

T-350-14

Sentencia T-350/14

(Bogotá D.C, junio 6)

DERECHO DE PARTICIPACION EN LA CONFORMACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO-Vulneración por negativa del Concejo Municipal de adelantar proceso de cabildo abierto

Se vulnera el derecho fundamental a la participación, conformación, ejercicio y control del poder político cuando las autoridades administrativas niegan la realización de uno de los mecanismos de participación ciudadana acudiendo a obstáculos o limitaciones que no fueron establecidas por el legislador estatutario al momento de reglamentarlos. El Concejo Municipal vulneró el derecho fundamental a la participación, conformación, ejercicio y control del poder público al negar la realización de un cabildo abierto a pesar de que dicha solicitud ciudadana fue presentada dentro del término establecido por la Ley, pretende tratar asuntos de interés para la comunidad y fue certificado un apoyo ciudadano mayor al cinco por mil del censo electoral del municipio. El Concejo llevó a cabo una interpretación de las normas sobre participación ciudadana contraria al elemento expansivo de la democracia participativa que caracteriza al actual modelo constitucional.

DERECHO DE PARTICIPACION EN LA CONFORMACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO-Fundamental

DERECHO DE PARTICIPACION EN LA CONFORMACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO-Modelo de democracia participativa

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Derecho a conformar, ejercer y controlar el poder político que afecta el autogobierno en un sentido amplio

CABILDO ABIERTO COMO MECANISMO DE PARTICIPACION CIUDADANA

La definición y regulación del cabildo abierto se encuentra consagrada en la Ley 134 de 1994, y más específicamente en el Título IX de dicha norma. Este mecanismo fue definido como “la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas

administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”. Es así como el cabildo abierto se constituye en un mecanismo de participación directa de la ciudadanía frente a los asuntos de carácter local que le afecten. Es un espacio deliberativo en el que se pueden discutir y debatir todos los temas que sean de interés para la comunidad. La Corte Constitucional afirmó que si bien el legislador le otorgó una naturaleza deliberativa a dicho mecanismo, esto no es óbice para que en el futuro se le pueda otorgar una connotación decisoria.

#### CABILDO ABIERTO-Reglamentación

Sobre la regulación particular del cabildo abierto se encuentra que el legislador estableció que las peticiones para el desarrollo de este mecanismo deben realizarse (i) por al menos un número igual al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad comuna o corregimiento y (ii) deben ser presentadas ante la respectiva corporación “con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones”. Así mismo, se estableció la posibilidad de discutir cualquier asunto de interés de la ciudadanía. Sin embargo, se prohibió la presentación de proyectos de ordenanzas, acuerdos o cualquier otro acto administrativo.

Referencia: expediente T-4.204.621

Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencia de única instancia del Juzgado Promiscuo Municipal de Suan, Atlántico, del 24 de octubre de 2013.

Accionante: Emiro Martínez Arévalo

Accionado: Concejo Municipal de Suan Atlántico

Magistrados de la Sala 2ª de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

#### I. ANTECEDENTES.

##### 1. La demanda de tutela.

## 1.1. Elementos:

1.1.1. Derechos fundamentales invocados. Participación ciudadana, petición, igualdad, vida y ambiente sano.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. La negativa por parte del Concejo Municipal de Suan, Atlántico, de adelantar un proceso de cabildo abierto.

1.1.3. Pretensión. Ordenar al Concejo Municipal de Suan, Atlántico, que establezca una fecha y hora precisa para llevar a cabo el cabildo abierto.

## 1.2. Fundamentos de la pretensión:

1.2.1. El accionante en su condición de Presidente de la Veeduría Ciudadana "Caribe Legal", solicitó ante la Registraduría Municipal de Suan Atlántico información en relación con el número de apoyos o firmas de la ciudadanía que se requieren para solicitar la realización de un cabildo abierto en dicho municipio. En respuesta a lo anterior, la entidad señaló que se requiere el 5 x 1000 del censo electoral que para el caso de Suan, Atlántico, es un apoyo equivalente a 46 ciudadanos.

1.2.2. El accionante inició el proceso de recolección de firmas para que se realizara el cabildo abierto con el fin de discutir diferentes temas en relación con el medio ambiente y corrupción, particularmente, las decisiones, manejo y funcionamiento que se le ha dado al relleno sanitario, la laguna de oxidación y el matadero municipal.

1.2.3. El 15 de julio de 2013, el accionante presentó ante el Concejo Municipal de Suan la solicitud de convocatoria de un cabildo abierto acompañada por 500 firmas. El 12 de agosto de 2013 el Registrador Municipal certificó que 363 firmas eran válidas con lo cual se cumplía con el requisito del 5 por mil del censo electoral de Suan, Atlántico.

1.2.4. Mediante oficio del 27 de agosto de 2013, el Concejo Municipal negó la convocatoria o la realización del cabildo abierto. A su juicio este no podía llevarse a cabo por las siguientes razones: (i) si bien la solicitud se radicó en la Corporación antes de que se iniciara el periodo de sesiones de agosto, la certificación de la Registraduría fue recibida días después del mencionado inicio, con lo cual no se satisface con la obligación de prestar la solicitud quince días antes del inicio de sesiones, (ii) lo que se pretende discutir no corresponde a

temas propios de la naturaleza de este mecanismo de participación ciudadana, en tanto los “temas propuestos para que sean objeto de deliberación, ya son ventilados en causas litigiosas que se surten en instancias judiciales”[1], y (iii) algunas de las firmas fueron recolectadas sin otorgar plena información a los ciudadanos.

## 2. Respuesta del accionado.

### 2.1. Concejo Municipal de Suan, Atlántico.

A través del Presidente del Concejo, se solicitó negar el amparo de los derechos alegados. Señaló que no existe material probatorio suficiente que demuestra una eventual violación de los derechos a la igualdad, ambiente sano y participación ciudadana. Reiteró que el accionante a pesar de presentar la solicitud el 15 de julio de 2013, es decir con quince días de anticipación al inicio de sesiones, la certificación de la Registraduría Municipal sólo es recibida en el Concejo el día 13 de agosto del mismo año. A su juicio “el término de quince días debe ser contado a partir del proceso de acreditación o verificación entregado por el representante del órgano electoral en nivel municipal”[2].

Por su parte, señaló que no se vulneró el derecho de petición en tanto se le otorgó una respuesta a tiempo y de fondo al requerimiento del ahora accionante.

## 3. Decisiones judiciales objeto de revisión:

### 3.1. Sentencia de única instancia del Juzgado Promiscuo Municipal de Suan, Atlántico del 24 de octubre de 2013.

Negó el amparo solicitado. A juicio del despacho judicial el accionante se limitó a señalar la ocurrencia de unos hechos fácticos en relación con realización del cabildo abierto sin fundamentar o argumentar específicamente en qué consistió la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales.

Así mismo, señala que el hecho de que la certificación de la Registraduría Municipal sólo hubiese llegado al Concejo Municipal el 13 de agosto de 2013, demuestra que no se cumplieron con los requisitos señalados por la Ley para solicitar un cabildo abierto, en tanto no se satisfacía con la necesidad de presentarla con quince días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones.

#### 4. Pruebas decretadas en sede de revisión.

Mediante auto del 8 de abril de 2014, el magistrado sustanciador haciendo uso de las facultades establecidas en el artículo 57 del Acuerdo 05 de 1992, ordenó al Concejo Municipal de Suan, Atlántico, para que en el término de 2 días informara si ya se había llevado a cabo el cabildo abierto solicitado por el señor Emiro Martínez Arévalo, en calidad de Presidente de la Veeduría Ciudadana “Caribe Legal”.

Transcurrido el término mencionado no allegó ninguna comunicación por parte del mencionado Concejo Municipal[3].

## II. CONSIDERACIONES.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-[4].

### 2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Alegación de un derecho fundamental. En el caso bajo estudio se analiza la posible vulneración al derecho fundamental a la participación, conformación, ejercicio y control del poder político.

2.2. Legitimación por activa. La tutela fue presentada por el ciudadano Emiro Martínez Arévalo, en su condición de Presidente de la Veeduría Ciudadana “Caribe legal”[5], quien es la institución que llevó a cabo el proceso de recolección de firmas y solicitó la realización del cabildo abierto ante el Concejo Municipal.

2.3. Legitimación por pasiva. La acción de tutela fue presentada contra el Concejo Municipal de Suan, Atlántico quien fue la entidad pública que negó la realización del cabildo abierto[6].

2.4. Inmediatez. Mediante comunicación de fecha 27 de agosto de 2013, el Concejo Municipal de Suan informó la negativa para la realización del cabildo abierto. La acción de

tutela fue presentada el 20 de septiembre del mismo año[7], con lo cual la Sala encuentra que se cumple con el requisito de inmediatez.

2.5. Subsidiariedad. El derecho a formar parte en las diferentes formas de participación democrática es un derecho fundamental establecido en el artículo 40 de la Constitución Política de 1991, el cual no cuenta con otro mecanismo judicial para obligar su garantía y efectividad. De esta manera, se cumple con el requisito de subsidiariedad.

3. Problema jurídico constitucional.

¿Vulneró el Concejo Municipal de Suan, Atlántico, el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de poder público al negar la realización de un cabildo abierto a pesar de que la solicitud se realizó con quince días de anticipación pero la certificación de las firmas o apoyos ciudadanos por parte de la Registraduría Municipal sólo fue allegada una vez iniciado el periodo ordinario de sesiones?

4. La vulneración al derecho a participar en la conformación, ejercicio y control político ante la negativa del Concejo Municipal de Suan, Atlántico de adelantar un proceso de cabildo abierto. (Cargo).

4.1. Derecho Fundamental a la Participación en la conformación, ejercicio y control político. Modelo de Democracia Participativa.

La promulgación de la Constitución de 1991 implicó el reconocimiento de que la soberanía reside en el pueblo y constituye un eje axial de la Carta Política. Esta consagración identifica a las democracias participativas en las cuales se crean y habilitan “instituciones y procedimientos que permiten que esa voluntad soberana se exprese, de forma libre e inequívoca, con el fin de determinar la conformación de esos poderes [públicos]”[8]. En igual sentido la jurisprudencia constitucional ha señalado que resulta de la esencia de la democracia participativa “que las decisiones que adoptan las diferentes instituciones públicas, solo es legítima cuando ha estado precedida de un proceso deliberativo, en que los interesados en las medidas correspondientes logran espacios concretos y efectivos de participación”[9].

Frente a la concepción de la democracia participativa que caracteriza el sistema de la

Constitución de 1991, esta Corporación ha afirmado:

“La democracia participativa y pluralista otorga identidad al actual modelo constitucional. En contraposición con la Constitución de 1886, que basada en el concepto demoliberal clásico, circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, el cual (i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc.”[10].

El artículo 2º de la Constitución expresamente señala como un fin del Estado la necesidad de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecta y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Es así como la participación de los ciudadanos no solo se limita a procesos electorales sino adicionalmente, se debe garantizar su intervención en aquellas decisiones de gestión pública que incidan en sus vidas o en el rumbo del Estado. De esta manera, el sistema democrático colombiano va más allá de los espacios representativos y promueve la realización de mecanismos deliberatorios e incluso de decisión más directos, pluralistas e igualitarios. “En la democracia participativa no sólo se valora más al ciudadano sino que, en razón a ello, el sistema político puede alcanzar mayores niveles de eficiencia. Un Estado en el que los ciudadanos cuentan con el derecho de tomar parte de forma directa en las decisiones a adoptar, de controlar los poderes públicos, de calificar los resultados obtenidos para exigir responsabilidad política, es un Estado en el que probablemente se logrará satisfacer en más alto grado las necesidades de sus asociados”[11].

La Corte Constitucional a través de la sentencia C- 089 de 1994, en la cual llevó a cabo la revisión automática del proyecto de Ley Estatutaria “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”, explicó los elementos del principio democrático de la siguiente manera:

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

Así entonces, la soberanía popular y la participación directa busca generar espacios que permitan la formación de ciudadanos más comprometidos con las decisiones públicas, críticos y analíticos de los procesos gubernamentales y especialmente, dentro de un ámbito de igualdad y de respeto por la pluralidad.

La democracia participativa encuentra sustento constitucional en diferentes normas más allá de los ya mencionados artículos 1º, 2º y 3º de la Carta Política. El derecho a la participación fue reconocido como fundamental a partir del artículo 40 superior. Así entonces, se previó la posibilidad de los ciudadanos de hacerse partícipes a través del voto, pero también se permitió que hicieran parte de todos los mecanismos de participación democrática (artículo 103), constituir partidos, movimientos o agrupaciones políticas, revocar el mandato de los elegidos, tener iniciativa legislativa (artículos 154 y 375), acceder a cargos públicos e interponer acciones judiciales en defensa de la Constitución y la Ley (artículo 242).

Sin embargo, la consagración de este derecho como fundamental, “no significa que no existan límites para su ejercicio. Por ejemplo, la Corte ha señalado que en algunas oportunidades el Estado cuenta con la facultad de regular el derecho a la participación política cuando ello es necesario para garantizar la imparcialidad que debe imperar en todas las actuaciones de los poderes públicos”[12].

Los mecanismos de participación democrática a los que se ha hecho referencia se

encuentran señalados en el artículo 103 constitucional siendo estos (i) el voto, (ii) el plebiscito[13], (iii) el referendo[14], (iv) la consulta popular[15], (v) el cabildo abierto[16], (vi) la iniciativa legislativa[17] y (vii) la revocatoria del mandato[18]. La jurisprudencia constitucional ha expresado que dichos mecanismos incluyen tanto participación directa como indirecta. En el primero de ellos se encuentran el plebiscito, el referendo y la consulta popular en donde los ciudadanos son convocados para decidir sobre la aprobación o no de una determinada decisión gubernamental o norma jurídica. Por su parte, se consagra la participación indirecta en los asuntos públicos a través de la elección de los funcionarios para cargos unipersonales, miembros de corporaciones colegiadas y/o la iniciativa legislativa.

#### 4.2. Cabildo abierto como mecanismo de participación ciudadana.

La definición y regulación del cabildo abierto se encuentra consagrada en la Ley 134 de 1994, y más específicamente en el Título IX de dicha norma. Este mecanismo fue definido como “la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”[20].

Es así como el cabildo abierto se constituye en un mecanismo de participación directa de la ciudadanía frente a los asuntos de carácter local que le afecten. Es un espacio deliberativo en el que se pueden discutir y debatir todos los temas que sean de interés para la comunidad. La Corte Constitucional afirmó que si bien el legislador le otorgó una naturaleza deliberativa a dicho mecanismo, esto no es óbice para que en el futuro se le pueda otorgar una connotación decisoria.

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado dicha institución señalando que “su propósito esencial es ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población”[21].

Los cabildos abiertos se desarrollan en el marco de los debates de los órganos colegiados como los concejos municipales, distritales y juntas administradoras locales. En la sentencia T-637 de 2001 la Corte realizó un análisis detallado en relación con la institución del cabildo abierto. En dicha oportunidad, la Corte señaló que el mecanismo de participación en

comento “consiste en una reunión pública del órgano distrital, municipal o local de representación, en la cual los habitantes tienen el derecho de participar directamente en la discusión que tenga ahí lugar con el fin de expresar su opinión, sin intermediarios, sobre los asuntos de interés para la comunidad”[22].

Sobre la regulación particular del cabildo abierto se encuentra que el legislador estableció que las peticiones para el desarrollo de este mecanismo deben realizarse (i) por al menos un número igual al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad comuna o corregimiento y (ii) deben ser presentadas ante la respectiva corporación “con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones”[23]. Así mismo, se estableció la posibilidad de discutir cualquier asunto de interés de la ciudadanía. Sin embargo, se prohibió la presentación de proyectos de ordenanzas, acuerdos o cualquier otro acto administrativo.

Por su parte, es obligación de las corporaciones públicas en las que se realicen los cabildos abiertos dar respuestas escritas, razonadas y completas en relación con los temas tratados, los cuestionamientos, planteamientos y solicitudes realizadas por la ciudadanía dentro de la semana siguiente a su realización[24]. La jurisprudencia constitucional ha considerado que éstos constituyen “una modalidad del derecho de petición, en éste caso, colectivo, en cuanto quienes formulan en ejercicio de este instrumento, solicitudes o peticiones ante las autoridades públicas, tienen derecho a que éstas sean respondidas dentro de un término breve, como así lo consagra la norma legal”[25].

## 5. Caso Concreto.

Corresponde a la Sala analizar la posible vulneración del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, establecido en el artículo 40 constitucional por parte del Concejo Municipal de Suan, Atlántico, ante la negativa de esta Corporación de adelantar un cabildo abierto solicitado por la Veeduría Ciudadana “Caribe Legal”.

La entidad accionada sustenta la negativa advirtiendo que a pesar de que la solicitud de convocatoria fue radicada en su secretaría con 15 días de anticipación al inicio de las sesiones ordinarias, la certificación de las firmas por parte de la Registraduría Municipal sólo fue allegada después del inicio de las mismas. De esta forma, señala que no se cumple con

el procedimiento establecido en el artículo 82 de la Ley 134 de 1994. Adicionalmente, afirma que el temario que el accionante pretende sea tratado durante el cabildo no corresponde a temas propios de este mecanismo de participación, toda vez que varios de estos asuntos están siendo investigados por autoridades judiciales. Finalmente, sugiere que algunas de las personas que firmaron la solicitud de la convocatoria lo realizaron sin tener plena información ya que le resulta “preocupante que a esta Corporación se hayan llegado voces de ciudadanos que suscribieron la solicitud argumentando que fueron asaltados en su buena fe”.

De acuerdo con el acervo probatorio del expediente, se encuentra que el 15 de julio de 2013 se radicó ante el Concejo Municipal de Suan la solicitud por parte del accionante para la realización de un cabildo abierto[26], es decir, quince días antes de que dicha Corporación iniciara su periodo de sesiones ordinarias en el mes de agosto[27]. En la mencionada petición se señalaron los temas que pretendían ser discutidos durante el cabildo, estando todos ellos relacionados con el control y destinación de dineros de diferentes proyectos del municipio.

La discusión jurídica en el caso particular se centra en la interpretación realizada por parte del Concejo Municipal en relación con el artículo 82 de la Ley 134 de 1994. La mencionada norma establece:

Artículo 82. Petición de cabildo abierto. Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones.

Las organizaciones civiles podrán participaren todo el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.

Las normas en relación con los mecanismos de participación política deben ser interpretadas bajo el concepto expansivo que caracteriza al principio democrático establecido por el constituyente del 91. Dicho principio es expansivo en la medida que pretende reconocer el contexto social y busca que este sea encauzado en nuevos escenarios de participación con mayor nivel de permanencia en el tiempo. La sentencia

C-179 de 2002, explicó el elemento expansivo de la democracia participativa de la siguiente manera:

“La democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la ingerencia en la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la tendencia expansiva de la democracia participativa proscribe los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos”

Así entonces, las normas que regulan esta materia deben ser interpretadas de la manera que resulte más favorable para la realización y efectividad de los mecanismos de participación y garantice el derecho fundamental a la conformación, ejercicio y control del poder político[29]. De esta manera, si el legislador estatutario al reglamentar alguno de los mecanismos de participación establecidos en el artículo 103 constitucional no señala determinada limitación, no le es dable al intérprete establecer obstáculos o trabas para su desarrollo.

De conformidad con el criterio del Concejo Municipal de Suan, Atlántico, el accionante debió contar con la certificación por parte de la Registraduría sobre la validez de las firmas con al menos 15 días de anticipación al inicio de las sesiones ordinarias. De acuerdo con lo regulado por el ya mencionado artículo 82 de la Ley 134 de 1994, la obligación que le corresponde a los ciudadanos se centra en solicitar ante la secretaría de la respectiva corporación - con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones-, la solicitud para la convocatoria de dicho mecanismo adjuntando los apoyos que con buena fe asumen y cumplen el requisito del 5 por mil del censo electoral.

En el caso de los cabildos abiertos se evidencia una regulación menor por parte del legislador en comparación con otros mecanismos en los cuales sí se llevó a cabo una reglamentación detallada en temas como trámite de la iniciativa, formularios para la

recolección de firmas, términos para certificación por parte de la Registraduría, formas de recolectar los apoyos, entre otros.

Algunos ejemplos que demuestran lo anterior, se encuentran en la regulación establecida sobre las iniciativas legislativas o normativas, el referendo y la revocatoria del mandato. En el caso de las iniciativas normativas y el referendo, la Ley expresamente regula lo concerniente al trámite de la certificación por parte de la Registraduría. Por ejemplo, el artículo 24 de la Ley 134 le otorga al Registrador un término máximo de un mes para certificar la validez de las firmas que hayan sido recolectadas con el fin de presentar un proyecto normativo o convocar a un referendo. De manera más relacionada con el caso particular, se encuentra que el legislador a través del artículo 30 señaló que sólo después de expedido el certificado por parte de la Registraduría, el vocero de la iniciativa legislativa podrá presentar el “proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las Cámaras del Congreso de la República o de la Corporación Pública respectiva, según el caso”[30]. En sentido similar se encuentra lo dispuesto en el artículo 34 en el cual se señala que una vez expedida la certificación de la Registraduría se podrá convocar a referendo por parte de la entidad competente. Finalmente, en el desarrollo de las revocatorias de los mandatos también se encuentran normas específicas y especiales en relación con la certificación de las firmas o apoyos ciudadanos. El artículo 67 señala que la convocatoria a elecciones que debe realizar la Registraduría no podrá superar el término máximo de dos meses “contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad”.

Contrasta la mencionada regulación con aquella establecida en los artículos 81 a 90 de la Ley 134 sobre cabildo abierto, en tanto no se encuentra una reglamentación tan específica y completa. La decisión del legislador de no establecer una regulación exhaustiva en cuanto a los cabildos abiertos y permitir su realización de manera más libre, encuentra sustento en las consecuencias jurídicas que este produce y su carácter deliberativo. Lo anterior, en comparación con, por ejemplo, la citada iniciativa legislativa y el referendo los cuales son mecanismos que se caracterizan -debido a su elemento decisivo- por los efectos jurídicos que producen.

Así entonces, el artículo 82 de la Ley 134 deberá ser interpretado en el entendido de que la solicitud debe quedar radicada con 15 días de anticipación y deberá ser la Corporación la

que adelante todo el trámite para su realización en el cual se debe incluir (i) la certificación por parte de la Registraduría, (ii) el señalamiento de fecha y hora, (iii) la difusión y convocatoria a los ciudadanos y (iv) la citación a funcionarios locales que tengan relación con los asuntos que vayan a ser tratados.

Los ciudadanos cumplen con la obligación del artículo 82 con la simple solicitud ante la autoridad respectiva siempre y cuando lo hagan respetando el término de antelación señalado, así no cuenten con la certificación de la Registraduría. En el marco de la democracia participativa, no resulta desproporcionado que sea el Concejo o la Junta de Administradora Local la que – si el ciudadano no la aportó- sea quien le solicite a la Registraduría la certificación sobre la validez de las firmas que apoyan la convocatoria al cabildo abierto.

Es indispensable señalar que lo dicho anteriormente no implica que no sea necesaria la certificación para la realización del cabildo, toda vez que la corporación territorial deberá tener la certeza de que se cumple con el requisito del 5 por mil del censo para poder proceder a su convocatoria. Es decir, se debe interpretar que la certificación de la registraduría es un requisito indispensable para la realización del cabildo pero no lo es para el momento de la solicitud del mismo ante los concejos distritales, municipales o las juntas administradoras locales.

Así mismo es importante mencionar que no resultaría lógica la actuación por parte del Concejo Municipal de Suan quien el día 26 de julio de 2014, solicitó a la Registraduría Municipal certificar las firmas allegadas por el accionante, sí consideraba que para el momento de la solicitud era indispensable contar con dicha certificación. De ser así, el Concejo Municipal ha debido rechazar de inmediato la solicitud y no requerir a la Registraduría conociendo que resultaba imposible cumplir con el supuesto requisito de la certificación con la antelación a la que se ha hecho mención.

A juicio de la Sala, el argumento presentado por el Concejo de Suan en relación con que la certificación sólo fue obtenida con posterioridad al inicio de las sesiones ordinarias como fundamento para la negativa de la realización del cabildo, no encuentra sustento constitucional en tanto se estarían generando trabas y obstáculos al desarrollo de este mecanismo que no se encuentran acordes con el componente expansivo de la democracia

participativa.

De otro lado, le corresponde a la Corte estudiar si los temas que fueron relacionados en la solicitud del cabildo por parte de la veeduría ciudadana “Caribe Legal” no resultan propios para ser discutidos en el marco de un cabildo abierto, como lo alega el Concejo Municipal.

El artículo 83 de la Ley 134 de 1994 expresamente establece que “podrá ser materia del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo”. Por su parte, el artículo 81 señala que deben ser considerados los temas que hayan sido solicitados por los residentes “y sean de competencia de la corporación respectiva”.

En el caso particular, los asuntos que se pretenden sean tratados se circunscriben a la destinación de dineros de diferentes proyectos o programas del municipio de Suan como la prevención y atención de desastres, el mantenimiento y pago de nómina del matadero municipal, el mantenimiento del cementerio, la celebración del día del campesino, el apoyo y atención integral a la primera infancia, la extensión de redes urbanas de acueducto, el mantenimiento del relleno sanitario y la atención a la población víctima de conflicto. De acuerdo con la respuesta del Concejos Municipal “muchos de los temas propuestos para que sean objeto de deliberación, ya son ventilados en causas litigiosas que se surten en instancias judiciales con lo cual se desnaturaliza este instrumento de participación adicional como forma de expresión de la soberanía popular”.

A juicio de la Sala no le asiste la razón a la corporación municipal en tanto todos y cada uno de los temas relacionados por el accionante guardan estricta relación con asuntos locales que resultan de importancia para la comunidad. Es necesario advertir que el legislador estatutario no estableció prohibición alguna frente a los asuntos a tratar durante un cabildo salvo la posibilidad de presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo. No resulta admisible que porque autoridades judiciales se encuentran investigado algunos hechos, las corporaciones locales no puedan llevar a cabo debates de control sobre asuntos de interés para la comunidad. De ser así bastaría con que cualquier órgano de control disciplinario, fiscal o judicial asumiera competencia para impedir que los Concejos no pudiesen adelantar ningún debate de control sobre los asuntos de gobierno.

Si bien los temas relacionados por la veeduría ciudadana “Caribe Legal” tienen relación con

la ejecución del presupuesto de diversos programas municipales -competencia encabeza de la administración ejecutiva (alcaldía, secretaría, departamentos administrativos, etc.)- a los concejos municipales les corresponde por disposición constitucional y legal, específicamente el artículo 38 de la Ley 136 de 1996, “ejercer función de control a la administración municipal”. Dicha competencia es de tal importancia que la mencionada norma y el artículo 313 constitucional autorizan a los concejos municipales para citar a los secretarios del despacho del alcalde, jefes de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, Personero Municipal y Contralor Municipal. En igual sentido, el artículo 88 de la Ley 134 de 1994 señala la posibilidad de citar a funcionarios municipales dentro del desarrollo de un cabildo abierto para que respondan sobre los asuntos que vayan a ser tratados.

Así entonces, el debate sobre la destinación de recursos de proyectos municipales se da dentro del marco de la función de control que recae sobre el Concejo Municipal de Suan. El debate que se realice se debe dar de manera independiente a cualquier investigación judicial que pueda estar ocurriendo, en tanto el cabildo abierto se limitará a dar respuesta a los cuestionamientos ciudadanos lejos de cualquier poder de juzgamiento y mucho menos de condena.

Por último, la Sala no encuentra justificación para negar la realización del cabildo alegando que “se han escuchado voces” en relación con una aparente vulneración a la buena fe de los firmantes en tanto supuestamente no contaron con información completa. No es competencia del Concejo establecer la validez de los apoyos recolectados. La Corte debe partir de un hecho cierto y probado como lo es la existencia de una certificación por parte de la Registraduría Municipal en la cual se validan 363 firmas ciudadanas con lo cual se satisface el requisito de contar con el apoyo de al menos el 5 por mil del censo electoral.

## 6. Razón de la decisión.

### 6.1. Síntesis del caso.

6.1.1. El Concejo Municipal de Suan, Atlántico, vulneró el derecho fundamental a la participación, conformación, ejercicio y control del poder público al negar la realización de un cabildo abierto a pesar de que dicha solicitud ciudadana fue presentada dentro del término establecido por la Ley, pretende tratar asuntos de interés para la comunidad y fue

certificado un apoyo ciudadano mayor al cinco por mil del censo electoral del municipio. El Concejo llevó a cabo una interpretación de las normas sobre participación ciudadana contraria al elemento expansivo de la democracia participativa que caracteriza al actual modelo constitucional.

## 6.2. Regla jurídica aplicada.

6.2.1. Se vulnera el derecho fundamental a la participación, conformación, ejercicio y control del poder político cuando las autoridades administrativas niegan la realización de uno de los mecanismos de participación ciudadana acudiendo a obstáculos o limitaciones que no fueron establecidas por el legislador estatutario al momento de reglamentarlos.

## III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

### RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 24 de octubre de 2013, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Suan, Atlántico, en única instancia, que negó el amparo solicitado. En consecuencia, TUTELAR el derecho a la participación, conformación, ejercicio y control del poder público del señor Emiro Martínez Arévalo.

SEGUNDO.- ORDENAR al Concejo Municipal de Suan, Atlántico, que en el término máximo de 3 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia, - si aún no lo ha hecho- señale la fecha, hora y lugar en el cual se va a llevar a cabo el cabildo abierto solicitado por la veeduría ciudadana "Caribe Legal" a través de su presidente el señor Emiro Martínez Arévalo. Así mismo, se deberán señalar los temas a tratar durante el citado mecanismo de participación. En todo caso, la fecha en la que se adelante dicho cabildo no podrá ser posterior a los 10 días después del inicio del siguiente periodo de sesiones ordinarias a partir de la notificación de la presente providencia.

TERCERO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Oficio proferido por el Presidente del Concejo Municipal de Suan, Atlántico del 27 de agosto de 2013. Fls. 41 a 42 del Cuaderno Principal.

[2] Contestación a la acción de tutela. Fls. 103 a 106 del cuaderno principal.

[3] Fl. 11 del cuaderno No. 1.

[4] En Auto del veintiuno del 30 de enero de 2014 de la Sala de Selección de tutela No 1 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

[5] Reconocida mediante Resolución No. 007 del 16 de enero de 2013 de la Personería de Suan, Atlántico. Fl 12 del cuaderno principal.

[6] De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley”.

[7] Sello de radicación del Juzgado Tercero promiscuo del circuito de Sabanalarga,

Atlántico.

[8] Sentencia C-303 de 2010.

[9] Sentencia C-175 de 2009.

[10] Sentencia C-490 de 2011.

[11] Sentencia T- 637 de 2001.

[12] Sentencia T-637 de 2001.

[13] Artículo 7º Ley 134 de 1994: El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

[14] Artículo 3º Ley 134 de 1994: 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.

[15] Artículo 8º Ley 134 de 1994: La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto

[16] Artículo 9º Ley 134 de 1994: El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

[17] Artículo 2º Ley 134 de 1994: La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto 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 Resolución 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.

[18] Artículo 6º Ley 134 de 1994: La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde

[19] Sentencia C-180 de 1994.

[20] Artículo 9º Ley 134 de 1994.

[21] Sentencia C-180 de 1994.

[22] Sentencia T-637 de 2001.

[23] Artículo 82 Ley 134 de 1994.

[24] Artículo 87 de la Ley 164 de 1994.

[25] Sentencia C-180 de 1994.

[26] Folio 107 del cuaderno principal.

[27] El artículo 23 de la Ley 136 de 1994 señala que los Concejos Municipales que no sean catalogados como de categoría especial, primera o segunda “sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre”.

[28] Folio 110 del cuaderno principal.

[29] Es importante señalar que lo dicho no implica que la participación democrática no esté sometida a limitaciones, las cuales deben ser establecidas -por delegación del constituyente (Art. 103)- por parte del legislador estatutario en el marco de su competencia para reglamentar los mecanismos de participación ciudadana

[30] Artículo 30 Ley 134 de 1994. Artículo 30. Presentación y publicación de las iniciativas

populares legislativas y normativas ante las corporaciones públicas. Una vez certificado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el cumplimiento de los requisitos de una iniciativa legislativa y normativa, exigidos por esta Ley, su vocero, presentará dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las Cámaras del Congreso de la República o de la Corporación Pública respectiva, según el caso.