económico del Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito, para lo cual se deberá garantizar la difusión y acceso a la información derivada de la conformación y del mantenimiento permanente del catastro multipropósito, sin perjuicio de las limitaciones constitucionales o legales.

Todas las personas que tengan acceso a la información deben garantizar su manejo conforme a los criterios de administración que establezca el Órgano Regulador Catastral.

Socialización y construcción participativa del catastro multipropósito. El proceso de gestión catastral, antes del inicio de las etapas de conformación y mantenimiento permanente masivo-oficioso y de su cierre, deberá socializarse con las personas, las comunidades, las organizaciones campesinas, los actores del sector productivo y las instituciones públicas, mediante estrategias que den a conocer los alcances, objetivos y beneficios del proceso y que tengan en cuenta las condiciones socioculturales de las personas y comunidades a las que se dirigen.

La conformación y el mantenimiento permanente del catastro multipropósito contarán con la participación de las comunidades y las instituciones públicas. El gestor catastral deberá promover la aplicación de enfoques diferenciales en la recolección de información, y desagregar género, etnia y otros criterios, de conformidad con las correspondientes políticas públicas.

Para fomentar la participación, los gestores catastrales deberán apoyar la implementación de esquemas de veeduría ciudadana que hagan seguimiento al proceso de gestión catastral, propongan estrategias para los barrios prediales, y acompañen los ejercicios de divulgación a las comunidades locales de la información levantada.

Función de control. El control consiste en la facultad para adoptar medidas preventivas, correctivas y sancionatorias, tendientes a evitar o superar los efectos de la Comisión de infracciones al régimen catastral.

- Norma programática con perspectiva de género

Principios del catastro multipropósito en territorios de pueblos y comunidades indígenas. Las disposiciones contenidas en esta ley, en territorios de pueblos y comunidades indígenas, deberán interpretarse y aplicarse en consonancia con los siguientes principios:

- *Enfoque diferencial étnico:* Las normas, procedimientos y mecanismos incorporados en esta ley, se interpretarán en territorios de los grupos étnicos en función de la pertenencia étnica y cultural y los derechos colectivos de las comunidades.
- *Respeto por el derecho mayor, derecho propio, ley de origen o ley natural:* El proceso de gestión catastral multipropósito en territorio de comunidades indígenas se hará teniendo en cuenta las normas del derecho propio, del derecho mayor, ley de origen, ley natural y planes de vida, que representan el fundamento de vida y gobernanza propia de los pueblos y comunidades indígenas.
- *Objeción cultural:* El Sistema Nacional Catastral Integral Multipropósito garantizará el derecho a la objeción cultural de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con su cosmovisión ancestral, derecho propio o derecho mayor, ley natural y ley de origen. En desarrollo de este, para el levantamiento, divulgación y uso de la información se respetarán las limitaciones al acceso indiscriminado o indebido a los espacios sagrados, áreas y conocimiento de especial importancia cultural, ambiental, espiritual, social, económica o de otra índole.
- *Principio de progresividad y no regresividad de los derechos:* El Sistema Nacional Catastral Integral Multipropósito, en el marco de las correspondientes responsabilidades, respetará el principio de progresividad y no regresividad de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.
- *Dignidad:* Los pueblos y comunidades étnicas serán tratados con respeto y participarán efectivamente en las decisiones que les afecten en los procesos de gestión catastral multipropósito que se adelanten en sus territorios.

- *Autonomía*: En la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito en territorios de los pueblos y comunidades indígenas el Estado respetará las decisiones, los actos, estrategias e iniciativas legales y legítimas propias de los pueblos y comunidades, como ejercicio político y colectivo de autonomía y gobierno propio, dirigidos a la protección de la vida, la libertad y la integridad cultural.
- *Identidad territorial ancestral y/o tradicional*: El Sistema Nacional Catastral Integral Multipropósito respetará la identidad y el sentido de pertenencia que los pueblos y comunidades indígenas tienen con sus territorios poseídos ancestral o tradicionalmente, los cuales expresan el desarrollo integral de su vida, cosmovisión, sabiduría ancestral, conocimientos, costumbres y prácticas que sustentan sus derechos territoriales ancestrales.
- *No discriminación*: Los mecanismos, medidas y procedimientos del proceso de gestión catastral multipropósito en territorios de los pueblos y comunidades étnicas deben contar con acciones que reconozcan y supriman actos de racismo, discriminación, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia racial, étnica o cultural.
- *Carácter de derechos sobre territorios de los pueblos y comunidades indígenas*: El carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de los derechos sobre las tierras de los pueblos y comunidades indígenas deberá orientar el proceso de gestión catastral multipropósito en estos territorios, teniendo en cuenta que el goce efectivo de este derecho contribuye a su pervivencia física y cultural.
- *Acción sin daño*: La implementación del proceso de gestión catastral multipropósito debe permitir identificar y minimizar los riesgos de la acción pública dirigida a pueblos y comunidades étnicas y posibilitar que cada acción incorpore la concertación y el diálogo cultural.

El objetivo del Sistema Nacional Catastral Integral Multipropósito en los territorios de pueblos y comunidades indígenas es el levantamiento de información predial concertado con sus autoridades propias.

El uso de esta información contribuirá al fortalecimiento de su autodeterminación, para preservar el ordenamiento natural y proveerá insumos para el ordenamiento territorial propio, la seguridad jurídica de sus territorios y la protección de su integridad física y cultural.

Garantía de participación en el proceso de gestión catastral multipropósito. El proceso de gestión catastral multipropósito en territorios indígenas será concertado y coordinado con los pueblos, comunidades y sus autoridades propias, para garantizar su participación efectiva y vinculante. Las distintas entidades del Estado con competencias en materia de desarrollo, ejecución

y seguimiento del proceso de gestión catastral multipropósito, y de los operativos de barrido predial masivo con otros alcances, trabajarán de manera armónica y respetuosa con las comunidades y sus autoridades propias.

La implementación de los procesos de gestión catastral multipropósito en territorios de los pueblos y comunidades indígenas cumplirá con las siguientes reglas:

- La participación efectiva de las autoridades propias y la coordinación con las organizaciones indígenas locales y regionales.
- El gestor catastral, conjuntamente con las autoridades propias, deberá implementar estrategias para obtener información sobre la tenencia de tierra por género, familia y generación de los pueblos indígenas en sus respectivas comunidades. Se garantizará la participación de las mujeres en los procedimientos de la definición de la información catastral.
- Las labores de gestión catastral en tierras de pueblos y comunidades indígenas estarán a cargo de operadores catastrales que acrediten los criterios que establezca el Órgano Regulador Catastral, y competencias de enfoque diferencial étnico y cultura.
- El gestor catastral definirá e implementará las estrategias, mecanismos y medidas relativas al proceso de gestión catastral multipropósito para pueblos indígenas en situación de desplazamiento, en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o la entidad que haga sus veces, y con la participación de las autoridades y organizaciones indígenas que los representan.
- Las tierras de resguardos se evaluarán de conformidad con lo previsto en los estándares y metodologías definidos por el Órgano Regulador Catastral, con el fin de establecer un valor de referencia para el pago de la compensación por concepto del impuesto predial que la Nación efectúa al municipio respectivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución.
- Las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas tendrán acceso gratuito a la información del catastro levantada en sus tierras. Para el efecto, los gestores catastrales dispondrán rutas apropiadas y pertinentes para que el acceso sea efectivo.

Inclusión del pueblo Rom en el proceso de gestión catastral multipropósito. Se garantizará la inclusión del pueblo Rom en el proceso de gestión catastral, en el cual se establezcan las metodologías, instrumentos de captura y estándares que se utilicen, con la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rom, de acuerdo con los certificados de representación legal emitidos por el Ministerio del Interior.

Información del pueblo Rom en el Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito. En el Sistema Único Nacional de Información Catastral Multipropósito se incluirá la variable étnica Rom, con el fin de que en la interoperabilidad se pueda rastrear la información diferenciada. Las disposiciones se aplicarán, en lo que les resulte pertinente y favorable, y de acuerdo con los usos y costumbres propias, del pueblo Rom.

3.5.9.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.5.10 Proyecto de Ley N.º 11 de 2017 Senado – 20 de 2017 Cámara. “Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994, Procedimiento legislativo especial para la paz”.

Este proyecto de ley tiene por objeto regular el plan de inversiones para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. A continuación se transcriben textualmente los apartes de dicho proyecto de ley, según la prerrogativa a la cual correspondan.

TRÁMITE LEGISLATIVO	
Estado del proyecto	PENDIENTE DE DESIGNAR PONENTES EN SENADO ²⁰²
Autor	Ministro de Hacienda y Crédito Público, DR MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Origen	SENADO DE LA REPÚBLICA
Fecha de presentación	22 de septiembre de 2017
Repartido a Comisión	COMISIÓN TERCERA

3.5.10.1. Contenido

- Participación ciudadana y función de control

Se adoptará mediante documento CONPES un Plan Marco para la implementación del Acuerdo Final, el cual será revisado anualmente.

²⁰² Consultado en: http://senado.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=288 , 12 de diciembre de 2017, 4:55 p.m.

En la formulación inicial de los Planes Nacionales de Desarrollo de los dos períodos presidenciales siguientes a la terminación del período 2014-2018, el Gobierno Nacional incorporará los componentes específicos del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final en un Plan Cuatrienal de Implementación.

Estos programas y proyectos priorizarán a los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado, con lo que se propiciará una reducción en los niveles de estos criterios.

- Norma programática con perspectiva de género

Tanto el plan marco como el plan cuatrienal de implementación contemplarán acciones dirigidas a atender de manera prioritaria las necesidades de las mujeres.

Consejo Nacional de Planeación. El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el Gobierno Nacional a conformarse, una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, garantizando una representación amplia y pluralista.

- La representación de los departamentos, municipios y distritos se definirá con base en las ternas que presenten los gobernadores y alcaldes, propendiendo por la representación más amplia posible del territorio nacional, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.
- Durante el término establecido en el artículo 3.º del Acto Legislativo 1 de 2016, también tendrán representación en el Consejo Nacional de Planeación dos (2) gobernadores y dos (2) alcaldes de zonas especialmente afectadas por el conflicto armado.
- Seis (6) en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales, población con discapacidad, víctimas del conflicto armado, y miembros de la comunidad LGTBI.
- Durante el término establecido en el artículo 3.º del Acto Legislativo 1 de 2016, también tendrán representación en el Consejo Nacional de Planeación dos representantes de los sectores sociales de las zonas especialmente afectadas por el conflicto armado.

- Uno (1) en representación de los consejos municipales de planeación y uno (1) en representación de los consejos departamentales de planeación.
- Adelantar control social a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, así como contribuir a su seguimiento y evaluación.

Consejos Territoriales de Planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal estarán integrados por representantes de su jurisdicción territorial, de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales, comunitarios, de personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado, y por delegados de las juntas administradoras locales cuando estas existan, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas y Concejos.

Para este efecto se tendrán en cuenta las organizaciones, alianzas, redes y grupos poblacionales, con personería jurídica o que reúnan condiciones de representatividad en su territorio, según sea el caso, garantizando una representación amplia y pluralista, que incluya la representación de las mujeres.

Los sectores que integren el respectivo Consejo Territorial de Planeación contarán con plazo de un mes contado a partir de la convocatoria para definir su representante. Transcurrido dicho término sin que se haya hecho la designación, el gobernador o alcalde definirá el representante, garantizando, en todo caso, una representación amplia y pluralista.

3.5.10.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

Hasta la fecha la Corte Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

3.6. Decretos Ley

3.6.1. Decreto Ley 2204 del 30 de diciembre de 2016. “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”

3.6.1.1. Contenido

En las disposiciones del presente decreto se regula el cambio de adscripción de la Agencia para la Renovación del Territorio, creada mediante el Decreto 2366 de 2015, y se le adscribe ahora al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

3.6.1.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²⁰³.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-160 de 2017²⁰⁴, hace un análisis del decreto en cuestión. Comienza por un recuento de la refrendación popular del Acuerdo de Paz entre el gobierno y las FARC-EP, en el que se resalta “la importancia de implementar los escenarios y espacios adecuados para escuchar a todos los sectores de la sociedad”, y como condición constitutiva de la Refrendación Popular se determina que los resultados interpretados, respetados y desarrollados de buena fe, estuvieran “a cargo principalmente de una autoridad revestida por la Constitución de legitimidad democrática” (resalta la Sala), como es el caso del Congreso de la República, órgano legislativo donde tienen asiento los representantes del pueblo, elegidos por voto popular, quienes ejercen una de las formas más importantes de democracia indirecta y de representación popular.

²⁰³ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-160 de 2017.

²⁰⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-160 del 9 de marzo de 2017.M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Resuelve: Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Ley 2204 de 2016, “por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”.

3.6.2. Decreto Ley 121 del 26 de enero de 2017. “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

3.6.2.1. Contenido

Este decreto regula, en cuatro disposiciones, lo relativo al control de constitucionalidad de las normas contenidas en actos legislativos y leyes estatutarias aprobadas en virtud del Procedimiento Legislativo para la Paz, así como de los decretos expedidos en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz.

3.6.2.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²⁰⁵.

Mediante la Sentencia C-174 de 2017²⁰⁶, la Corte precisó varios aspectos en cuanto al alcance y plazos en el procedimiento del control de los decretos-leyes proferidos en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Acto Legislativo 1 de 2016.

En lo relativo al control constitucional de los decretos ley, dictados al amparo del artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, se especificó que era un control jurisdiccional, automático, participativo, posterior y el fallo hace tránsito, en principio, a cosa juzgada absoluta, ya que “excepcionalmente si se demuestra de manera estricta que un decreto ley especial presenta problemas de inconstitucionalidad objetivos y trascendentales, no cubiertos sino por una cosa juzgada aparente en la sentencia que efectuó su revisión automática, pueden someterse nuevamente a control”.

²⁰⁵ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-174 de 2017.

²⁰⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-174 del 22 de marzo de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa. Resuelve: Primero.- DECLARAR EXEQUIBLE, por su aspecto procedimental, el Decreto ley 121 de 2017 “por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”. Segundo.- DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 1.º, 2.º, 4.º y último del Capítulo X transitorio del Decreto 2067 de 1991, en los términos en que fue adicionado por el Decreto ley 121 de 2017 “por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”. Tercero.- DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 3.º del Capítulo X transitorio del Decreto 2067 de 1991, en los términos en que fue adicionado por el Decreto ley 121 de 2017 “por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991”, salvo la expresión “equivalente al tiempo que faltare para que se cumplan dos (2) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto sometido a control”, contenida en el numeral 8.º de dicho precepto, y su parágrafo, que se declaran INEXEQUIBLES.

3.6.3. Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017. “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”

3.6.3.1. Contenido

Este decreto regula, en siete disposiciones, lo relativo a la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, con el fin de que diseñe y haga el seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos para la construcción de la paz, incluyendo aquellas organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.

3.6.3.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²⁰⁷.

En este caso la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-224 de 2017²⁰⁸, realizó un estudio, puesto que se “trata de crear escenarios de participación ciudadana, donde las personas que habitan las regiones donde se presentan fenómenos de violencia que atentan contra el cumplimiento de lo acordado, en especial los defensores de derechos humanos y los líderes sociales, puedan exponer sus inquietudes y, llegado el caso, formulen denuncias o presenten informes ante las mismas, las cuales, bien entendido, tendrán que ser remitidas a las autoridades competentes”. Esto permite la creación de mesas donde las víctimas expongan “sus preocupaciones sobre la eficacia de la política criminal, entendida como estrategia de persecución penal inteligente, se aviene plenamente a la Constitución, dada su espíritu de promoción de la participación ciudadana en la esfera de lo público”.

²⁰⁷ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-224 de 2017.

²⁰⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-224 del 20 de abril de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos. Resuelve: Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 154 del 3 de febrero de 2017, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, bajo el entendido de que los particulares que participan en la Comisión estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para los servidores públicos.

3.6.4. Decreto Ley 248 de 2017. “Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

3.6.4.1. Contenido

Este decreto regula en sus disposiciones lo relativo al uso de los saldos del portafolio del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación, para la implementación del Acuerdo Final. Considerando que una vez se hiciera el giro de las asignaciones a proyectos de inversión previamente aprobados, se utilizará, además de lo dispuesto por el artículo 139 de la Ley 1530 de 2012, para financiar proyectos de inversión para la Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que serán ejecutados por las autoridades competentes y con respeto de las normas presupuestales vigentes, y [respecto a] los excedentes de cada entidad territorial que sobrepasen el cubrimiento requerido de su pasivo pensional y cuya fuente sea el Fondo Nacional de Regalías (FNR) o regalías y compensaciones causadas al 31 de diciembre de 2011 y sus rendimientos financieros, el Fonpet girará al portafolio del FNR-L hasta la totalidad del valor de la obligación que le informe el FNR-L como amortización de las obligaciones que tengan las entidades territoriales con este.

3.6.4.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²⁰⁹.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-253 de 2017²¹⁰, hace un análisis frente a los derechos de participación de las entidades territoriales sobre las regalías y las compensaciones, puesto que en nuestra Constitución se establece que los recursos son propiedad del Estado, pero “también establece precisos derechos de participación a las entidades territoriales sobre las

²⁰⁹ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-253 de 2017.

²¹⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-253 del 27 de abril de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Resuelve: Primero.- Declarar EXEQUIBLES el inciso primero del artículo 1.º y el artículo 2.º del Decreto Ley 248 del 14 de febrero de 2017, “por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES los incisos segundo y tercero, así como el párrafo del artículo 1.º del Decreto Ley 248 del 14 de febrero de 2017, “por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

regalías y compensaciones. La jurisprudencia constitucional plantea esta conclusión de manera estable y reiterada, al señalar que, si bien estos recursos no son de propiedad de tales entes, tienen la naturaleza de recursos exógenos para las mismas, en donde debe garantizarse en toda circunstancia su participación. Esto es aplicable tanto al modelo anterior, que distribuía los recursos a partir de la división entre regalías directas e indirectas, así como al actual, que reconoce tanto regalías directas como la financiación de proyectos de las entidades territoriales con cargo a los fondos antes explicados, que conforman el SGR”.

3.6.5. Decreto Ley 298 de 2017. “Por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección, de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”

3.6.5.1. Contenido

Este decreto regula en sus disposiciones la excepción a la Unidad Nacional de Protección, durante la presente vigencia fiscal, de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 respecto al crecimiento de los gastos de personal relativos a la modificación de su estructura y planta de personal, con el fin de hacer la implementación inmediata de medidas materiales de protección de que trata el punto 3.4.7.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, dentro del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

3.6.5.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²¹¹.

La Corte Constitucional estudió el presente decreto en la Sentencia C-331 de 2017²¹². El decreto busca el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el numeral 3.4.7.4 del Acuerdo Final en los que se abre un espacio para el desarrollo de lo “relativo a la participación en política en que el Gobierno Nacional se compromete a brindar medidas de protección para los integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC a la vida civil, a través de la implementación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, integrado por medidas de (i) adecuación normativa e institucional, (ii) prevención, (iii) protección y (iv) evaluación y seguimiento. Como puede observarse, es evidente que se trata

²¹¹ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-331 de 2017.

²¹² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-331 del 17 de mayo de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Resuelve: Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Ley 298 de 2017, “Por el cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”.

de la implementación del componente de protección del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Este prevé que “el Gobierno dispondrá de los recursos necesarios para proteger la integridad de dirigentes, hombres y mujeres, que participan en la actividad política atendiendo sus necesidades específicas”.

3.6.6. Decreto Ley 691 de 2017. “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto, por el Fondo Colombia en Paz (FCP) y se reglamenta su función”

3.6.6.1. Contenido

Este decreto regula, en sus 15 disposiciones, la modificación de la naturaleza del Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto, creado por el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016, sustituyéndolo por el Fondo Colombia en Paz (FCP), como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas. Asimismo, regula su régimen, las funciones del Consejo Directivo, la ordenación del gasto, su financiación y el control que ejercerá la Contraloría General de la República.

3.6.6.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional.²¹³

En la revisión del presente decreto, la Corte Constitucional, por la Sentencia C-438 de 2017²¹⁴, analizó al respecto el papel de las veedurías ciudadanas dentro de la participación. Ellas están contempladas en el artículo 103 de la Constitución, donde “se estableció el deber del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de diversos sectores de la sociedad civil para constituir mecanismos democráticos que la representen en las distintas instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública. De igual modo, el artículo 270 de la Constitución Política otorgó a la ley la potestad de organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública y sus resultados. En desarrollo de las disposiciones constitucionales citadas, la Ley Estatutaria 1757 de 2015

²¹³ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-438-17.

²¹⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-438 del 13 de julio de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz. Resuelve: Delgado. Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 691 de 2017 “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”.

introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano la noción de control social a lo público, el cual se define como un derecho y un deber de los ciudadanos a participar, de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados. Para la Corte Constitucional, se trata de un mecanismo que tiene como finalidad “incentivar, promover y garantizar la actuación de la ciudadanía en el seguimiento de las actividades de las entidades y funcionarios a cuyo cargo se encuentra el cumplimiento de funciones públicas o de administración de recursos públicos”.

3.6.7. Decreto Ley 831 de 2017. “Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz”

3.6.7.1. Contenido

En sus cinco disposiciones, el presente decreto crea la visa de Residente Especial de Paz, la cual podrá ser otorgada a los ciudadanos extranjeros miembros de las FARC-EP, que se encuentren en las listas entregadas por representantes de dicha organización y verificadas por el Gobierno Nacional conforme lo dispuesto en el Acuerdo Final, una vez surtido el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad, y que pretendan fijar su domicilio en Colombia y establecerse en el país de manera indefinida. Por otro lado, establece las Causales de Terminación de la vigencia de la Visa Residente Especial de Paz RES, los motivos de su cancelación y su reglamentación.

3.6.7.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional.²¹⁵

En Sentencia C-469 de 2017²¹⁶ de la Corte Constitucional, se analiza el presente decreto que abre el escenario para la participación política de extranjeros en nuestro país: “La creación de la Visa de Residente Especial de Paz permite a los extranjeros pertenecientes a las FARC, participar en los procesos democráticos que se generen en razón del Acuerdo y frente a los cuales los extranjeros se encuentren habilitados. Es preciso recordar que, en virtud del artículo 100 Constitucional, los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital, garantía que fue desarrollada a través de la Ley 1070 de 2006 y cuyo artículo 5 dispone que, para ejercer ese derecho, debe contarse con visa

²¹⁵ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-469 de 2017.

²¹⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-469 del 13 de julio de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Resuelve: Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 691 de 2017. “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”.

de residente. Además, debe recordarse que el Decreto Ley 831 del 18 de mayo de 2017 dispone que los titulares de la Visa Especial de Residente de Paz podrán optar por la nacionalidad colombiana, y por tanto, si así lo desean, podrían aspirar también a ser parte del partido o movimiento político que surja de la incorporación política de las FARC-EP”.

3.6.8. Decreto Ley 888 de 2017, “Por medio del cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”.

3.6.8.1. Contenido

En sus 7 disposiciones, el presente decreto ley crea en la organización de la Contraloría General de la República, a nivel central, la dependencia denominada Unidad Delegada para el Posconflicto, adscrita al Despacho del Contralor General de la República, establece sus funciones, la planta de la unidad, la asignación de esa planta y sus efectos fiscales.

3.6.8.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²¹⁷.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-470 de 2017²¹⁸ hace el análisis del presente decreto y explica la conexidad de la norma con el Acuerdo Final, puesto que su implementación está relacionada con la participación ciudadana. Al respecto se dice en los Mecanismos de participación: “El alcance en las competencias de la Contraloría General de la República implica un acompañamiento a las instancias que se establezcan para garantizar la participación ciudadana, en la definición de prioridades en la implementación de los planes nacionales, asegurar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y su mantenimiento, y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y veedurías de los proyectos [...] La participación de las comunidades, hombres y mujeres, en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, es la base de los PDET. Para ello se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales, para garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, en desarrollo de lo acordado en la RRI, en las que se incluya la presencia representativa de las comunidades, incluyendo la de las mujeres rurales y sus organizaciones, y el acompañamiento de los órganos de control”.

²¹⁷ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-470 de 2017.

²¹⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-470 del 19 de julio 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Resuelve: Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 888 de 2017. “Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República”.

3.6.9. Decreto Ley 896 de 2017. “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)”.

3.6.9.1. Contenido

En sus nueve disposiciones, el presente decreto ley crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), a cargo de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Este decreto ley establece el objeto del PNIS, cual es promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito; igualmente establece la participación de las entidades del orden nacional en el PNIS, los beneficiarios –familias campesinas en situación de pobreza que deriven su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito–, los elementos para el desarrollo del PNIS y los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (Pisda).

3.6.9.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²¹⁹.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-493 de 2017²²⁰, analiza el Programa Integral de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos (PNIS), que tiene los siguientes objetivos: “superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas; promover la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito; generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores y cultivadoras; contribuir al cierre de la frontera agrícola; fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas; incorporar a las mujeres como sujetos activos de los procesos de concertación de sustitución voluntaria; fortalecer las relaciones de confianza, solidaridad y convivencia; contribuir al logro de los objetivos del sistema; lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito; fortalecer la presencia institucional del Estado en los territorios afectados; fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades y sus organizaciones; asegurar la sostenibilidad del PNIS en los territorios; e

²¹⁹ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-493 de 2017.

²²⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-493 del 3 de agosto de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos. Resuelve: Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 896 de 2017. “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)”.

impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis”. Frente a los cultivos ilícitos, “han sido implementados diversos programas de erradicación, preferentemente enfocados en la dimensión criminal del asunto. En sentido contrario y dentro del espíritu del Acuerdo Final, se pretende cumplir preferencialmente el segundo objetivo del punto 4.1.2, como es ‘promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo, diseñados de forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas’”, conforme se consigna en el segundo objetivo del mismo.

3.6.10. Decreto Ley 894 de 2017. “Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

3.6.10.1. Contenido

En sus 8 disposiciones, el presente decreto modifica el literal g) del artículo 6.º del Decreto-ley 1567 de 1998, y establece que todos los servidores públicos, independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder en igualdad de condiciones a la capacitación, al entrenamiento y a los programas de bienestar que adopte la entidad, para garantizar la mayor calidad de los servicios públicos a su cargo, atendiendo a las necesidades y presupuesto de la entidad. Al respecto establece que la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, diseñará y ejecutará anualmente programas de formación y capacitación dirigidos a fortalecer las competencias, habilidades, aptitudes y destrezas que requieran los servidores públicos de los municipios en los cuales se pondrán en marcha los planes y programas para la implementación del Acuerdo de Paz. También fija los lineamientos de los procesos de selección, para darle un enfoque diferencial; por último, complementa el sistema de estímulos a los servidores públicos de los municipios priorizados para la implementación de los planes y programas del Acuerdo de Paz.

3.6.10.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²²¹.

En Sentencia C-527 de 2017²²², la Corte Constitucional analiza la conexión del presente decreto y el Acuerdo Final. “La carrera administrativa a nivel nacional, departamental y municipal, así como adecuar a los esquemas de ingreso, desarrollo y retiro de los servidores públicos y generar capacidades institucionales para lograr gobiernos incluyentes y participativos, en especial en el ámbito regional y local [...] Por un lado, es claro que en Colombia el Estado proporciona una de las principales fuentes de trabajo formal. Dentro de esta enorme fuente, se tiene que la gran mayoría pertenece a servidores públicos de entidades estatales y que entre aquellos la mayor cantidad pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público. Finalmente, los datos evidencian que de cerca de un millón de empleados de la rama ejecutiva, cerca de novecientos mil pertenecen al orden territorial, siendo aquel sector el que aporta la mayor fuerza laboral desde el punto de vista público”.

3.6.11. Decreto Ley 892 de 2017. “Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”.

3.6.11.1. Contenido

En sus disposiciones, el presente decreto adiciona un párrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, en el que establece que los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado, ofrecidos en

²²¹ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-527 de 2017.

²²² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-527 del 14 agosto de 2017, M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Resuelve: Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 894 de 2017. “Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, con los siguientes condicionamientos y a excepción de los siguientes apartes: (i) el artículo 1.º del Decreto Ley se declara exequible en el entendido de que la capacitación de los servidores públicos nombrados en provisionalidad se utilizará para la implementación del Acuerdo de Paz, dando prelación a los municipios priorizados por el Gobierno Nacional; (ii) el artículo 3.º se declara exequible en el entendido de que la facultad de desconcentración debe ser interna y de funciones operativas, bajo la dirección y orientación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para la implementación del Acuerdo de Paz; y de que la facultad de delegar deberá hacerse mediante convenio y sólo para la ejecución y la implementación, no para labores de orientación ni de diseño; (iii) el artículo 5.º se declara exequible en el entendido de que su aplicación se ha de hacer de forma concurrente y coordinada con las entidades municipales, en lo de su competencia; (iv) las expresiones “o darlo por terminado, cuando no se cuente con las disponibilidades y apropiaciones para financiar el empleo de carácter temporal, como consecuencia de los ajustes a los montos aprobados para su financiación”, contenidas en el artículo 6.º, y las expresiones “y deroga toda las disposiciones que le sean contrarias”, contenidas en el artículo 8.º, que se declaran INEXEQUIBLES.

los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que a la entrada en vigencia del presente decreto ley no estén acreditados en alta calidad de acuerdo con lo establecido en los incisos 1 y 2 del presente artículo, tendrán treinta y dos (32) meses de plazo a partir de la expedición del presente decreto para obtener dicho reconocimiento. Estas acciones deberán responder a las particularidades de las instituciones y programas.

3.6.11.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional

En Sentencia C-535 de 2017, la Corte Constitucional analiza el presente decreto en el que resalta el papel de la educación en la construcción de la paz. La Corte sostiene que “la educación es un instrumento para el desarrollo humano y social a través del cual se adquieren “las herramientas necesarias para el desenvolvimiento en el medio cultural en que se habita. Aproxima a las personas al estado de las discusiones en el campo del conocimiento, la ciencia, la técnica y difunde los demás bienes de la cultura que le permiten al individuo interactuar y aportar a la colectividad de la que es parte”. Asimismo, resalta el Alto Tribunal que “la educación no solo impulsa los valores sociales relacionados con la cultura, el desarrollo y el conocimiento, sino que [...] busca la concreción de metas personales que apuntan a la realización de cada ser humano y a potenciar el ejercicio de otros derechos como la igualdad de oportunidades, el trabajo, los derechos de participación política, la seguridad social y el mínimo vital, por mencionar solo algunos”.

3.6.12. Decreto Ley 891 de 2017. “Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

3.6.12.1. Contenido

En sus disposiciones, el presente decreto adiciona un párrafo transitorio al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011, y establece que en el curso de la desvinculación de menores de edad que se dé en desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar compruebe su mayoría de edad con fundamento en la verificación realizada por la Registraduría Nacional del Estado Civil u otro agente del Sistema Nacional de Bienestar Fami-

liar. Estas personas podrán permanecer en los lugares transitorios de acogida hasta cuando se vinculen a la oferta institucional dispuesta para ellas, de conformidad con el Programa Camino Diferencial de Vida.

3.6.12.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²²³.

La Sentencia C-541 de 2017²²⁴ hace el análisis del presente decreto y resalta “la aplicación estricta a los principios orientadores y al mandato de reconocer la condición de víctimas del conflicto, facilitar la participación en los programas propios del Acuerdo Final y de adoptar las medidas necesarias para la plena identificación. También resulta instrumental y necesario para permitir el ingreso a los programas dispuestos por el Acuerdo de Paz en el menor tiempo posible. Finalmente, la expedición del decreto ley propende por el cumplimiento estricto de realizar los ajustes normativos necesarios para la implementación del Programa Camino Diferencial de Vida, al definir de manera clara, en norma legal, la ruta a seguir en los casos en los que a una persona que haya ingresado a un lugar transitorio de acogida bajo la presunción de ser menor y se le demuestre que es mayor de edad”.

3.6.13. Decreto Ley 897 de 2017. “Por medio del cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”.

3.6.13.1. Contenido

El presente decreto regula en sus 6 disposiciones lo relativo a la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, y establece, como objeto de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia. Asimismo, el decreto establece los lineamientos

²²³ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-541 de 2017.

²²⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-541 del 24 de agosto de 2017, M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo. Resuelve: Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 891 del 28 de mayo de 2017 “Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

para el funcionamiento de la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización de las FARC-EP.

3.6.13.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²²⁵.

En la Sentencia C-554 de 2017²²⁶, la Corte dice: “El Acuerdo Final establece en el Punto 3.2.2.5 que los menores de edad que hayan salido de los campamentos de las FARC-EP desde el inicio de las conversaciones de paz, así como los que salgan hasta la finalización del proceso de dejación de armas, serán objeto de medidas de especial atención, que incluirán los principios orientadores para garantizar la restitución de sus derechos con enfoque diferencial, priorizándose su acceso a la salud y a la educación”. Asimismo, “el proceso de restablecimiento de derechos a cargo del ICBF es de trato sucesivo, pues es la gestión de la autoridad administrativa la que permite adelantar los trámites de plena identificación y determinación de la edad de cada persona desvinculada, y en virtud de ese hito, el ICBF puede iniciar la restitución de otros derechos”.

3.6.14. Decreto Ley 884 de 2017. “Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

3.6.14.1. Contenido

En sus 8 disposiciones, el presente decreto establece el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER), los criterios del Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER), la articulación de los Fondos Eléctricos para la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) y la participación ciudadana en el Plan Nacional de Electrificación Rural PNER con sujeción a los mecanismos de participación ciudadana.

²²⁵ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-554 de 2017.

²²⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-554 del 30 de agosto de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido. Resuelve: Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 897 de 29 de mayo de 2017, “Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”, así como las disposiciones que lo integran.

3.6.14.2. Pronunciamento de la Corte Constitucional²²⁷.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-565 de 2017²²⁸, analiza la conexión suficiente con el Acuerdo Final, puesto que este “refuerza el Principio Democrático, toda vez que incluye mecanismos de participación de las comunidades a las cuales están dirigidas las medidas. Que la implementación de proyectos de energía en la ruralidad colombiana implica el estudio específico del territorio en aspectos tales como: contexto histórico, aspectos socioculturales, demografía, caracterización geográfica, ubicación espacial, vías de acceso, ecosistemas, condiciones climáticas, caracterización económica, condiciones de vida, aspectos políticos, aspectos ambientales relativos a zonas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), presencia de comunidades étnicas diferenciadas, oferta hídrica, potencial solar, entre otras”.

3.6.15. Decreto Ley 899 de 2017. “Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP”

3.6.15.1. Contenido

El presente decreto tiene como objeto definir y establecer los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil, de los integrantes de las FARC-EP, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Dentro de sus disposiciones, el decreto establece que los beneficiarios de los programas de reincorporación serán los miembros de las FARC-EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo con el listado entregado por las FARC-EP, la reincorporación de menores de edad, la creación de Ecomun, su objeto, la asesoría jurídica y técnica brindada por el Gobierno, el sistema de protección, los programas y proyectos productivos con enfoque psicosocial y la pedagogía para la paz.

²²⁷ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-565 de 2017.

²²⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-565 del 8 de septiembre de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera. Resuelve: Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 884 del 26 de mayo de 2017, “Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

3.6.15.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²²⁹.

En la Sentencia C-569 de 2017²³⁰ se hace la revisión del presente decreto resaltando el papel de “la consulta previa. En los distintos pronunciamientos sobre la materia la Corte ha fijado las reglas básicas que determinan su ámbito de aplicación y que orientan el ejercicio del control constitucional [...] el derecho a la consulta previa se extiende en favor de los diferentes grupos étnicos, entendiendo que el concepto comprende, para el caso colombiano, a las comunidades y pueblos indígenas y tribales, afro-descendientes y raizales [...] Revisado el texto del Decreto Ley 899 de 2017, encuentra la Corte que las normas en él contenidas no regulan aspectos específicos dirigidos a afectar de manera directa a los diversos grupos étnicos asentados en el territorio nacional, en particular, a las comunidades afrocolombianas”.

3.6.16. Decreto-Ley 890 de 2017. “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”.

3.6.16.1. Contenido

El presente decreto tiene 14 disposiciones, en las que se establece la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, la implementación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural, el subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural para hogares con predios restituidos, el subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural para población reincorporada a la vida civil, la administración y ejecución de los subsidios de interés social rural y prioritario rural, y la integración del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural con los Planes de la Reforma Rural Integral y sus Políticas.

²²⁹ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-569 de 2017.

²³⁰ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-569 del 13 de septiembre de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Resuelve: PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 del Decreto Ley 899 de 2017. “Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 4 del Decreto Ley 899 de 2017, salvo la expresión “La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido”, contenida en el inciso 3.º, que se declara INEXEQUIBLE. TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 17 del Decreto Ley 899 de 2017, salvo la expresión “lisiados”, contenida en el numeral 13, que se declara INEXEQUIBLE, para, en su lugar, sustituirla por la expresión “persona en condición de discapacidad”.

3.6.16.2. Pronunciamento de la Corte Constitucional²³¹.

En la Sentencia C-570 de 2017²³² dice la Corte: “Cada uno de sus artículos se requiere dado que en ellos se aclaran materias fundamentales para la Política de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural (en adelante, la “Política”) [...] las Zonas Veredales de Normalización tienen un carácter transitorio hasta que culmine la dejación de armas y se inicie el proceso de reincorporación, por lo cual el Gobierno debe adelantar medidas inmediatas para la atención al derecho fundamental a la vivienda de los miembros de las FARC-EP reincorporados a la vida civil. Por las razones antes expuestas, ni el procedimiento legislativo especial para la paz ni el procedimiento legislativo ordinario permiten atender la urgencia para formular e implementar el Plan.

3.6.17. Decreto-Ley 882 de 2017. “Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”.

3.6.17.1. Contenido

El presente decreto regula en sus disposiciones lo relativo al concurso especial de méritos para la provisión de educadores en las zonas afectadas por el conflicto, y establece las etapas, los requisitos especiales y lo relativo a la inscripción en la carrera docente.

3.6.17.2. Pronunciamento de la Corte Constitucional²³³.

En la Sentencia C-607 de 2017²³⁴, la Corte resalta cómo se abre un escenario de participación, manifestado en la garantía del acceso a empleos públicos.

²³¹ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-570 de 2017.

²³² Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-570 del 13 de septiembre de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo. Resuelve: PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 890 de 2017. “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de vivienda social rural”, por su compatibilidad formal con la Constitución. SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 14 por su compatibilidad material con la Constitución. TERCERO.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 9.º, con excepción del párrafo 1.º inciso segundo y párrafo 2.º inciso segundo que se declaran INEXEQUIBLES. Igualmente declarar la exequibilidad de la parte final del inciso quinto del artículo 9.º, en el entendido de que cuando actúe como operador la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esta deberá hacerlo en términos o condiciones equivalentes a los exigidos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

²³³ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-607 de 2017.

²³⁴ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-607 del 3 de octubre de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido. Resuelve: Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley 882 de 26 de mayo de 2017, “por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado”, así como las disposiciones que lo integran por las razones expuestas en la parte motiva.

El Alto Tribunal sostiene que “la definición de requisitos especiales de participación, en particular, la reducción de aquellos que contempla el Decreto Ley 1278 de 2002, busca lograr la conformación de un espectro más amplio de aspirantes, que, de forma cierta e inmediata, permita llenar las vacantes que existen en las zonas más afectadas por el conflicto armado. La medida, según se indica en la parte motiva del Decreto Ley, se estima que debe permitir viabilizar 1.840 empleos docentes, de tal forma que beneficie a 49.765 niños que habitan en dichas zonas. Para la Corte Constitucional, en virtud de tales cifras, la medida impacta, de manera significativa, a un amplio sector de la población en un tiempo reducido, no solo si se tienen en cuenta sus réditos inmediatos, sino, además, los que se persiguen con su proceso de implementación a 3 años”.

3.6.18. Decreto Ley 885 de 2017. “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC)”.

3.6.18.1. Contenido

En sus 12 disposiciones, el presente decreto modifica el artículo 1 de la Ley 434 de 1998 en lo referente a la política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización y crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, con participación de la sociedad civil, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional.

3.6.18.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional²³⁵.

En la Sentencia C-608-17²³⁶, la Corte Constitucional resalta el carácter de derecho fundamental de la consulta previa, manifestando que “este reconocimiento tiene como fundamento normativo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, así como los derechos de participación, reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de tales comunidades, previstos por la Constitución Política [...] la Corte también concluyó que (iv) por medio de las consultas se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados. “Que la participación sea activa significa que no equivale a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas, y que sea efectiva indica que su punto de vista debe

²³⁵ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-608 de 2017.

²³⁶ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-607 del 3 de octubre de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido. Resuelve: Declarar EXEQUIBLE el Decreto Ley N.º 885 de 26 de mayo de 2017. “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas”. Asimismo, la Corte señaló que (v) la consulta constituye un proceso de diálogo entre iguales; no constituye, por lo tanto, un derecho de veto de las comunidades destinatarias del Convenio 169 de la OIT. Por último, sostiene la Corte que respecto al “Decreto Ley 885 de 26 de mayo de 2017, la Corte concluye que no contiene regulación alguna que implique una “afectación directa” a las comunidades indígenas, tribales, afro-descendientes, raizales y al pueblo rom. En efecto, la Corte no encuentra que este acto normativo despliegue efectos, concretos y específicos, que resulten claramente diferenciables de aquellos que el mismo acto normativo surte en relación con la población colombiana en general. Es más, el Decreto Ley sub examine no adopta regulación alguna que contenga tratamiento diferencial alguno respecto de tales comunidades”.

3.6.19. Decreto Ley 870 de 2017. “Por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación”.

3.6.19.1. Contenido

El presente decreto tiene por objeto establecer las directrices para el desarrollo de los pagos por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación, que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración. Asimismo, establece el pago por servicios ambientales en los territorios indígenas, la descripción del pago por servicios ambientales, sus elementos, las acciones, modalidades y elementos básicos de los proyectos de pago por servicios ambientales, los principios orientadores del incentivo de pago por servicios ambientales (PSA) y los mecanismos institucionales para el desarrollo del incentivo de pago por servicios ambientales, la financiación del incentivo de pago por servicios ambientales y el seguimiento y control.

3.6.19.2. Pronunciamiento de la Corte Constitucional.²³⁷

En la Sentencia C-644 de 2017²³⁸, se hace control de constitucionalidad al decreto objeto de estudio, y se resalta por la Corte Constitucional la partici-

²³⁷ Los textos que aparecen entre comillas en este apartado son todos de la sentencia objeto de estudio, es decir la C-644 de 2017.

²³⁸ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-644 del 18 de octubre de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera. Resuelve: Primero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 3, 4, 6, 7 y, 9 al 23 del Decreto Ley 870 de 2017 “por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”. Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 2 del Decreto Ley 870 de 2017, salvo el inciso 3.º, el cual se declara EXEQUIBLE bajo el entendido que la autoridad ambiental competente debe avalar la realización de la mitigación del impacto ambiental causado, a través de la figura de Pagos por Servicios Ambientales, ya que de esa forma puede adelantar el seguimiento y monitoreo de las obligaciones impuestas en la respectiva autorización ambiental. Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 5 del Decreto Ley 870 de 2017, salvo las siguientes expresiones: “o en el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas de autorizaciones

pación efectiva y el derecho a la consulta previa manifestando que “la incorporación de los principios de autodeterminación, autonomía, participación efectiva, el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, a la identidad, integridad social, económica y cultural, así como los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, “que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales y sus planes integrales de vida o sus equivalentes y el bloque de constitucionalidad”, en efecto se trata de un listado enunciativo de garantías de las que son titulares todos los pueblos étnicos, de conformidad no sólo con los distintos instrumentos jurídicos –como la Constitución Política y el Convenio 169 de 1989, entre otros–, sino con los desarrollos jurisprudenciales que al respecto ha abordado esta Corporación [...] La expresión “consultará” claramente se refiere a la garantía fundamental de la consulta previa, por lo que la Corte pone de presente que la misma deberá adelantarse en cumplimiento de los parámetros constitucionales que rigen la materialización de la misma, en el sentido de respetar tanto el carácter previo como el contenido de participación activa y efectiva, así como el principio de buena fe que, de forma transversal, integra la consulta, y el acatamiento de las rutas metodológicas que, de manera concertada, sean asumidas tanto por las comunidades culturalmente diferenciadas como por las respectivas autoridades gubernamentales y/o institucionales con ocasión del proceso transicional derivado del Acuerdo de Paz”.

ambientales”, contenida en el literal a). “El cumplimiento de las obligaciones impuestas en el marco de las autorizaciones ambientales a través de proyectos de Pago por Servicios Ambientales se realizará de conformidad con la normatividad que regula el cumplimiento de dichas obligaciones”, contenida en el parágrafo 5.º. Dichas expresiones se declaran EXEQUIBLES bajo el entendido de que la autoridad ambiental competente debe avalar la realización de la mitigación del impacto ambiental causado, a través de la figura de Pagos por Servicios Ambientales, ya que de esa forma puede adelantar el seguimiento y monitoreo de las obligaciones impuestas en la respectiva autorización ambiental. Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 8 del Decreto-Ley 870 de 2017, salvo las siguientes expresiones: “sin perjuicio de poder implementar el incentivo en cualquier parte del territorio nacional”, contenida en el inciso 1.º del principio de focalización, la cual se declara EXEQUIBLE bajo el entendido de que la autoridad ambiental competente debe determinar las zonas en las que se podrán implementar los proyectos de Pagos por Servicios Ambientales, cuidando siempre que los recursos que se destinen para este incentivo se utilicen en lugares que permitan la materialización del objetivo mismo de la figura. “Cuando la financiación o cofinanciación se deriva del cumplimiento de las obligaciones impuestas en el marco de autorizaciones ambientales, la focalización se realizará de conformidad con las normas y autorizaciones especiales que regulan el cumplimiento de estas obligaciones”, contenida en el inciso 2.º del principio de focalización, la cual se declara EXEQUIBLE bajo el entendido que la autoridad ambiental competente debe avalar la realización de la mitigación del impacto ambiental causado, a través de la figura de Pagos por Servicios Ambientales, ya que de esa forma puede adelantar el seguimiento y monitoreo de las obligaciones impuestas en la respectiva autorización ambiental.



CONCLUSIONES



Una vez realizado el recuento jurisprudencial y normativo colombiano en torno a la participación política, antes y después de la firma del Acuerdo Final para Lograr una Paz Estable y Duradera, del 24 de noviembre de 2016, se procederá a concluir, en cada una de las prerrogativas propias de dicho derecho, las principales connotaciones e implicaciones para el sistema jurídico colombiano.

1. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político

- Lo anterior forma parte del patrimonio jurídico-político de los ciudadanos, en el marco de la estructura filosófico-política del Estado, al hacer efectivo el principio constitucional de la participación ciudadana. Esta visión es propia del diseño de la Constitución de 1991, puesto que se concibe al Estado como una organización en la que los asociados están llamados a intervenir, en forma permanente, en todas las actividades de la organización pública.
- Frente al derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en la implementación normativa del Acuerdo, en el Proyecto de ley estatutaria por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes, se contempla la presentación de un informe de cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo y ejecución del presupuesto de inversiones, en cuanto a la implementación del Acuerdo a las corporaciones de elección popular como representantes de la ciudadanía, ejerciendo el control político.
- Este derecho es considerado uno de los ejes de la Constitución de 1991 y en desarrollo del Acuerdo 2, se ha materializado de diversas formas, pero ha mantenido su núcleo, tal como lo plasma la Corte Constitucional a través de sus sentencias.

2. Elegir y ser elegido

- El derecho a elegir y ser elegido es la clara manifestación de la participación política de los ciudadanos, que se puede ejercer a través de partidos y movimientos políticos o de manera individual, por medio de movimientos sociales o de grupos significativos de ciudadanos.

- En la implementación normativa del Acuerdo, el derecho a elegir y ser elegido es uno de los más regulados. El Acto Legislativo 03 de 2017, “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, crea 5 curules adicionales en el Senado de la República y 5 curules adicionales en la Cámara de Representantes, con el fin de abrirle un espacio al nuevo partido político que surge del tránsito de las FARC-EP a la vida política. Esta reforma constitucional implicó cambios en la composición del Congreso, el gasto público, una modificación de los quórum y mayorías parlamentarias, entre otros.
- Estos cambios son la consecuencia de la inclusión del nuevo partido político y la apuesta por una institucionalización del debate y la diferencia, a través del diálogo y la dejación de las armas. La creación de espacios representativos para quienes se desmovilizan son procedimientos comúnmente usados en los escenarios transicionales y de negociación, en pro de fortalecer la democracia y la institucionalidad; de ahí que su permanencia en el tiempo dependerá de la coherencia en los programas y proyectos que, como partido, logren desarrollar.
- El Acto Legislativo 01 de 2017, “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”, garantiza que la imposición de cualquier sanción en la Justicia Especial para la Paz no inhabilitará para la participación política, ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en la normatividad, es decir, cuando se trate de delitos políticos o conexos. Otros delitos, como los relativos a la violencia sexual, serán juzgados por la jurisdicción ordinaria y quienes sean condenados no podrán, tal como está legislado para el resto de colombianos, ser elegidos.
- En el Proyecto de ley estatutaria, “Por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes”, se contempla que los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes, reafirmando lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2015 (Equilibrio de poderes).
- Esta prerrogativa mantiene su esencia en cuanto a las condiciones para elegir, ya que todos los ciudadanos colombianos podrán hacer efectivo su derecho a elegir en las próximas elecciones; de ahí que quienes se desmovilizaron pudieron inscribir sus cédulas y frente a la prerrogativa de ser elegido se matiza, ya que se desarrollaron las normas necesarias para que bajo el respeto de la normativa constitucional, quienes se reincorporaron puedan contar con una representación en el Congreso de la República.

3. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

- Esta prerrogativa materializa la transformación de la democracia colombiana en su dimensión participativa, pues uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.
- La implementación normativa de los acuerdos, respecto a tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, se ve materializada en la Ley 1830 del 06 de marzo de 2017, “Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”, puesto que les permite a los voceros o voceras ser convocados a todas las sesiones en que se discutan proyectos del procedimiento legislativo especial para la paz, donde podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto.
- El Proyecto de Ley N.º 04 de 2017 Senado – 08 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”, que tiene por objeto la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), busca asegurar la participación democrática de la ciudadanía en los proyectos de innovación agropecuaria.
- La prerrogativa de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos y consultas populares no tiene, a propósito de los Acuerdos, modificaciones en cuanto a su contenido esencial, toda vez que las personas que se han reincorporado a la vida política actuarán de manera igualitaria y en las mismas condiciones que tienen los colombianos de tiempo atrás.
- Sin embargo, en lo relativo a otras formas de participación democrática se observa un amplio desarrollo de esta prerrogativa en el marco de la Constitución y la ley, toda vez que uno de los propósitos del Acuerdo era ampliar los escenarios de participación para la ciudadanía en general; de ahí que varios de los espacios que se abren no sean solo para las personas reinsertadas, sino para otras minorías existentes en el país.

4. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

- Este es un derecho de carácter fundamental plasmado en la Constitución de 1991, del cual es titular todo ciudadano colombiano, con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.
- En el proyecto de ley estatutaria por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las agrupaciones políticas

independientes, se regula plenamente este derecho, por cuanto establece herramientas para difundir libremente las ideas y programas de aquellos partidos que se declaren en oposición frente al gobierno o simplemente se declaren independientes.

- Esta prerrogativa, que le fue garantizada en el Acuerdo a los miembros de las FARC-EP, fue desarrollada normativamente con el fin de materializar lo acordado y además se generaron las previsiones necesarias para poder garantizar la seguridad de los miembros del partido. En su momento se llegará a dilucidar cómo se generará una equidad en dicha materia respecto del resto de los partidos políticos, toda vez que en el Acuerdo se plantea la necesidad de establecer protocolos de seguridad para todos los integrantes del nuevo partido, fruto del proceso de reincorporación, cuando para el resto de los partidos solo existe protección para los candidatos.

5. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

- La revocatoria el mandato de los elegidos, en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley, es un mecanismo de participación ciudadana, y a su vez, un derecho político. De ahí que la revocatoria tiene una íntima conexión con el principio de soberanía popular y la democracia participativa.
- Los Acuerdos y su implementación no tienen ninguna implicación en la revocatoria del mandato de los elegidos, en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley, por lo que se seguirán las mismas normas existentes hasta el momento.

6. Tener iniciativa normativa en las corporaciones públicas.

- La iniciativa normativa en las corporaciones públicas es la posibilidad de los ciudadanos de participar en los debates democráticos. Ejercer la prerrogativa de la iniciativa en las corporaciones públicas impregna de pluralismo y control social la actividad de las corporaciones, toda vez que la propia ciudadanía estructura y propone normas, que, de una u otra manera, no han sido tenidas en cuenta por los elegidos para desempeñar cargos en las corporaciones públicas.
- En cuanto a la iniciativa normativa en las corporaciones públicas, en la implementación normativa del Acuerdo no se regula el tema.

7. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

- La posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley busca la preservación del orden institucional en sí mismo, con independencia de intereses individuales propios o ajenos.

- En el proyecto de ley estatutaria por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes, se regula parte de esta prerrogativa, pues se crea la Acción de Protección de los Derechos de Oposición; el resto de las acciones existentes hasta el momento podrán ser interpuestas por las personas que se han reincorporado a la institucionalidad, en las mismas condiciones del resto de los ciudadanos colombianos, toda vez que, por ser acciones públicas, no deben tener condicionamientos diferenciados para el acceso a la administración de justicia.

8. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

- Esta norma busca el bien común, pues los ciudadanos que quieran acceder al poder público deben tener una adecuada preparación y la idoneidad profesional, moral y técnica de las personas a las que se confía la delicada responsabilidad de alcanzar las metas señaladas por la Constitución.
- En cuanto al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad, en la implementación normativa del acuerdo no se regula el tema y las personas reinsertadas deberán acogerse a la normatividad existente en la materia sin tener prerrogativas especiales.

9. Norma programática con perspectiva de género

- Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública. En cuanto al ejercicio de la función administrativa, es función del legislador organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan la participación de la mujer. Desde la Constitución de 1991 se les ha dado a los temas de género una especial relevancia en los diferentes escenarios de participación política y ramas del poder público, tanto a partir de la legislación como de la jurisprudencia, y de las propias prácticas en las instituciones públicas y privadas, tratando con ello de cerrar las brechas de discriminación desde arriba y desde abajo, y disminuyendo el grado de intensidad del ‘techo de cristal’.
- El enfoque diferencial con perspectiva de género y de minorías es uno de los temas más desarrollados en la implementación normativa de los Acuerdos, puesto que en cada uno de los proyectos y creación de instituciones con el fin de implementarlos se han establecido espacios para la participación equitativa de la mujer y demás grupos minoritarios de la sociedad colombiana. No obstante, la efectividad de este derecho y de las prerrogativas que lo desarrollan dependerá, como hasta el momento, más de la conciencia y educación ciudadanas que de una serie de estipulaciones normativas formales.

10. La participación como característica y fin esencial del Estado.

- Uno de los motores del Movimiento de la Séptima Papeleta, que diera lugar a la Asamblea Constituyente de 1991, fue la necesidad de un cambio en la estructura participativa en el Estado colombiano. Se pasó de una democracia formal a una democracia material, caracterizada por la búsqueda de inclusión de todos los sectores de pensamiento en la conformación de la comunidad política.
- En la implementación normativa del Acuerdo, la participación, como característica y fin esencial del Estado, es uno de los principios rectores. Así fue como se plasmó en el Acto Legislativo 02 de 2017. “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.
- La participación política se convierte hoy en día en el camino que la sociedad colombiana encontró para poner fin al conflicto existente durante décadas en el país, logrando con ello, una de las finalidades del constituyente de 1991, y es por ello, que se realizaron una serie interpretaciones moduladas de la normatividad existente, con el fin de darle prioridad a la maximización de los fines constitucionales como lo son la paz y la participación política.

11. La participación política como deber

- En nuestra Constitución Política se consagra la participación política como un deber de toda persona y ciudadano colombiano; la cual establece que el deber se traduce en la participación en la vida política, la participación cívica y la participación comunitaria del país.
- En cuanto a la participación política como deber, en la implementación normativa del acuerdo no se regula el tema, sin embargo, se ha hecho una amplia campaña de sensibilización sobre la reconciliación de la ciudadanía, la tolerancia, el respeto por el otro y lo que ello implica en materia de diversidad. Así en la medida en que la participación sea vista desde su doble dimensión de derecho y de deber, se podrán lograr mayores índices en cada uno de los escenarios previstos por la normatividad para el ejercicio de dicho derecho y las prerrogativas que lo desarrollan.

12. Condiciones para el ejercicio de los derechos políticos

- La calidad de ciudadano en ejercicio condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Lo establece la Constitución entre otras condiciones puesto que, por razones de soberanía es necesario limitar su ejercicio.

- En la implementación normativa del Acuerdo, las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos, es uno de los temas que más se desarrolló, puesto que, asegura el escenario para la participación de los integrantes de las FARC-EP en la vida política y genera unas especificaciones en el marco de la justicia transicional que posibilita una reinterpretación de la normatividad previa a los Acuerdos, sin que se llegue a generar una sustitución de la Constitución.

13. Participación democrática

- Nuestra Constitución establece 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, efectivizando el ejercicio de los derechos de participación política.
- En cuanto a la participación democrática por medio de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, en la implementación normativa del acuerdo no se regula el tema, toda vez que las personas reincorporadas a la institucionalidad deberán seguir las normas existentes en la materia, dada su condición de ciudadanos colombianos.

14. Partidos y movimientos políticos

- La legislación y la jurisprudencia colombiana han desarrollado ampliamente la diferencia entre partidos y movimientos políticos, sus derechos y deberes, así como la calidad de quienes los integran o representan, sus restricciones y marcos de actuación.
- En cuanto a los partidos y movimientos políticos, en la implementación normativa de los Acuerdos, se han establecido diferentes reglas de juego para estos tales como: El estatuto de la oposición, la reforma política, la creación de 16 circunscripciones de paz, el papel de los voceros en el Congreso de la República, la reincorporación política con las 5 curules en Cámara de Representantes y Senado de la República, entre otros.
- Lo anterior, fue implementado mediante reformas constitucionales y su desarrollo posterior mediante leyes, sin embargo, los alcances y las precisiones al respecto, en gran parte de los casos, dependerá de las sentencias de control de constitucionalidad que profiera la Corte Constitucional.

15. Financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

- Las campañas electorales en Colombia, que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con personería jurídica o por grupos significativos

de ciudadanos, son financiadas parcialmente con recursos estatales, se tiene limitado el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos que puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, ello con el fin de evitar una influencia fuerte por parte de entidades privadas. Ya que la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo.

- En la implementación normativa del Acuerdo, se regula la financiación de las campañas tanto en la reincorporación política Acto Legislativo 03 de 2017, en el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 De 2017 Cámara Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2018-2022 y 2022-2026 y en el proyecto de Ley Estatutaria No. 03 De 2017 Senado. – No. 06 De 2017 Cámara”. Donde buscan por medio de la financiación de las campañas políticas, fortalecer el escenario político para la participación de nuevos actores.

16. Uso de los medios de comunicación en pro de la participación política.

- Dentro de las prerrogativas a favor de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y con el fin de difundir sus propuestas e ideas, tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo. Así mismo, se les garantiza los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético.
- En la implementación normativa del Acuerdo, el Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado, 017 De 2017 Cámara Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, regula el tema de acceso a medios de comunicación. Cuando se utilicen medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, las campañas únicamente podrán utilizar los espacios gratuitos otorgados por el Estado. Así mismo, el proyecto De Ley Estatutaria No. 03 De 2017 Senado. – No. 06 De 2017 Cámara, por medio del cual se adopta el estatuto de la oposición política, establece el acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, por parte de los partidos declarados en oposición e independientes del gobierno de turno.

17. Iniciativa popular legislativa

- Colombia es uno de los países con mayor iniciativa legislativa, puesto que, permite que diferentes actores políticos del Estado presenten proyectos de ley ante el Congreso de la República. Entre ellos está la iniciativa popular, es decir,

está en cabeza de los ciudadanos que tienen la facultad de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República.

- En cuanto a la iniciativa popular legislativa, en la implementación normativa del acuerdo no se regula el tema, ya que se deberán seguir las normas generales existentes en la materia, toda vez que no hay lugar a la realización de una acción afirmativa al respecto.

18. Sufragio y elecciones

- El sufragio es un derecho político, que está constituido por el compromiso ciudadano libre y voluntario para contribuir a la legitimidad democrática dentro del diseño de las instituciones del Estado y la construcción del sistema.
- En cuanto al sufragio y las elecciones, en la implementación normativa se han establecido diferentes reglas para su ejercicio: El estatuto de la oposición, la reforma política, la creación de 16 circunscripciones de paz, el papel de los voceros en el Congreso de la República, la reincorporación política con las 5 curules en Cámara de Representantes y Senado de la República, entre otros.

19. Participación ciudadana y función de control

- En Colombia se reconoce el derecho a participar en el ejercicio y control del poder político como un derecho fundamental y de aplicación inmediata. La función de control se desarrolla de diversas maneras y con variados mecanismos de participación, no sólo en la vida política sino también económica, cultural, educativa, de salud, etc.; ya que la función de control por parte de la ciudadanía es un derecho que hace parte de la concepción de democracia expansiva que se tiene en el Estado colombiano.
- En la implementación normativa del acuerdo participar en el ejercicio y control del poder político es uno de los pilares esenciales, puesto que se crean mecanismos de control frente a cada una de las funciones que se desempeñen en la implementación de lo pactado.

En definitiva, nos encontramos ante un escenario en el cual se evidencia que lo pactado en los Acuerdos firmados entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, el día 24 de noviembre de 2016 en la ciudad de Bogotá, ha sido desarrollado desde un plano normativo, en algunos casos mediante reforma constitucional y en otros mediante legislación ordinaria o estatutaria según sea el objeto de regulación. Sin embargo, faltan por definirse una serie de aspectos mediante las sentencias de control de constitucionalidad que profiera la Corte Constitucional y por otra parte, se observa que la ciudadanía continua ampliamente dividida frente a los temas y puntos

contenidos en el Acuerdo Final, prueba de ello, ha sido la dificultad para aprobar varios proyectos y el archivo de otros tantos, o como ocurre en el caso más reciente del proyecto de las 16 curules, en donde se discute el número de votos necesarios para alcanzar el quorum, toda vez que la diferencia de criterios se debe a poder determinar el valor de un solo voto, y más allá de la respuesta jurídica que darán las autoridades competentes en la materia, lo cuestionante es que la ampliación del número de curules en el Congreso de la República será en todo caso una decisión con una débil legitimación democrática, independientemente de que el resultado sea que se creen o no.

Así entonces, se considera necesario realizar una profunda reflexión sobre el papel que cada uno de nosotros como ciudadano colombiano está desarrollando en materia de participación política, desde su dimensión privada y de sujeto inmerso en la vida pública, como usuario o prestador de servicios, como funcionario o como ciudadano de a pie, pues en la medida en que no nos veamos como actores reales y sujetos obligados al cumplimiento diario de los postulados que nos impone la Constitución Colombiana en su dimensión de supremacía, seguiremos pensando que la paz y la participación son sólo derechos y no deberes.

Por lo anterior, sólo los ciudadanos colombianos que estamos vivos actualmente podemos lograr o perder la oportunidad de hacer que la participación política en todas sus dimensiones, sea el escenario de una apertura democrática para construir la paz. El reto es creer que es posible y actuar en pro de su realización, para que las futuras generaciones puedan seguir construyendo en virtud de la maximización de los derechos y no del mero reconocimiento de los mismos.

