

MEMORANDO

Para: **JUAN CARLOS PRIETO GARCÍA**
Director de Participación y Comunicación para la Planeación.

De: **OSWALDO PINTO GARCÍA**
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

Fecha: 27 de julio de 2021

Radicado: 3-2021-16472

Asunto: Respuesta solicitud de concepto sobre el mecanismo de consulta popular.

Estimado Juan Carlos:

En respuesta a su solicitud de concepto sobre la aplicación del mecanismo de consulta popular, en la cual manifiesta que dentro del proceso de participación ciudadana de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial se han planteado inquietudes y aportes sobre el particular por parte de la comunidad asistente y, a renglón seguido, refiere a la radicación posterior de un plan parcial de renovación urbana, atentamente efectúan las siguientes precisiones:

La figura de consulta popular tiene sustento constitucional en los artículos 40, 103, 104 y 105 de la Carta Política, en tanto el artículo 40 establece que *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática”*; el 103 define 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. La ley los reglamentará”*; igualmente, los artículos 104 y 105 determinan la posibilidad de realizar consultas populares nacionales o territoriales respectivamente, por lo que el Presidente de la República, *“con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable* **EVITE ENGAÑOS:** *Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.*

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

del Senado de la República, pueda consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional (...)” y “previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”.

La figura fue reglamentada a través de las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015; la primera de ellas, “*Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*”, la definió en los siguientes términos:

“Artículo 8º.- Consulta popular. 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.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. (...)”

El artículo 52 de la citada Ley 134 de 1994 precisa la forma de realizar la consulta popular en los casos que proceda, indicando que “*Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un “SI” o un “NO”*” y determina que

“ (...) No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en esta ley.”

Por su parte, el artículo 18 de la Ley 1757 de 2015 “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”, delimitó las cuestiones que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular, en el siguiente sentido:

“Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

a). Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

- b). Presupuestales, fiscales o tributarias;
- c). Relaciones internacionales;
- d). Concesión de amnistías o indultos;
- e). Preservación y restablecimiento del orden público.”

Aclarado el marco legal general que regula el mecanismo de consulta popular, se aborda la procedencia de su aplicación dentro del proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Sobre el particular, se verifica que la Ley 1454 de 2011 “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*” establece que:

“El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización política administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.”

Igualmente, la Ley 1454 de 2011 determina los casos en los cuales es indispensable la realización de consultas populares, como es el caso de la creación de departamentos (art. 22).

Ahora bien, en el marco de los objetivos del ordenamiento territorial, la asignación de usos de suelo es un aspecto esencial para la vida de la población y estas decisiones, como concluyó la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014 “ (...) afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.

Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.

y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.”

Cabe resaltar que el artículo 105 de la Constitución Política es claro al indicar que los gobernadores y alcaldes según el caso, **podrán realizar consultas populares**, de forma que establece una facultad en cabeza de las autoridades territoriales y no una obligación y, que en el caso en que decidan realizar dichas consultas, las mismas deben recaer sobre asuntos propios de la competencia del respectivo departamento o municipio, la pregunta sometida a consulta debe poder responderse con un SÍ o NO y su resultado es de obligatorio cumplimiento.

Por otra parte, la Ley 388 de 1997 establece un período durante el cual la administración distrital debe solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizar convocatorias públicas para la discusión del plan de ordenamiento, además de exponer los documentos básicos en sitios accesibles a todos los interesados y recoger las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22, norma conforme a la cual:

“ (...) En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan. (...)”.

De conformidad con ello, los cambios de uso de suelo pueden ser objeto de observaciones por parte de las comunidades de cualquier sector de la ciudad y es deber de la administración distrital analizar los argumentos y pronunciarse sobre los mismos, lo que garantiza el principio de participación contenido en el preámbulo de la Constitución Política, sin que sea indispensable realizar una consulta popular.

Por lo anterior, se concluye que la Alcaldesa Mayor, en caso de considerarlo pertinente, podría hacer uso del mecanismo de consulta popular para la definición de usos de suelo, dado que no está proscrita esta posibilidad en el ordenamiento.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

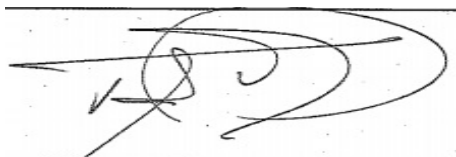
Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.

Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.

Sin embargo, dado que la respuesta a una consulta popular debe expresarse en términos de un SI o NO, se considera que el mecanismo limita la posibilidad de realizar análisis técnicos y de conveniencia que pueden afectar el logro de los fines del ordenamiento, así como el modelo de ocupación propuesto en el POT y eventualmente los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, dado que las decisiones sobre el territorio se articulan con la propuesta de desarrollo del orden nacional.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



Oswaldo Humberto Pinto Garcia
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Ángela Martínez López/ P.E. DACJ

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

Cra. 30 N° 25 -90
pisos 5, 8,13 / SuperCade piso 2

Archivo Central de la SDP
Cra 21 N°69B-80 ext. 9014-9018

PBX: 335 8000
www.sdp.gov.co
Código Postal: 1113111



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente.

Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999.