

LA CONSULTA POPULAR EN EL DERECHO COLOMBIANO

Augusto Trujillo Muñoz

Los municipios colombianos están poniendo de moda la consulta popular. De acuerdo con la Ley 134 de 1994 “es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto”[\[1\]](#). Según el mismo texto legal, en todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

La consulta popular es una de las expresiones de la democracia de participación, adoptada por la Constitución de 1991, sin perjuicio de la vigencia del régimen representativo, que sigue siendo insustituible en el Estado de Derecho. La democracia de participación, en general, y las consultas populares, en particular, cambiaron por completo la ecuación política tradicional. Pero este nuevo concepto político ha sido mejor digerido por los ciudadanos que por las instituciones, y más por las instituciones locales que por las nacionales.

Hoy las comunidades protestan con la Constitución en la mano en lugar de protestar utilizando vías de hecho, como en el pasado. Tal cosa significa un triunfo del Derecho sobre la violencia y sobre la anarquía. “Por eso, en el siglo xxi, es impensable evitar que la gente participe en las decisiones que la afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, como lo establece el artículo 2° de la Constitución”[\[2\]](#). Sería como regresar en la historia.

La consulta popular debe estar contenida en una pregunta neutra, que no contenga afirmaciones absolutas. Relacionando el artículo 52 de la ley 134/94 y la sentencia C-551/03 de la Corte Constitucional “no se podrán admitir preguntas ininteligibles o que sugieran con algún encabezado la respuesta...Dicho de otra manera, en las consultas populares no se debería permitir que...se induzca de alguna manera la respuesta por el sí o por no”[\[3\]](#).

Pero además de la neutralidad de la pregunta, su sentido tiene que ajustarse a los mandatos constitucionales. Por eso el respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene la responsabilidad de examinar su constitucionalidad. La intervención del Tribunal supone un examen de fondo, no es un simple formalismo. Incluso puede devolver la pregunta para que el gobierno municipal modifique o cambie su texto, a fin de que quede suficientemente claro y, sobre todo, ajustado a la Constitución.

En estos días se anuncian unas consultas de orden municipal relacionadas con el sector minero-energético. Su resultado, cualquiera que sea, supone la adopción, por parte del municipio respectivo, de una política pública que debe adoptar por Acuerdo del Concejo o por Decreto del Alcalde, según el caso, en los términos del

artículo 56 de la ley 134/94. Es una política pública que, en el futuro, puede estar sujeta a confirmación o a modificaciones generadas por los mismos ciudadanos a partir de nuevos hechos sociales o políticos. De lo contrario no sería pública.

La Corte Constitucional aclara que el pronunciamiento popular no puede tener como efecto la modificación de la Constitución o la infracción de derechos reconocidos por la Carta. En otras palabras sería inexecutable una consulta “para la toma de decisiones que conlleven a la violación de derechos o principios de rango constitucional, pues en la práctica esto implicaría el desconocimiento normativo de la propia Carta Política. Piénsese, sólo a manera de ejemplo, en el caso de una consulta popular para decidir sobre la expropiación de inmuebles sin la indemnización previa correspondiente: una decisión de esta naturaleza sería inadmisibles, pues atentaría contra el artículo 58 Superior, que exige en forma expresa el reconocimiento de la indemnización previa”^[4].

El resultado de la consulta popular es obligatorio, pero no puede asimilarse a un veto, ni a un aval absoluto. La deliberación es la base de la democracia local. Por lo mismo sus decisiones, por importantes que sean, no pueden finiquitar la posibilidad del debate público, ni cerrar para siempre un debate que cualquier ciudadano presentar o reabrir en un momento dado. La democracia no es un *status* por conseguir sino una conquista cotidiana. Más que al país, está referida a la gente. Solo los demócratas pueden construir comunidades democráticas y las construyen a su propia medida. Por eso es preciso defender la legitimidad de la democracia local, frente a las dificultades que hoy ofrecen la lectura y el ejercicio de la democracia en clave nacional.

^[1] Congreso Nacional. Ley 134/94 art. 8. Ver también su art. 56, y la ley 136/94, art 33.

^[2] Augusto Trujillo Muñoz. “Al oído del ministro de Minas”, columna en “El Espectador”, Bogotá marzo30/17, <http://www.elespectador.com/opinion/al-oido-del-ministro-de-minas-columna-687195>

^[3] Gonzalo Andrés Ramírez Cleves y Floralba Alejandrina Padrón Pardo. “La consulta popular frentera proyectos de exploración y explotación minera”, en “Minería y desarrollo”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2016 p. 422.

^[4] Corte Constitucional. Sentencias T-123/09 y 150/15