

Sentencia C-179/02

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Control formal

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Requisitos especiales para aprobación, modificación o derogación

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Reforma de leyes reglamentarias del voto programático

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Trámite en una sola legislatura

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Aprobación por mayoría absoluta de miembros del Congreso

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Mayoría de votos de integrantes de comisiones de Cámara y Senado

PROYECTO DE LEY-Modos de votación/PROYECTO DE LEY-Votación ordinaria

TRAMITE LEGISLATIVO-Exclusión de rigorismos/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Exclusión de rigorismos/PROYECTO DE LEY-Forma de votación ordinaria que acredita aprobación por mayoría absoluta/CORTE CONSTITUCIONAL-Exhortación al Congreso

La Corte dentro de un criterio de flexibilidad que excluye rigorismos en las exigencias del trámite legislativo, adoptado con miras a hacer efectivo el principio democrático, acepta que a partir de la lectura de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, puede admitirse que la forma de votación ordinaria, previa la verificación del quórum deliberatorio, es suficiente para acreditar la aprobación por mayoría absoluta de una determinada propuesta legislativa que la requiera, si ningún congresista solicita la verificación posterior. No obstante, hace un llamado de atención al órgano legislativo, exhortándolo a verificar en todo caso futuro el número de votos afirmativos que permitan concluir con certeza que se han cumplido las exigencias constitucionales relativas a la mayoría absoluta.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Llamado de atención por la Corte Constitucional

DEBATE PARLAMENTARIO-Requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria relativa al conocimiento del proyecto/DEBATE PARLAMENTARIO-Publicación de la propuesta

legislativa y forma supletiva

COMISION ACCIDENTAL-Requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria relativa al conocimiento del proyecto/COMISION ACCIDENTAL-Publicación del informe y forma supletiva

En lo relativo concretamente a la aprobación de los informes presentados por las comisiones de conciliación, el requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria que se exige en general para la aprobación de los textos legislativos, debe también cumplirse. Por consiguiente, los informes de dichas comisiones deben ser conocidos por las plenarias de las cámaras antes de ser sometidos a aprobación, pues sin dicho conocimiento previo no es posible entender que el debate y la decisión realmente existieron. Tal conocimiento, de conformidad con las normas reglamentarias generales de publicidad que regulan la materia, se debe producir principalmente por la publicación del informe en la Gaceta del Congreso, y supletivamente por la distribución de la copia del mismo entre los congresistas antes de la sesión correspondiente. También puede lograrse por la lectura oral de su contenido, hecha por el secretario de la cámara respectiva.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Control material

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA-Distinción/SOBERANIA NACIONAL Y SOBERANIA POPULAR-Distinción

La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa. La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina "representativo". En la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Existencia de mecanismos de participación del pueblo

MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Carácter universal y expansivo

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Escenarios distintos al electoral

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y MECANISMOS DE PARTICIPACION-Redefinición

La democracia participativa y los mecanismos de participación que ella apareja, se erigen en un redimensionamiento de los derechos políticos que excede en mucho el derecho a elegir y a ser elegido, único modus operandi de la democracia meramente representativa.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Tendencia expansiva

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 proscribire 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.

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Universalidad

El principio democrático es universal en cuanto “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.” La Corte ha hecho que el principio democrático cobre vigencia en espacios que no se restringen a lo electoral, sino en todos aquellos asuntos que implican la toma de decisiones

que afecten a la comunidad o a la persona y que aparejan el ejercicio del poder.

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Prestación de servicios públicos y educación

PRINCIPIO PARTICIPATIVO-Criterios de universalidad y fuerza expansiva/LEY ESTATUTARIA-Vigencia del modelo democrático participativo

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Respeto del principio de las mayorías

VOTO PROGRAMATICO Y REVOCATORIA DEL MANDATO-Relación/REVOCATORIA DEL MANDATO-Titularidad

MODIFICACION DE JURISPRUDENCIA EN REVOCATORIA DEL MANDATO-Titularidad

REVOCATORIA DEL MANDATO-Concesión a todos los ciudadanos

CONTROL POLITICO-Participación de todos los ciudadanos/REVOCATORIA DEL MANDATO-No supeditado al ejercicio previo del sufragio

REVOCATORIA DEL MANDATO-Participación de todos los ciudadanos

SOBERANIA POPULAR Y DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTATIVA

REVOCATORIA DEL MANDATO-Control político directo

ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL-Ejercicio sobre todos los habitantes/MANDATO DE DERECHO PRIVADO-Objeto

ELECCIONES-No participantes

VOTO PROGRAMATICO-Derecho universal de ciudadanos a participar

VOTO PROGRAMATICO-Insatisfacción general de la ciudadanía

REVOCATORIA DEL MANDATO-Cambio normativo para reducir exigencias legales

NORMA LEGAL-Ineficacia

COSA JUZGADA MATERIAL-Requisitos para la revocación del mandato

REVOCATORIA DEL MANDATO-Reducción número de ciudadanos que suscriben solicitud

REVOCATORIA DEL MANDATO-Reducción del presupuesto básico

REVOCATORIA DEL MANDATO-Reducción de mayoría exigida para aprobación

REVOCATORIA DEL MANDATO-Participación ciudadana mínima en jornada de pronunciamiento popular

Referencia: P.E.-014

Revisión constitucional del proyecto de ley número 58/00 Senado y 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático”

Magistrado ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil dos (2002).

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 22 de junio de 2001 el doctor Mario Uribe Escobar, presidente del Senado de la República, remitió a la Corte Constitucional fotocopia simple del proyecto de ley 58/00 Senado y 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático”

Mediante auto de fecha 24 de julio de dos mil uno (2001), la Corte Constitucional asumió el conocimiento del presente asunto, y ordenó las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia. En la misma providencia se ofició a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que remitieran a la Corte Constitucional algunas pruebas relacionadas con el proceso legislativo a que fue sometido el proyecto de la referencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, y recibidas formalmente las pruebas solicitadas, procede la Corte a resolver sobre la exequibilidad del proyecto de ley de la referencia.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA QUE SE REvisa

El Congreso de Colombia

Decreta

Artículo 1º: Los artículos 7 de la ley 131 de 1994 y 64 de la ley 134 de 1994, quedarán así:

“La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

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 que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador, en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.”

Artículo 2. Los artículos 11 de la ley 131 de 1994, y 69 de la ley 134 de 1994, quedarán así:

“Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta 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.”

Artículo 3. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

III. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Sulma Yolanda Gutiérrez Hernández, en representación del Ministerio del Interior, intervino para defender la constitucionalidad del proyecto de ley de la referencia.

Inicialmente la interviniente pone de presente que las leyes 131 y 134 de 1994, por las cuales se reglamentó el voto programático y se dictaron mecanismos de participación ciudadana, fueron expedidas como leyes estatutarias, razón por la cual la modificación de éstas procede a través del mismo trámite. Por lo mismo estima, sin más consideraciones, que desde el punto de vista formal el proyecto sometido a examen de constitucionalidad se ajusta a las normas superiores.

En cuanto al contenido material del proyecto de ley, igualmente lo considera conforme con las normas superiores con fundamento en las siguientes consideraciones:

Para la interviniente, de lo dispuesto por el artículo 259 de la Constitución Política puede inferirse que “la revocatoria del mandato es la consecuencia del voto programático, pues en el evento en que el gobernador o alcalde incumpla con el programa de gobierno a que se comprometieron, los electores tiene la facultad de revocarle el mandato”. A su juicio, lo que se propone el proyecto sometido a estudio de la Corte es “modificar los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, en el sentido de especificar que cuando dichas normas se refieren a mandatarios, se entienden los gobernadores y alcaldes, dando de esta manera pleno desarrollo a la Constitución Política.” En este sentido, recuerda que la jurisprudencia vertida en las sentencias C-011 de 1994 y C-180 del mismo año, puso de presente que como según la Carta Política la revocación del mandato sólo es predicable de los gobernadores y los alcaldes, y sólo a estos funcionarios puede aplicárseles el referido principio.

De otro lado, la interviniente expresa que otro de los propósitos del legislador al expedir la ley estatutaria de la referencia, es “hacer menos exigente los requisitos para que sea viable la revocatoria del mandato, estableciendo que la solicitud de ésta la deben suscribir los ciudadanos que hayan sufragado en la respectiva jornada electoral en un número no inferior al 40% del total de los votos que obtuvo el elegido y no del total de votos válidos emitidos en la contienda electoral.” Propósito éste que encuentra acorde con la Carta Política “toda vez que lo que se busca es garantizar el efectivo y eficaz ejercicio de la revocatoria del mandato como mecanismo de participación ciudadana...” Al respecto pone de presente que el

proyecto de ley modifica también el porcentaje de votos que hoy en día se requiere para la aprobación de la revocatoria del mandato, “pues éste ya no vendría a ser del 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, sino de la mitad más uno de éstos.” Modificación que estima razonable, pues en su sentir la regulación actual impide hacer efectivo el derecho de revocatoria, como parecen demostrarlo los diversos intentos que al respecto se han producido.

En tal virtud, estima que el proyecto cumple con el deber que se le impone al legislador de “garantizar la adecuada y efectiva participación de los electores”, con una herramienta que resulta apropiada para ello.

2. Intervención del Consejo Nacional Electoral

En representación del Consejo Nacional Electoral intervino el ciudadano Daniel Fernando Espinosa Silva, quien defendió la constitucionalidad del proyecto de ley de la referencia.

Tras hacer algunas consideraciones entorno de la competencia de la Corte Constitucional para llevar a cabo un control automático, previo, integral, definitivo y participativo de las leyes estatutarias, y otras referentes a la naturaleza jurídica de esta categoría especial de leyes, el interviniente lleva a cabo un análisis formal respecto del trámite de expedición del proyecto de ley sometido a revisión de constitucionalidad, que concluye indicando que dicho trámite se ajusta a lo establecido por el inciso primero del artículo 160 de la Constitución Política, “en cuanto a que debe mediar un lapso no inferior a ocho días entre el primero y el segundo debate y uno de por lo menos quince días entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra.”

En relación con el análisis de fondo, el interviniente expresa que el proyecto “representa un afianzamiento mayor de las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana”, por lo cual lo encuentra acorde con la Constitución. En sustento de esta afirmación, aduce que la revocatoria del mandato es un mecanismo de participación ciudadana, que se erige en “una decisión política de control de los electores sobre los elegidos”, que se encuentra atado a la figura del voto programático.

Tras presentar un cuadro comparativo de la legislación vigente que regula la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores y de la nueva regulación propuesta en el proyecto de

ley, afirma que, coincidiendo con ello con el ponente del proyecto en el Senado de la República, estima que la regulación que se pretende modificar hace de la revocatoria del mandato “letra muerta”, pues ella rompe con el principio de la mayoría simple cuando se exige que tal decisión popular sea aprobada por el 60% de los votos. En tal sentido, a su juicio el proyecto de ley estatutaria tramitado por el Congreso enfatiza el principio democrático, por lo cual se ajusta a la Constitución.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de sus funciones constitucionales, el señor Procurador General de la Nación, Eduardo Maya Villazón, emitió el concepto de su competencia y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria N° 58/00 Senado; 219/01 Cámara, previa verificación del cumplimiento del requisito constitucional de las mayorías en las comisiones de ambas Cámaras para su aprobación, que no fue posible probar en el curso del examen que le corresponde ejercer al Ministerio Público. En sustento de esta solicitud la vista fiscal llevó a cabo un estudio tanto formal como material del mencionado Proyecto, que puede ser resumido así:

En cuanto al trámite que el Congreso le impartió al proyecto de la referencia, el concepto fiscal no encuentra reparo alguno, salvo el referente a la imposibilidad en que estuvo el Ministerio Público para constatar su aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las comisiones primeras de ambas cámaras, circunstancia que “no pudo establecerse por no aparecer los documentos que así lo acreditaran. En tal virtud recomienda a la Corte llevar a cabo la correspondiente verificación.

En relación con la constitucionalidad material del Proyecto, inicialmente el señor procurador formula una serie de consideraciones relativas a la importancia de la figura de la revocatoria del mandato junto con la del voto programático, las cuales considera “emblemáticas”, del nuevo orden constitucional inaugurado por la Carta de 1991 por la incidencia que tienen en el tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa. A partir de tales consideraciones, señala que el concepto que emite “examinará el instituto de la revocatoria y las modificaciones que produce el proyecto de ley en revisión, desde la perspectiva de su condición de mecanismo para hacer efectivo el derecho fundamental de todos los ciudadanos a conformar, ejercer y controlar el poder político.”

Continúa la vista fiscal recordando que en cuanto el artículo 259 de la Constitución indica “que quien elige impone por mandato al elegido el programa que éste presentó”, existe una responsabilidad política del funcionario elegido que lo vincula al elector con la obligación de cumplir con tal programa de gobierno, “sujeto a la posibilidad de ser sancionado políticamente con la revocatoria del mandato en caso de no cumplir con la obligación adquirida”. El ejercicio de esta facultad de disolver el poder político, se deriva del principio de la soberanía popular que hace residir la soberanía solamente en el pueblo y se erige, además, en la mejor posibilidad de realización de la facultad de controlar tal poder político, elemento fundamental del principio de participación ciudadana.

No obstante todo lo anterior, a juicio del procurador “el uso que de este mecanismo de participación democrática ha hecho la ciudadanía ha sido hasta ahora nulo”, y la causa principal de esta realidad está en “la exigencia de múltiples y complicados requisitos para poner en marcha este mecanismo”. Esta situación, para la vista fiscal, fue la que llevó a la aprobación del proyecto objeto de examen, que busca “disminuir los porcentajes de votación exigidos tanto para el apoyo a la solicitud de convocatoria como para la aprobación de la misma, pues muchas veces ha sido imposible conseguir el alto nivel de votación que se exige en los artículos 7° y 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 del mismo año, objeto de reforma.”

A juicio del Ministerio Público, “la supresión de cualquier limitación excesiva o la remoción de cualquier obstáculo que entrase el desarrollo del proceso de profundización de la democracia participativa...deberá entenderse como una actividad legislativa congruente con el principio constitucional que rige la teleología del Estado social de Derecho colombiano en la perspectiva de la participación democrática...”. Por ello, estima que la disminución de los porcentajes de votación exigidos para el proceso de revocatoria del mandato, no hace otra cosa que darle cumplimiento al artículo 2° superior, pues contribuye a la absoluta vigencia al principio de las mayorías al adoptar un modelo de mayoría simple y no cualificada como el que rige en la actualidad.

Por último el Procurador vierte en su concepto algunas consideraciones finales, que trae a colación a propósito de la propuesta hecha por el congresista autor del proyecto de ley bajo estudio, propuesta según la cual se debía habilitar a todas las personas inscritas en el censo electoral para sufragar el día de la votación en que se decidiera sobre la revocatoria, a

diferencia de lo actualmente dispuesto por la Ley 131 de 1994 que sólo habilita para votar en tal evento a quienes así lo hayan hecho en la jornada electoral en la que se eligió el respectivo gobernador o alcalde. Según dice el Procurador, esta propuesta finalmente fue rechazada por estimarse que resultaba contraria a ciertos criterios jurisprudenciales sentados por esta Corporación con ocasión del examen de constitucionalidad de anteriores proyectos de leyes estatutarias.

Concretamente la vista fiscal se refiere a los fundamentos que sirvieron de soporte a las decisiones adoptadas mediante las sentencias C-180 y C-011 de 1994, en donde la Corte sostuvo que sólo podía revocar el mandato aquel que lo había impuesto, por lo cual era exequible la disposición legal que sólo autorizaba a participar en la decisión de revocatoria a aquellos ciudadanos que hubieran participado en la jornada electoral en la que se hubiere elegido al funcionario cuyo mandato se pretendiera revocar. En relación con lo anterior, el Ministerio Público es de la opinión de que el asunto debe estudiarse a la luz del derecho público y no de los principios que sobre el contrato de mandato rigen en el derecho privado. Desde aquel punto de vista, afirma que “la exclusión de quienes se abstuvieron significa un desconocimiento del postulado constitucional básico de la participación...” A su juicio, “la circunstancia de no participar en la elección del mandatario cuyo mandato es cuestionado en el proceso de revocatoria, no desvincula al conjunto de ciudadanos que se abstuvieron de votar de los actos u omisiones que el mandatario realice en cumplimiento del programa de gobierno, pues las consecuencias de dicha gestión inciden por igual, como se ha dicho, en la vida pública de votantes y abstencionistas.”

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia.

1. Esta Corporación es competente para revisar y decidir sobre la exequibilidad de los proyectos de leyes estatutarias, de conformidad con lo previsto por el numeral 8° del artículo 241 de la Constitución Política.

Revisión formal del proyecto de ley 58/00 Senado; 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático”

2. De conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política, para la aprobación,

modificación o derogación de las leyes estatutarias es necesario cumplir, además de los requisitos generales previstos en los artículos 157 y siguientes de la Carta para la aprobación de las leyes ordinarias, con las condiciones especiales señaladas en el artículo 153 superior, es decir, se requiere que las decisiones sean adoptadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y que su trámite se surta dentro de una sola legislatura.

De los documentos que obran en el expediente, se tiene que el trámite surtido para la aprobación el proyecto de ley que se revisa fue el siguiente:

- El proyecto de ley N° 58/00 Senado; 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático”, proyecto de iniciativa parlamentaria, fue presentado el día quince (15) de agosto de dos mil (2000) por el h. senador José Renán Trujillo García ante el Secretario General del Senado de la República, quien lo repartió a la Comisión Primera Constitucional de esa célula legislativa.

- El día dieciséis (16) de agosto de dos mil (2000), fue publicado para primer debate el texto del proyecto de ley en la Gaceta del Congreso N° 325.

- El día veintinueve (29) de septiembre de dos mil (2000) fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 393, la ponencia para primer debate del proyecto de ley, presentada por la h. senadora Viviane Morales.

- El proyecto de ley, junto con el pliego de modificaciones presentado por la ponente, fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera del Senado en sesión llevada a cabo el día veintiocho (28) de noviembre de dos mil (2000). Dicha aprobación se produjo mediante votación ordinaria y sobre la base de un quórum deliberatorio y decisorio reglamentario, según constancia suscrita por el secretario general de dicha Comisión, la cual obra en el expediente al folio 102. No obstante no está acreditada dentro del plenario la mayoría con la cual se surtió dicha aprobación.

- La ponencia para segundo debate en el Senado de la República, junto con el pliego de modificaciones y el texto aprobado en primer debate en la Comisión Primera de la misma Corporación, fueron publicados en la Gaceta del Congreso N° 141 de 23 abril de 2001.

- El segundo debate del proyecto de ley se surtió en el Senado de la República el día dos de

mayo de 2001, tal como consta en el acta correspondiente publicada en la Gaceta del Congreso N° 190 del mismo año. En esa misma sesión se aprobó el referido proyecto, quedando constancia secretarial el acta correspondiente, de haberlo sido “con las mayorías necesarias para votar las leyes estatutarias”. Adicionalmente, en certificación que obra en el expediente, el Secretario General del h. Senado de la República informa que el Proyecto de Ley N° 58 de 2000 Senado, fue aprobado con un quórum ordinario de 88 senadores de 102.

- El texto definitivo del proyecto de ley 058 de 2000 Senado, tal como fue aprobado por esa cámara legislativa, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 177 del lunes 7 de mayo de 2001.

- El proyecto fue remitido a la Presidencia de la Cámara de Representantes el día 15 de mayo de 2001, y ésta lo envió a la Comisión Primera de esa corporación, habiendo sido designados como ponentes los senadores Reginaldo Montes, Hernán Andrade y William Darío Sicachá Gutiérrez.

- La ponencia para primer debate del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 247 del 29 de mayo de 2001.

- El proyecto de ley fue discutido y aprobado por mayoría absoluta de votos en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el día 30 de mayo de 2001, según consta en el acta N° 33 correspondiente a esa fecha, según consta en certificación suscrita por el secretario de la referida comisión, obrante en el expediente al folio 272.

- La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 285 del 11 de junio de 2001.

- El proyecto de ley estatutaria fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 14 de junio de 2001, con una mayoría de 147 representantes, según consta en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, que obra en el expediente al folio 153.

- El informe de la Comisión Accidental designada para conciliar las discrepancias surgidas entre las dos cámaras legislativas fue aprobado por el Senado de la República en sesión plenaria llevada a cabo el 19 de junio de 2001, con un quórum ordinario de 92 de 102

senadores, según consta en la certificación suscrita por el secretario General de esa Corporación, obrante en el expediente. La Cámara de Representantes, en sesión de ese mismo día impartió su aprobación al mismo informe conciliatorio, con una mayoría de 147 representantes, según certificación expedida por el secretario general de esa Corporación, que obra en el expediente al folio 275.

3. Del examen detallado del trámite legislativo anteriormente descrito impartido al proyecto de ley de la referencia, la Corte concluye que el Congreso Nacional dio cumplimiento a los requisitos generales y especiales previstos por la Constitución para la expedición de las leyes estatutarias, como pasa a verse:

a. En cuanto tiene que ver con la exigencia de que el proyecto sea tramitado en una sola legislatura¹, en el presente caso se cumplió con dicha exigencia constitucional prevista en el artículo 153 de la Carta, toda vez que el trámite correspondiente se inició el día quince (15) de agosto de dos mil (2000) con la presentación del respectivo proyecto por el h. senador José Renán Trujillo García ante el Secretario General del Senado de la República, y culminó el 19 de junio de 2001 fecha en la cual las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, aprobaron el informe de la Comisión Accidental de Conciliación.²

b. De igual manera, el órgano legislativo dio cumplimiento a la exigencia constitucional relativa a la aprobación del proyecto de ley estatutaria por la mayoría de los miembros del Congreso, pues según lo dicho, tanto en las sesiones de las comisiones primeras constitucionales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, como en las plenarias de las mismas células congresionales, las aprobaciones surtidas se dieron con dicha mayoría.

c. De manera particular, la Corte examinó la aprobación que se surtió en el primer debate en la Comisión Primera del Senado en sesión llevada a cabo el día veintiocho (28) de noviembre de dos mil (2000). Dicha aprobación, como se dijo, se produjo mediante votación ordinaria y sobre la base de un quórum deliberatorio y decisorio reglamentario, según constancia suscrita por el secretario general de dicha Comisión, la cual obra en el expediente al folio 102. No obstante, teniendo en cuenta que no estaba acreditado dentro del plenario el número preciso de votos afirmativos con el cual se había surtido dicha aprobación, suficiente para configurar la mayoría absoluta, el magistrado sustanciador cursó varios oficios al

Secretario General del Senado de la República, a fin de determinar con más precisión el cumplimiento del requisito de la aprobación por mayoría absoluta en este debate parlamentario. En respuesta a este requerimiento, el Secretario General del Senado reiteró que “el proyecto de ley N° 58/00 “POR LA CUAL SE REFORMA LA LEY 131 DE 1994, POR LA CUAL SE REGLAMENTA EL VOTO PROGRAMÁTICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, fue aprobado por la Comisión Primera del Senado en sesión que narra el acta N° 17 del 28 de noviembre del 2000, en donde consta que al llamado a lista contestaron siete senadores, quórum deliberatorio, y que en el transcurso de la sesión se hicieron presentes cinco senadores, con los cuales se conformó el quórum decisorio, (12) senadores. Con el quórum decisorio la Presidencia sometió a votación el articulado y mediante votación ordinaria, fue aprobado, al igual que el título.” (Resalta la Corte) (Folio 102 del expediente).

Como esta respuesta y otras posteriores dadas en virtud de nuevos requerimientos de indicar el número exacto de votos con los que se surtió dicha aprobación, no informaron el número preciso de apoyos al proyecto que permitiera determinar con absoluta claridad la aprobación por mayoría absoluta del mismo, la Corte encuentra oportuno hacer unas consideraciones especiales respecto del modo de votación con el cual se aprobó el proyecto bajo estudio en el primer debate surtido en el Congreso de la República, y de su aptitud para dar cumplimiento a la exigencia de aprobación por mayoría absoluta que la carta formula respecto de las leyes estatutarias:

Según el tenor literal del artículo 153 de la Constitución Política, “(l)a aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso”. Esta norma encuentra su desarrollo específico en los siguientes artículos de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso:

- En el artículo 117 que define las distintas clases de mayorías decisorias, entre ellas la mayoría absoluta, en los siguientes términos:

“ARTICULO 117. Mayorías decisorias. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:

1. Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.

2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.
3. Mayoría calificada. Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.
4. Mayoría especial. Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes.”(Destaca la Corte)

- En el artículo 119, que en concordancia con el 153 superior, recuerda que para la aprobación de leyes estatutarias debe contarse con la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. Dice así esta disposición en lo pertinente:

“ARTICULO 119. Mayoría absoluta. Se requiere para la aprobación de:

...

“4. Leyes estatutarias en una sola legislatura. Su modificación o derogación se adelanta con la misma votación (artículo 153 constitucional).(Destaca la Corte)

- En los artículos 204 y 205, que son claros al indicar que la exigencia de mayoría absoluta para la aprobación de leyes estatutarias, se refiere no solamente a la aprobación que se surte en las plenarias de las cámaras legislativas, sino también a aquella que se verifica en las comisiones parlamentarias durante el primer debate. Dicen así estas normas del Reglamento del Congreso, ubicadas en la Sección Sexta del Capítulo Sexto, relativa a “Especialidades del Proceso Legislativo”:

“SECCION 6a.

“Especialidades en el proceso legislativo ordinario.

“ ARTICULO 204. Trámite. Los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento.

“ARTICULO 205. Votación. La aprobación de los proyectos indicados en el artículo anterior requerirá el voto favorable de la mayoría de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales,

en cualesquiera de los trámites del proceso legislativo y en las condiciones constitucionales.”
(Destaca la Corte)

De la lectura armónica de las disposiciones orgánicas que acaban de transcribirse y del artículo 153 de la Constitución, se concluye que los proyectos de leyes estatutarias requieren ser votados favorablemente por la mayoría de los votos de los congresistas integrantes de las comisiones de la Cámara de Representantes y del Senado de la República en donde se les de el primer debate, no bastando la mayoría de votos de los presentes.

Las certificaciones suscritas por los secretarios del Senado de la República y de la Comisión Primera de esa corporación legislativa, dan cuenta de la presencia de quórum decisorio, es decir de la asistencia de la mayoría de los integrantes de la Comisión Primera del Senado³ en el momento en que se aprobó el proyecto de ley estatutaria bajo examen, y de su aprobación por votación ordinaria, más no indican expresamente que tal aprobación se haya surtido por mayoría absoluta.

La votación ordinaria es un modo de votación, que se distingue de la nominal y de la secreta. El concepto es definido con nitidez por los artículos 128 y 129 de la Ley 5ª de 1992 en los siguientes términos:

“ARTICULO 128. Modos de votación. Hay tres modos de votación, a saber: La ordinaria, la nominal y la secreta.

“La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal.

“ARTICULO 129. Votación ordinaria. Se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe.

“Si se pidiere la verificación por algún Senador o Representante, en su caso, se procederá de este modo: los que quieran el SI se pondrán de pie, permaneciendo en esta postura mientras son contados por el Secretario y se publica su número. Sentados, se procederá seguidamente con los que quieran el NO y se ponen a su vez de pie; el Secretario los cuenta e informa su

número y el resultado de la votación.

“El Congresista puede solicitar que su voto conste en el acta, indicándolo en forma inmediata y públicamente.

“Podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación.”

La votación ordinaria es entonces una de las posibles maneras de aprobar una decisión en el Congreso, comúnmente llamada “pupitrero”. El artículo 129 que acaba de transcribirse señala que “El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe”. La verificación persigue determinar el número de votos proferidos a favor o en contra, y la referida norma señala un método para establecerlo: “los que quieran el SI se pondrán de pie, permaneciendo en esta postura mientras son contados por el Secretario y se publica su número. Sentados, se procederá seguidamente con los que quieran el NO y se ponen a su vez de pie; el Secretario los cuenta e informa su número y el resultado de la votación.”

La expresión “El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe”, admite diversas interpretaciones: i) conforme con una primera, debe entenderse que si no hay verificación posterior, y el secretario dice que la decisión fue aprobada o improbada, debe presumirse que así lo fue, pero que de esta información secretarial no es posible concluir si la aprobación se surtió por mayoría absoluta, es decir que contó con el apoyo de más de la mitad de los integrantes de la célula legislativa. ii) otra interpretación sería entender que dado que para que haya votación es menester que esté acreditado el quórum decisorio, es decir la presencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva célula congresional⁴, cuando el secretario dice que la decisión o propuesta fue aprobada, debe entenderse que lo fue por la mayoría de los integrantes, a pesar de no haber mediado verificación sobre este hecho.

La Corte dentro de un criterio de flexibilidad que excluye rigorismos en las exigencias del trámite legislativo, adoptado con miras a hacer efectivo el principio democrático, acepta que a partir de la lectura del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del

Congreso, puede admitirse que la forma de votación ordinaria, previa la verificación del quórum deliberatorio, es suficiente para acreditar la aprobación por mayoría absoluta de una determinada propuesta legislativa que la requiera, si ningún congresista solicita la verificación posterior. No obstante, hace un llamado de atención al órgano legislativo, exhortándolo a verificar en todo caso futuro el número de votos afirmativos que permitan concluir con certeza que se han cumplido las exigencias constitucionales relativas a la mayoría absoluta.

Así las cosas, estando establecido que en el momento de la votación en la Comisión Primera del Senado estaban presentes 12 senadores de los 19 que según el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 conforman dicha Comisión, y que después de la aprobación por votación ordinaria ningún parlamentario solicitó la verificación posterior, debe entenderse cumplido el requisito a que alude el artículo 153 de la Constitución.

d- No pasa tampoco desapercibido para la Corte el hecho de que el informe de la Comisión de Conciliación sometido a consideración del Senado de la República no fue publicado ni repartido a los honorables senadores antes de la sesión en la cual fue aprobado. En efecto en relación a la anterior aprobación, durante el trámite del presente proceso el magistrado sustanciador, mediante auto del 14 de enero de 2002, solicitó a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que comunicaran a la Corte si el informe de conciliación aprobado por la plenaria de cada una de esas células legislativas el día 19 de junio de 2001, fue publicado previamente a dicha aprobación, o si copia de dicho informe se entregó a los honorables senadores antes del debate y votación correspondiente (Folios 280 y 281 del expediente). En respuesta a esta solicitud el Secretario General de la Cámara de Representantes comunicó que “dicho informe fue reproducido y entregado a los miembros de esta Corporación mediante medio mecánico antes de su aprobación” (Folio 288 del expediente). Por su parte, el Secretario General del Senado de la República, respondió lo siguiente:

“No existe norma de la ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) que establezca que los Informes presentados por las Comisiones Accidentales de Mediación designadas por las Presidencias de ambas Cámaras para dirimir las discrepancias surgidas en el articulado de los proyectos de ley, sean publicados previamente a su aprobación. Tampoco se le entregó copia de dicho informe a los Senadores antes de su votación por cuanto la ley de reglamento

no lo exige.”

La Corte ha sentado recientemente ciertos criterios jurisprudenciales relativos al requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria que debe darse durante el debate parlamentario, cumplido el cual puede entenderse que realmente hubo debate de un proyecto. Este requisito indica que es menester que la propuesta legislativa sometida a debate y votación sea conocida por los parlamentarios. Esta exigencia de publicidad se cumple ordinariamente por la publicación de la propuesta legislativa en el órgano oficial de comunicación que es la Gaceta del Congreso, pero también puede suplirse por la lectura oral de la propuesta o por la posibilidad de leer el proyecto que se otorga mediante la distribución entre los congresistas de una copia del mismo. En este sentido la Corte ha afirmado:

“El debate es pues la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en cuanto posibilita la intervención y expresión de las minorías, así como la votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia. Ahora bien, por debate, siguiendo la definición legal consignada en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, debe entenderse “El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...”. Es decir, el objeto sobre el cual recae el debate o discusión es el proyecto o la proposición de fórmula legal que va a adoptarse. Por lo tanto, puede concluirse que si no existe este objeto, o si el mismo es desconocido de manera general por quienes deben discutirlo, naturalmente no puede haber debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión. Contrario sensu el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo. Por lo tanto, la votación sobre un texto desconocido no puede convalidar la carencia de debate.

“Así las cosas, el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas respecto de los mismos. Por ello, las normas constitucionales y orgánicas que regulan el trámite de las leyes, señalan requisitos de publicidad que son necesarios para permitir el conocimiento de tales textos. Ya la Corte había señalado que estas normas se dirigen a ese objetivo, cuando a propósito del tema dijo:

“...las normas superiores y las legales de naturaleza orgánica que rigen el trámite de las leyes, buscan siempre que los congresistas conozcan a cabalidad el tenor literal de las disposiciones que se someten a su consideración y aprobación, y que aquello que es finalmente adoptado como ley sea expreso en su texto y de público conocimiento. Todas las disposiciones relativas a la publicación del proyecto de ley en el órgano de difusión del Congreso - Gaceta del Congreso -, a la publicación en el mismo del proyecto aprobado en primer debate, a la necesidad de que medie un lapso entre dicho debate y el segundo durante el cual los congresistas puedan conocer el texto y reflexionar sobre su contenido, al debate que debe darse respecto de las normas sometidas a la consideración de los legisladores, a la publicación del texto aprobado, y a la necesidad de reunir una comisión de conciliación que supere las divergencias literales aprobadas en una y otra Cámara, indican claramente que lo que corresponde a éstas es aprobar textos conocidos, explícitos, expresos e idénticos, que sólo así pueden devenir en leyes de obligatorio cumplimiento. Entonces, la posibilidad de aprobar textos implícitos o determinables, resulta completamente ajena a la voluntad del constituyente.”⁵

“El requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157). Igualmente, las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, deben publicarse de la misma manera, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso; no obstante, para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir.”⁶

En lo relativo concretamente a la aprobación de los informes presentados por las comisiones de conciliación a que se refiere el artículo 161 de la Constitución, el requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria que se exige en general para la aprobación de los textos legislativos, debe también cumplirse. Por consiguiente, los informes de dichas comisiones deben ser conocidos por las plenarias de las cámaras antes de ser sometidos a aprobación, pues sin dicho conocimiento previo no es posible entender que el debate y la decisión realmente existieron. Tal conocimiento, de conformidad con las normas reglamentarias generales de publicidad que regulan la materia, se debe producir principalmente por la

publicación del informe en la Gaceta del Congreso, y supletivamente por la distribución de la copia del mismo entre los congresistas antes de la sesión correspondiente. También puede lograrse por la lectura oral de su contenido, hecha por el secretario de la cámara respectiva según lo preceptuado por el artículo 47 del Reglamento del Congreso que dispone:

“ARTICULO 47. Deberes. Son deberes del Secretario General de cada Cámara:

...

“3. Dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deban ser leídos en sesión plenaria.”

Con fundamento en lo anterior, puede entenderse que la aprobación por la plenaria del Senado del informe de conciliación sometido a su consideración durante el trámite que ahora se revisa, cumplió con el requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria relativo al conocimiento del proyecto por parte de los legisladores. No obstante, la Corte exhorta a los secretarios generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, a dar cumplimiento a las normas constitucionales y reglamentarias relativas a la publicidad de los proyectos de ley y de las propuestas e informes puestos a consideración de los congresistas, acudiendo preferentemente a la publicación escrita de los informes de las comisiones de conciliación, en las formas mencionadas anteriormente

e. De otro lado, se cumplieron también los requisitos generales exigidos para la aprobación de las leyes ordinarias, en especial aquellos a que se refieren los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política.

Habiéndose encontrado que la ley cumple con todos los requisitos formales para la aprobación o modificación de leyes estatutarias, entra la Corte a hacer el examen de fondo del proyecto de ley enviado para control automático de constitucionalidad.

Revisión material del proyecto de ley 58/00 Senado; 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático”

La democracia participativa en la Constitución Política y en la jurisprudencia

4. El preámbulo de la Carta enuncia que el régimen constitucional colombiano se desarrolla

“dentro de un marco jurídico, democrático y participativo”. Esta idea es reiterada por el artículo primero superior, que afirma que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República... democrática y participativa”, y por el artículo segundo ibídem que señala entre los fines del Estado el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa. La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que, conforme lo expusiera Rousseau, es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina “representativo”. En la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo.

La Constitución Política de 1991, propone entonces la democracia participativa. En tal virtud, el artículo 3° superior enuncia que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”, y el 133 afirma que (l)os miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común, agregando que (e)l elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”⁷

La democracia participativa supone la existencia de mecanismos de participación del pueblo, que revisten diversas modalidades. A ellos se refieren los artículos 40 y 103 constitucionales⁸. Estos mecanismos de participación significan que no todas las decisiones se dejan a los representantes elegidos democráticamente, sino que algunas pueden ser adoptadas, complementadas o modificadas directamente por el pueblo o con su intervención,

a través de figuras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto. Y, además, que las decisiones que adopten dichos representantes pueden ser controladas a través de la revocatoria del mandato (mecanismos de participación – decisión). De otro lado, otras formas de participación democrática se presentan en la posibilidad de acceder a los cargos públicos (participación – gestión), de ejercer las acciones públicas (participación – fiscalización) y de prestar los servicios públicos o controlar su prestación (participación – gestión, participación- control).

5. En muchas oportunidades la Corte ha tenido ocasión de verter una jurisprudencia relativa a las características y consecuencias que se derivan del modelo democrático participativo que propone la Constitución que nos rige. En la Sentencia T-006 de 1992⁹, se profundizó en el tema de los diversos mecanismos que permiten a los ciudadanos participar en la toma de las decisiones que los afectan, y cómo ellos constituyen la forma propia de “autodeterminación del pueblo.”¹⁰ En otros fallos, la Corporación ha hecho ver cómo el principio democrático que fundamenta la democracia participativa, es esencialmente universal y expansivo. Así por ejemplo, en la Sentencia C-089 de 1994¹¹ expresó:

“La breve relación anterior de las normas constitucionales sobre las que se edifica la democracia participativa, es suficiente para comprender 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 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 construcción.

“La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto

a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito.” (Negrillas fuera del original)¹²

En otras oportunidades la Corte ha profundizado sobre el cambio conceptual que significa la democracia participativa frente a la representativa, y en la incidencia de haber adoptado este modelo político, incidencia que no recae exclusivamente en el terreno de lo puramente electoral:

“El concepto de democracia participativa lleva insita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

“No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

“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 derecho.”¹³

Así pues, la democracia participativa y los mecanismos de participación que ella apareja, se erigen en un redimensionamiento de los derechos políticos que excede en mucho el derecho a elegir y a ser elegido, único *modus operandi* de la democracia meramente representativa. Esta redefinición de la democracia fue explicada así en la Sentencia que se viene comentando:

“Por otra parte, el fortalecimiento de la democracia participativa en el plano político, trae consigo la consagración en el artículo 103 de la Carta de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana con los siguientes objetivos: a) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular; c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable y, d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado.”¹⁴

La tendencia expansiva de la democracia participativa

6. Como antes se dijo, 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 proscribire 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.

En diversas oportunidades la jurisprudencia constitucional ha hecho operante el principio expansivo de la democracia. Así por ejemplo, mediante Sentencia C-1110/0015 se declaró inexecutable el artículo 23 del Decreto 1228 de 1995 que establecía que las decisiones de los órganos de dirección de los organismos deportivos de nivel departamental y nacional serían aprobadas mediante voto ponderado de sus afiliados, es decir se determinaba que el voto de cada organismo tendría un mayor o menor valor dependiendo de su participación en competencias oficiales del respectivo organismo, teniendo en cuenta sus modalidades deportivas. La Corte no encontró razonable este criterio de ponderación que limitaba la norma general según la cual en la democracia participativa a cada persona debe corresponder un voto.

En otra ocasión anterior¹⁶, la Corte declaró la inexecutable de la norma que establecía la escogencia de dos de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión por parte del Senado de la República, dentro de ternas enviadas por asociaciones profesionales y sindicales relacionadas con los medios de comunicación y por las ligas y asociaciones de televidentes. Consideró la Corporación que a pesar de que la Constitución le otorgaba al Congreso la facultad de fijar la política en materia de televisión y de determinar la composición de la referida Junta, al hacerlo no podía establecer una forma de designación de sus miembros que resultaba siendo atentatoria de la autonomía de dicha Comisión, rasgo característico de la misma que la Constitución había determinado para garantizar la imparcialidad política en el uso de este medio de comunicación social. A juicio de la Corte, realizaba mejor el principio democrático el que dicha Junta estuviera sustraída de la influencia política del Congreso Nacional.

En aplicación del principio expansivo de la democracia, la Corporación estimó¹⁷ que se ajustaba a la Constitución la disposición contenida en el artículo 117 de la Ley 136 de 1994, que permitía que en los municipios y distritos que no fueran especiales o de primera, segunda, tercera o cuarta categoría, los alcaldes diseñaran los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales la ciudadanía participaría en la solución de sus problemas y necesidades. Y con igual criterio, recientemente, en sede de tutela se consideró que el cabildo realizado por un alcalde para la discusión de temas presupuestales, a pesar de no corresponder a la noción de cabildo consagrada en la Carta y en la ley, era un mecanismo de participación ciudadana legítima que debía estimarse ajustado a la Constitución en virtud de la fuerza expansiva del principio democrático.¹⁸

La universalidad del principio democrático

7. Se ha dicho que el principio democrático es universal en cuanto “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.”¹⁹ Con fundamento en tal definición, en varias ocasiones la Corte ha hecho que el principio democrático cobre vigencia en espacios que no se restringen a lo electoral, sino en todos aquellos asuntos que implican la toma de decisiones que afecten a la comunidad o a la persona y que aparejan el ejercicio del poder.

Esta proyección universal del principio democrático ha cobrado vigencia especialmente en los asuntos relativos a la prestación de los servicios públicos y la educación. Así por ejemplo, en la Sentencia C-585 de 1995, tras ciertas consideraciones relativas a la existencia de normas constitucionales referentes a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios y a la posibilidad de participación cívica y comunitaria en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que los prestan²⁰, la Corte declaró la exequibilidad del numeral 6° del artículo 27 de la Ley 142 de 1994, norma que establecía que los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales prestadoras de servicios públicos domiciliarios serían designados en dos terceras partes libremente por el alcalde, y en una tercera parte por el mismo funcionario entre los vocales de control registrados por los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios. Esta forma de elección se encontró apropiada para garantizar la adecuada participación comunitaria en la gestión y fiscalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En el terreno de la educación, también la jurisprudencia ha sentado criterios relativos a la operancia real del principio democrático en este ámbito. Así, sobre la incidencia del nuevo modelo participativo en el proceso educativo, ha señalado que los sujetos que interviene en este proceso “ya no se encuentran separados entre actores pasivos receptores de conocimiento y actores activos depositarios del saber. El principio constitucional que protege el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la participación de la comunidad educativa, han hecho del estudiante un sujeto activo con deberes y derechos que toma parte en el proceso educativo. “A diferencia de la Carta del 86, el sujeto del proceso educativo no es pasivo enteramente, sumiso, carente de toda iniciativa, marginado o ajeno a la toma de decisiones y al señalamiento de los rumbos fundamentales de su existencia. Es, por el contrario, titular privilegiado de una dignidad humana que prevalece y condiciona el contenido del ordenamiento, así como también del derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, a la asociación, a la participación democrática”²¹.

El anterior recuento jurisprudencial muestra cómo los criterios de universalidad y de fuerza expansiva del principio participativo han irradiado la interpretación del ordenamiento jurídico a fin de hacer real el nuevo modelo democrático que propone la Constitución Política. No obstante, estos criterios no están llamados a presidir únicamente la interpretación y aplicación del derecho, sino que el legislador, a quien corresponde regular mediante ley estatutaria los mecanismos de participación, también debe tenerlos en cuenta en el

momento de producir las normas legales. Por ello, no cualquier regulación estatutaria puede ser considerada como materialmente ajustada a la Constitución, sino solamente aquella que razonablemente permita la vigencia del modelo democrático participativo que determina la Carta.

De otro lado, los mecanismos de participación ciudadana ideados por el legislador, en cuanto hacen posible la vigencia del mencionado modelo, deben respetar los postulados básicos de la democracia, en especial el principio de las mayorías. El criterio mayoritario, sin perjuicio del pluralismo y de la tolerancia como valores fundamentales del régimen político, y de los derechos reconocidos a las minorías, resulta esencial para los procesos de elección de funcionarios y para la toma de decisiones que requieren la adopción de una solución única a los problemas o asuntos colectivos, y puede considerarse como la espina dorsal de cualquier régimen democrático. Régimen que sólo puede llegar a operar sobre la base de normas preestablecidas sobre mayorías decisorias en todos los procesos electorales.

El voto programático y la revocatoria del mandato

8. Dice el artículo 259 de la Constitución, que “quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato” y que “la ley reglamentará el ejercicio del voto programático”. De su parte, el artículo 40 superior, dentro de los derechos de participación política que reconoce a los ciudadanos, enumera el de “revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”, y el 103 del mismo ordenamiento superior enlista la revocatoria del mandato como uno de los mecanismos de participación ciudadana.

En desarrollo de la facultad de reglamentar el ejercicio del voto programático y la revocatoria del mandato, el Congreso Nacional expidió inicialmente la Ley 131 de 1994 “por el cual se reglamenta el voto programático”, y posteriormente la 134 del mismo año, “por la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana”, ambas de naturaleza estatutaria. En la primera, definió que se entendía 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.”²²

Y en cuanto a la revocatoria del mandato, la misma ley estableció que era también un mecanismo de participación ciudadana que procedía “por el incumplimiento del programa de gobierno.”²³ La ley 134 de 1994, por su parte, se refirió a la revocatoria del mandato como “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.”²⁴

Al examinar la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias que acaban de mencionarse, la Corte puso en evidencia el nexo inescindible que existía entre las nociones de soberanía popular, mandato imperativo, voto programático y revocatoria del mandato. Esta relación fue explicada de la siguiente manera:

“El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.

“De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se desprende que en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa.

“Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones – como en la democracia representativa –, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido – propio de la democracia participativa -. El ciudadano no se desentiende de su elección.” ²⁵

Y en sentencia posterior, la Corte añadió:

“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.

“La revocatoria del mandato parte del supuesto de una relación directa (mandante - mandatario) entre electores y elegido, según la cual, sólo quien ha participado en la elección de un funcionario, tiene la facultad, el poder y el derecho para removerlo de su cargo. Se trata, entonces, de un juicio de naturaleza política que llevan a cabo los electores que pretenden la revocatoria, mas no de uno de carácter judicial, como sucede en el caso de la pérdida de la investidura.”²⁶

9. Definida así la relación existente entre el voto programático, es decir aquel ligado al programa de gobierno que presenta el candidato, y la revocatoria del mandato, la jurisprudencia se ocupó de precisar quiénes eran los titulares de este último derecho político que permite dar por terminado el encargo conferido al elegido, definiendo al respecto que solamente los ciudadanos que hubieran participado en la elección del mandatario, podían intervenir para revocar su elección. Igualmente puso de presente que tal mecanismo de participación ciudadana sólo procedía, por expreso mandato constitucional, respecto de los alcaldes y gobernadores. En este sentido se expusieron los siguientes criterios:

“Pero, en el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona - el mandante - logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona - el mandatario -.

“El artículo 259 señala con claridad que “quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse” (subrayado de la Corte). Esto significa que el sujeto activo de la relación de mandato son los electores activos, es decir quienes participaron en la elección del gobernante seccional puesto que son ellos - y nadie más- quienes eligieron. Son ellos - y no el conjunto del electorado - quienes impusieron entonces al elegido como mandato el programa que éste presentó al inscribirse como candidato. Por lo tanto es legítimo que en el proceso de revocatoria solamente puedan participar quienes eligieron, no así obviamente en la elección del nuevo mandatario, en la

cual deben poder participar todos los ciudadanos. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana.”²⁷ (Negrillas fuera del original)

10. La Corte estima oportuno modificar la jurisprudencia anterior contenida en las sentencias C-011 de 1994 y C-180 del mismo año, relativa a la titularidad del derecho de revocar el mandato de los alcaldes y gobernadores. Si bien es cierto que el artículo 259 superior enuncia que “quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”, precepto con base en el cual esta Corporación anteriormente entendió que sólo quienes hubieran participado en la elección imponían el mandato y por lo tanto sólo a ellos competía revocarlo, esta interpretación, 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.

En efecto, dice el artículo 40 de la Constitución que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” y que “para hacer efectivo este derecho puede... 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática” y “4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”. La norma anterior es clara en cuanto concede a “todos los ciudadanos” el derecho “a revocar el mandato”, por lo cual estima la Corporación que la restricción que introducía la jurisprudencia que ahora se modifica, establecía una excepción no prevista por el constituyente y contraria a lo expresamente dispuesto por las norma superiores.

Dicha restricción, por lo tanto, desconoce el derecho de todos los ciudadanos a participar específicamente en el control político. 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 sufragio. El mencionado artículo 259 no es una norma específica que se refiera a esta forma de control político, es decir a la revocatoria del mandato, sino que tiene

por objeto definir en qué consiste el voto programático y los deberes que impone al elegido, sin que de su texto disponga la restricción antes introducida por la jurisprudencia, como puede apreciarse:

“ARTICULO 259. Quienes 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”.

Evidentemente, la restricción del derecho a participar en la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, no emana directamente de la norma transcrita, sino que es una inferencia que de ella se hizo sin consultar el espíritu general de la Constitución explícito en otras normas superiores, especialmente en el artículo 40 ya comentado y en el 103 según pasa a exponerse:

El artículo 103 superior, al enumerar los distintos mecanismos de participación democrática distingue claramente entre el voto y la revocatoria del mandato, por lo cual no es posible fundir en un solo concepto inescindible ambas nociones. Si bien es cierto que la revocatoria como mecanismo de control supone el concepto de voto por programas de gobierno, esta relación no puede llegar hasta el extremo de considerar que los ciudadanos que se abstuvieron de participar en la elección de un mandatario local quedan excluidos del ejercicio de la más importante forma de control político prevista para el nivel departamental y municipal. Esta interpretación de las normas superiores resulta contraria a la tendencia expansiva de la democracia participativa, concepto que antes se explicara en esta misma sentencia y que fue expuesto y acogido por la jurisprudencia, según el cual el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, buscando así la maximización progresiva de los mecanismos al alcance de los ciudadanos, dispuestos por el constituyente para el acceso al poder político, para su ejercicio y su control, así como para la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la interpretación constitucional que antes acogiera esta Corporación significa un obstáculo y una traba para la efectiva realización del nuevo modelo democrático participativo.

De otro lado, la nueva exégesis integral de los textos superiores que lleva a concluir que 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, realiza de mejor forma

la doctrina de la soberanía popular que adoptara la Constitución de 1991 como sustento de la forma de democracia participativa.

En efecto, cuando la Asamblea Nacional Constituyente adoptó el principio de la soberanía popular por oposición al de soberanía nacional de la Constitución de 1886, no modificó una simple fórmula retórica, pues entre ambas doctrinas políticas existen claras diferencias que repercuten en sustanciales efectos de tipo práctico a la hora de definir las instituciones democráticas. La doctrina de la soberanía popular fue expuesta inicialmente por Rousseau y modificada posteriormente durante la Revolución Francesa. Para el pensador ginebrino la soberanía del Estado era la suma de las voluntades individuales y pertenecía al pueblo entendido como el conjunto de los ciudadanos. La soberanía existía pues “fraccionada” de manera tal que cada ciudadano era poseedor de una porción de soberanía. Esta doctrina, como se dijo, fue modificada durante la Revolución Francesa que finalmente consagró la soberanía nacional al aprobar el artículo 3° de la Declaración de Derechos del Hombre y del ciudadano en donde se estableció: “El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.” Esta fórmula era clara en indicar que la soberanía no existía fraccionada en cada uno de los individuos y que el ciudadano no participaba de ella sino como componente de la Nación.

Los efectos prácticos de la adopción de cada una de estas formas de concebir la soberanía señalan importantes diferencias: si la soberanía es prerrogativa de la Nación como ente colectivo distinto de los ciudadanos, los elegidos no representan a sus electores sino a la Nación entera. En cambio, si la soberanía es del pueblo entendido como el conjunto de ciudadanos, los elegidos representan a sus electores y se estima que son sus mandatarios. En tal virtud, el pueblo elige a sus representantes para el cumplimiento de un programa de gobierno específico. Las consecuencias de la adopción de uno u otro modelo son evidentes al comparar los textos de las constituciones. En este sentido la Constitución de 1886 era coherente con la concepción de soberanía que adoptaba, cuando en su artículo 2° afirmaba: “La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación y de ella emanan los poderes públicos que se ejercerán en los términos que esta constitución establece.” Y luego los artículos 105 y 179 añadían: “Los individuos de una y otra cámara representan a la Nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.” (Artículo 105). Y, “El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al

funcionario electo.” (Artículo 179)

En contraste con lo anterior, el artículo 3° de la Constitución de 1991 afirma que “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”, y el 133 ibidem indica que “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo” añadiendo que los elegidos son responsables políticamente ante sus electores.

Sin embargo este cambio conceptual no se dio solamente respecto de la noción de soberanía adoptada por el constituyente, sino que se hizo extensivo a la concepción de la democracia. Por eso el artículo 3° superior, tras señalar que la soberanía radica en el pueblo, añade que “El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”. Así, como antes se dijo, nuestra Constitución no sólo acogió el concepto de soberanía popular, sino que consagró además una forma combinada de democracia directa y representativa. Para el ejercicio directo de la soberanía previó los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos algunos específicos encaminados a permitir el control político directo sobre el poder público como lo es la revocatoria del mandato.

La revocatoria del mandato, como mecanismo establecido para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que resultan elegidos, es la forma de ejercicio de control político más directo que prevé nuestra Constitución. Sin la presencia de instancias intermedias, el ciudadano tiene la posibilidad inmediata manifestarse a través del voto para rechazar la gestión ineficiente de la autoridad política local. Obviamente, la vinculación de este mecanismo de control con la noción de voto programático, delimita el alcance del control que ejerce la ciudadanía. Éste se restringe a la verificación del cumplimiento del programa propuesto, y no a otras causas de insatisfacción con la gestión del gobernante. La revocatoria no es ni puede llegar a ser simplemente el medio para anticipar las elecciones, propuesto por los opositores del mandatario. Quiso el constituyente que se gobernara para alcanzar ciertas metas y que los mandatarios locales fueran responsables de toda la dinámica colectiva que permitiera lograrlas dentro de la división política territorial a su cargo, e instituyó para ello el mecanismo de la revocatoria como medio de control de esta responsabilidad. Carente de su objetivo constitucional relativo a la efectiva realización de la propuesta política que sacó avante la candidatura del alcalde o gobernador, se desvirtúa por completo y pierde

legitimidad.

Ahora bien, dado que se gobierna para todos los habitantes del departamento o municipio y que la gestión del burgomaestre o del gobernador alcanza a todos, el control sobre esta actividad gubernamental compete igualmente a todos los ciudadanos. Ciertamente, si la soberanía radica en el pueblo de manera tal que cada ciudadano es el titular de una porción de ella, como lo expusiera originalmente Rousseau, el hecho de no participar en una elección no puede hacer perder al ciudadano su condición a efectos de excluirlo de los mecanismos de participación. En cuanto ciudadano, que sigue siéndolo, y por tal depositario de la soberanía, continua como titular de todos los derechos políticos, entre ellos el de participar en el ejercicio del control político a través del mecanismo de la revocatoria. Limitar el alcance del derecho a esta forma de control político acudiendo al argumento según el cual sólo los que sufragaron en la elección del mandatario le confirieron mandato, es traer al derecho público, sin fundamento alguno, la figura del mandato del derecho privado en la cual los intereses en juego son únicamente los de los contratantes – mandante y mandatario -. El derecho público que regula relaciones jurídicas en las cuales siempre subyace el interés general, no puede transmutar la figura sin variaciones, pues por encima de la relación estrictamente personal entre el elector y el elegido, se superponen los intereses de todos.

Adicionalmente, contribuye a reforzar la argumentación anterior el hecho evidente de que no todos los que no participan en unas elecciones dejan de hacerlo por voluntad propia. Piénsese en los jóvenes que adquieren la ciudadanía con posterioridad a la jornada electoral en la que resulta elegido el mandatario cuya revocatoria posteriormente se va a decidir; o en los ciudadanos que por cualquier otra circunstancia constitutiva de fuerza mayor tampoco pudieron hacerlo; o simplemente en aquellos que por no estar en el lugar en la fecha de los comicios no tuvieron la oportunidad de depositar su voto. Todos ellos quedarían también excluidos de participar en la jornada en que se decidiera la continuidad del burgomaestre o del gobernador, sacrificio este que la Corte encuentra desproporcionado e injustificado de cara al principio expansivo de la democracia participativa a que se ha aludido.

Un último argumento en pro de la tesis que aboga por el derecho universal de los ciudadanos de la respectiva circunscripción electoral a participar en la jornada de revocatoria, se encuentra en lo que dispone el artículo 65 de la Ley 134 de 1994, norma que reza así:

“Artículo 65. Motivación de la revocatoria. El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno”.

Esta norma de carácter estatuario, que no ha sido reformada, prescribe que las razones que fundamentan la revocatoria se refieren a la “insatisfacción general de la ciudadanía” y no a la de los electores del mandatario, y resulta por lo tanto armónica con la nueva posición que adopta la jurisprudencia.

Finalmente, si como lo enuncia el artículo 258 superior “el voto es un derecho y un deber ciudadano”, no se entiende como a partir de la interpretación de una norma aislada del texto constitucional pueda restringirse tal derecho y obstaculizarse tal deber. En tal virtud, la Corte cambia la jurisprudencia antes sentada en torno a la titularidad del derecho a participar en la jornada electoral que decide la revocatoria de alcaldes y gobernadores, pues estima que este es un derecho universal, como por regla general lo es todo tipo de sufragio en Colombia,²⁸ y con base en esta consideración adelantará el examen de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que le ha sido remitido para control previo.

Los requisitos legales exigidos por las leyes estatutarias vigentes para hacer efectivo el derecho político del revocar el mandato a los alcaldes y gobernadores. Cambios propuestos

11. El proyecto de ley estatutaria que ha sido enviado a la Corte para examen previo de constitucionalidad, y que ahora ocupa su atención, pretende reformar los artículos 7° y 11 de la Ley 131 de 1994 y 64 y 69 de la Ley 134 de 1994. Estas disposiciones regulan actualmente los requisitos para hacer efectivo el derecho político de revocatoria del mandato. Las primeras de esta normas, correspondientes a la Ley 131 de 1994, según aparecen publicadas en el Diario Oficial N° 41351 del 9 de mayo de 1994, dicen así:

“ARTICULO 7o. La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

“1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

“2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a

pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.

“PARAGRAFO. La Registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.”

“ARTICULO 11. Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.”

Por su parte, el tenor literal de los artículos 64 y 69 de la Ley 134 de 1994 según aparece en el Diario Oficial N°. 41373 del 31 de mayo de 1994, es el siguiente:

“Artículo 64. Revocatoria del mandato. Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta Ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior el 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.

“Parágrafo. La Registraduría del Estado Civil correspondiente certificará que las cédulas de quienes firman el formulario, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.”

“Artículo 69. Aprobación de la revocatoria . Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán

sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.”

Como puede apreciarse, estas disposiciones prescriben de igual manera que para que proceda la revocatoria del mandato de alcaldes o gobernadores deben cumplirse los siguientes requisitos:

- a. Que haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.
- b. Que se presente ante la Registraduría Nacional una solicitud escrita de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante memorial suscrito por los ciudadanos que sufragaron en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.
- c. Certificación expedida por la Registraduría de la respectiva entidad territorial, la cual debe producirse en un lapso no mayor de treinta días, relativa al hecho de que las cédulas de los ciudadanos que firmaron el respectivo memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, corresponden a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.
- d. Únicamente pueden sufragar en la jornada convocada para pronunciamiento popular para revocatoria, quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.
- e. La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando sea aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario.

Ahora bien, el artículo 64 de la Ley 134 de 1994, añade un requisito no contemplado en el artículo 7° de la Ley 131 del mismo año, cual es el de cumplir previamente con los requisitos exigidos por aquella Ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas. Estos requisitos son los prescritos por los artículos 10 a 15 de la referida Ley 134 de 1994, que en lo que resulte pertinente resultan aplicables a la solicitud de revocatoria del

mandato de alcaldes y gobernadores.²⁹

12. Las modificaciones que pretende introducir el proyecto de ley estatutaria a las normas que acaban de reseñarse, son las siguientes:

a. El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria que debe presentarse ante la Registraduría Nacional debe ser suscrito por los ciudadanos que sufragaron en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador, en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido. Anteriormente se exigía que fuera suscrito por tales ciudadanos en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos. Como puede apreciarse, el requisito del proyecto de ley estatutaria es menos exigente que el vigente en este momento.

b. La revocatoria del mandato será procedente al ser aprobada en el pronunciamiento popular respectivo 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. Como puede apreciarse, se reduce el número de votos exigidos para aprobar la revocatoria (antes el 60% de los votos de los ciudadanos que participan en la jornada, ahora la mitad más uno de dichos votos) y también el número mínimo de sufragios que deben producirse como base para que proceda la revocatoria (antes el 60 % de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, ahora el 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario).

c. El proyecto de ley estatutaria elimina la mención del previo cumplimiento de los requisitos exigidos por esta Ley 134 de 1991 para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas.

13. Las razones que se adujeron durante el debate parlamentario del proyecto de ley estatutaria para justificar los cambios normativos que acaban de reseñarse, básicamente consistieron en afirmar que los requisitos vigentes resultan ser demasiado exigentes para lograr la revocatoria del mandato, por lo cual hacen que este derecho político sea en la práctica inoperante. A estas conclusiones se llegó luego de examinar los diversos intentos de revocatoria que se han presentado en el país desde 1994, intentos que han resultado infructuosos por la mencionada exigencia excesiva de requisitos. Muestra de estas

justificaciones de la reforma propuesta son las siguientes intervenciones que se dieron durante el trámite del proyecto:

En la exposición de motivos, el h. senador autor del proyecto afirmó:

“El derecho ciudadano la revocatoria del mandato de Alcaldes y Gobernadores establecido por la Constitución Política de 1991, se ha quedado en la práctica en letra muerta. De cerca de 80 intentos de revocatoria, solo cinco han llegado a la etapa de pronunciamiento popular, y ninguno ha prosperado.³⁰ Esto sugiere y así lo han sostenido varios analistas y políticos experimentados, que las exigencias de la ley no son realistas.

...establecer que la revocatoria procede sólo si esta es aprobada por mínimo el 60% de los votos, rompe el principio de la mayoría simple, que debe ser exigida cuando la Constitución no impone uno mayor.” ³¹

En el mismo sentido, la ponencia para primer debate estimó que era menester reducir las exigencias legales para la procedencia de la revocatoria del mandato:

“Pero si se quiere remover los obstáculos procedimentales para hacer efectivo el mecanismo de la revocatoria del mandato es necesario modificar el artículo 7° de la ley 131 de 1994, en cuanto es en este artículo donde encuentran el mayor obstáculo las aspiraciones de la ciudadanía para exigir la responsabilidad de sus mandatarios.

“Requerir para iniciar el procedimiento de la revocatoria que la iniciativa sea respaldada por el 40% del total de los votos que se hubieren emitido en la respectiva elección, es un requisito exigente en extremo y que cierra desde un comienzo la posibilidad que el constituyente de 1991 quiso darle a los ciudadanos de participar activamente en el ejercicio del poder a través del mecanismo de pedir cuentas a sus mandatarios.

“Por ello consideramos que la posibilidad de iniciar un procedimiento de revocatoria debe estar avalada por un número no inferior al 40% de los votos que obtuvo el elegido y no del total de los votos válidos emitidos en la respectiva elección.”³²

Estos mismos argumentos fueron luego reiterados en las etapas posteriores del debate

parlamentario, haciendo ver cómo la importancia del proyecto radicaba en “la materialización de una norma constitucional que en el momento es ineficaz como mecanismo de participación ciudadana.”³³

Habiendo hecho un recuento de los antecedentes jurisprudenciales relativos a los temas implicados en el presente examen de constitucionalidad y de haber expuesto la modificación que a juicio de la Corte debe introducirse a dicha jurisprudencia y vistos los cambios normativos que se pretende introducir en la legislación estatutaria ahora vigente que regula la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores, así como la justificación a los mismos expuesta durante el trámite legislativo del proyecto de ley bajo examen, entra la Corte a hacer la confrontación particular de cada una de sus disposiciones con la Constitución.

Examen de constitucionalidad del artículo 1° del proyecto de ley número 58/00 Senado; 219/01 Cámara

14. Texto de la disposición:

Artículo 1°: Los artículos 7 de la ley 131 de 1994 y 64 de la ley 134 de 1994, quedarán así:

“La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

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 que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador, en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.”

15. El numeral primero de la norma transcrita, reproduce la disposición contenida en los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 del mismo año, los cuales fueron declarados exequibles por esta Corporación, mediante sentencias C- 011 y C- 180 de 1994, respectivamente. En torno de la primera de esas disposiciones, el primero de los referido fallos expresó lo siguiente:

“El artículo 7º establece los requisitos para la revocatoria del mandato. En primer lugar, el proyecto consagra que debe haber transcurrido un año de la posesión del respectivo mandatario para que pueda operar el mecanismo, plazo que la Corte considera ajustado a la Constitución puesto que es un término razonable establecido por el Legislador para que el nuevo alcalde o gobernador pueda comenzar a dar cumplimiento a su programa.”³⁴

Por su parte, la Sentencia C-180 de 1994³⁵ sobre el mismo punto consideró esto:

“Habida consideración de que el presente proyecto conserva en esencia los elementos configurativos de la figura que esta Corte examinó en sentencia número C-011 de 1994, al pronunciarse sobre el artículo 7º. del proyecto de ley estatutaria sobre el voto programático, es pertinente reiterar el análisis que en dicha oportunidad efectuó, el cual conserva plenamente su validez.

“En efecto, en éste como en aquél, el legislador se ocupó de regular los efectos del “mandato programático” para gobernadores y alcaldes, de que trata el artículo 259 de la Constitución Política, como derecho en cabeza de los ciudadanos del respectivo departamento o municipio, según el caso.

“Al igual que se previó en el proyecto de ley estatutaria sobre el voto programático, el que ahora ocupa la atención de esta Corte, establece que la revocatoria del mandato sólo podrá intentarse transcurrido un año en el ejercicio del cargo. Este plazo se encuentra ajustado a la Constitución, ya que es un plazo más que razonable para que el respectivo “mandatario”, o funcionario de quien se pretenda la revocatoria, pueda demostrar eficacia y responsabilidad en el desempeño de sus funciones y dar cumplimiento a su mandato.”

En tal virtud, sobre esta disposición ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material, por lo cual en la parte resolutive de la presente decisión se ordenará estarse a lo resuelto en los mencionados pronunciamientos.

16. El numeral segundo del artículo primero del proyecto de ley estatutaria, como se dijo, contiene una modificación a la normatividad vigente, modificación que consiste en reducir el número de ciudadanos que deben suscribir el memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria que debe presentarse ante la Registraduría Nacional. Antes se requería que dicho número de ciudadanos no fuera inferior al 40% del

total de votos válidos emitidos en la jornada electoral en la cual se hubiere elegido al gobernador o al alcalde, y ahora dicho número mínimo de ciudadanos se reduce al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.

La modificación que en este punto se propone a la legislación vigente, sin duda representa una facilitación del procedimiento legal establecido para convocar a pronunciamiento para revocatoria del mandato. Empero, podría pensarse que la reducción del número de ciudadanos al 40% del total de votos que obtuvo el elegido, permite a la minoría política proponer la convocatoria, lo cual resulta contrario al principio de las mayorías que fundamenta el régimen democrático. No obstante, teniendo en cuenta que este porcentaje se refiere solamente al número de ciudadanos que deben apoyar la convocatoria para pronunciamiento sobre revocatoria, y no al número que debe aprobar la revocatoria misma, queda a salvo dicho principio de mayorías. Si existiere una mayoría que respalda la gestión del mandatario, ella tendrá después la ocasión de demostrarlo en las urnas, de manera tal que la oposición no resultará imponiendo una voluntad minoritaria.

De cualquier manera es razonable que se exija un número mínimo de ciudadanos que apoyen la solicitud de convocatoria a pronunciamiento, pues, como lo ha dicho la Corte, “la revocatoria es un procedimiento que puede afectar el desempeño de la administración pública y cuesta dinero al erario público. Es entonces razonable que el Legislador exija que un número mínimo de ciudadanos suscriba el memorial a fin de garantizar la seriedad de la petición de revocatoria.”³⁶

Así, sin desconocer el referido principio mayoritario, pero exigiendo un margen de seriedad y apoyo popular, la nueva disposición profundiza el principio de participación democrática y propicia su expansión, al hacer menos exigente el requisito de procedibilidad inicial de la revocatoria del mandato. Desde este punto de vista, desarrolla eficazmente los postulados superiores, por lo cual no desconoce la Constitución.

Sin embargo, el numeral bajo examen, esto es el segundo del artículo primero, establece como requisito para que proceda la revocatoria del mandato, que medie solicitud escrita de convocatoria a pronunciamiento popular para tales efectos, dirigida a la Registraduría Nacional y contenida en un memorial que suscriban los ciudadanos “que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador en número no inferior al

40% del total de votos que obtuvo el elegido.”

La anterior exigencia se formula desde la concepción antes acogida por la jurisprudencia constitucional, según la cual sólo quienes hubieran participado en las elecciones en que resultó elegido el respectivo alcalde o gobernador pueden intervenir posteriormente en la toma de la decisión relativa a la revocatoria de su mandato. Por ello se dice que el memorial de solicitud a pronunciamiento popular debe ser suscrito por ciudadanos “que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador”.

Por las razones antes expuestas que llevan a la Corte a cambiar su jurisprudencia en lo referente a la titularidad del derecho a participar en el ejercicio del control político a través de la revocatoria del mandato, y que no encuentra necesario repetir ahora pues se consignaron en líneas anteriores dentro de esta misma sentencia, se declarará la inconstitucionalidad de la referencia a los ciudadanos que hubieran sufragado en las elecciones del alcalde o gobernador, y que limita a ellos el derecho de convocar y de participar en la jornada para revocatoria.

17. Finalmente la Corte aprecia que el artículo que se examina elimina el requisito al que se refiere actualmente el artículo 64 de la Ley 134 de 1994, según el cual previamente a la solicitud de convocatoria formulada a la Registraduría Nacional, es menester “el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta Ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas”. Esta simplificación de exigencias se acomoda plenamente a la Constitución, pues los requisitos a que alude el artículo 64 mencionado, por no ser específicamente diseñados para la solicitud de convocatoria a revocatoria de mandato, sino ideados especialmente para otros procesos participativos como lo son las iniciativas legislativas y normativas, resultan ciertamente de confusa aplicación al caso de la solicitud de revocatoria. Por ello entraban y dificultan la eficacia de este mecanismo de participación. En tal sentido, el que el legislador haya decidido eliminarlos, contribuye a la vigencia y efectividad del modelo constitucional de democracia participativa y fortalece el principio expansivo y universalizador de la misma.

Con fundamento en las consideraciones precedentes el numeral 2° del artículo 1° del proyecto de ley número 58/00 Senado; 219/01 Cámara, será declarado exequible, salvo la

expresión “que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador”, la cual se estima contraria a la Constitución.

18. Texto de la disposición:

“Artículo 2. Los artículos 11 de la ley 131 de 1994, y 69 de la ley 134 de 1994, quedarán así:

“Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta 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.”

19. Como antes se reseñó, esta disposición introduce dos modificaciones a la legislación actualmente vigente. En primer lugar reduce el presupuesto básico de la revocatoria del mandato, que en la actualidad consiste en que el número de votantes que participen en la jornada de decisión sobre ella, no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario respectivo, número que en lo sucesivo será tan sólo el 55% de la votación válida registrada tal día. De otro lado, reduce la mayoría exigida para aprobar la revocatoria, que ahora es del 60% de los ciudadanos que participen en la votación respectiva y que en lo sucesivo será la mitad más uno, es decir la mayoría absoluta de los votos de los ciudadanos que participen en la jornada.

20. En cuanto a la primera de las modificaciones descritas, relativa a la participación ciudadana mínima en la jornada de pronunciamiento popular, siguiendo el espíritu general que animó al Congreso en la aprobación del presente proyecto, ella significa también una facilitación del trámite de revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores. La flexibilización introducida, descansa aún sobre la base de un porcentaje mínimo de participación ciudadana en la mencionada jornada, porcentaje que alcanza a darle seriedad al proceso y respeta los derechos políticos del funcionario elegido y la estabilidad de su administración. Por ello se juzga razonable por esta Corporación.

Evidentemente, a todos los ciudadanos pertenecientes a la circunscripción electoral respectiva les asiste el derecho de manifestarse sobre la posibilidad de revocar su mandato,

por lo cual el mínimo requerido no desconoce los derechos de los electores, debido a que la abstención es facultativa. En cambio, dicho mínimo introduce un factor de seriedad dentro del mecanismo de participación descrito, evitando que un número muy reducido de votantes revoque las decisiones antes adoptadas con una base democrática sustancialmente mayor. Sobre esta exigencia de un mínimo de participación ciudadana en la jornada electoral en la que se decide sobre la revocatoria, la jurisprudencia ya ha vertido ciertos criterios justificativos, que tienen que ver con la necesidad de estabilidad en la administración territorial y de seriedad en los procesos democráticos. Sobre el particular la Corte ha dicho:

“...el sistema jurídico debe garantizar por una parte la efectividad del mecanismo de participación popular y por la otra preservar una estabilidad mínima en el gobierno de los departamentos y municipios y un número suficientemente representativo de la mayoría del pueblo, impidiendo que cualquier alianza o movimiento propiciado por rivalidades políticas o por discrepancias menores con el gobernante conduzca a su revocatoria. Esta, concebida como una sanción política que el pueblo impone a quien no ha cumplido con el programa ofrecido al postularse, tiene que corresponder exactamente a tal sentido constitucional; no puede degenerar en una fragilidad extrema de la administración en cuya virtud quien la encabeza deba sucumbir a toda clase de pretensiones e imposiciones bajo la amenaza de que su mandato puede ser fácilmente revocado.”³⁷

21. En cuanto a la mayoría exigida para la aprobación de la revocatoria, al ser ahora fijada por la disposición que se analiza en la mayoría absoluta de los votos de los ciudadanos que participan en la elección, hace que dicha norma profundice el acento democrático de este mecanismo de participación. En efecto, la norma vigente que se propone modificar, al exigir un 60% de la votación registrada, permite que la voluntad minoritaria se imponga sobre la mayoría que opina que el mandato debe ser revocado. La reducción propuesta, asegura la prevalencia de la opinión dominante, por lo cual mal puede estimarse contraria al modelo democrático y participativo por el que propugna la Constitución.

22. Por último, la Corte aprecia que el proyecto de ley estatutaria no establece la limitante a la que se refieren las normas que pretende modificar, relativa a que solamente pueden participar en la jornada electoral que defina la revocatoria del mandato del alcalde o gobernador, aquellos ciudadanos que también participaron en la jornada electoral en la que el mismo funcionario resultó elegido.

En efecto, la frase y “únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde”, contenida en el artículo 11 de la Ley 131 de 1994 y el artículo 69 de la Ley 134 del mismo año, actualmente vigentes, es eliminada en el nuevo texto propuesto por el proyecto de ley estatutaria.

Al respecto, el examen de los antecedentes parlamentarios del proyecto, permite concluir que la intención legislativa original sí era permitir de manera expresa la posibilidad de participar en el pronunciamiento para revocatoria a todos los ciudadanos de la circunscripción electoral, pero que esta intención o iniciativa se vio coartada por la intervención de una parlamentaria que justamente adujo que una norma en ese sentido resultaría contraria a algunos fallos de esta Corporación, es decir a la jurisprudencia que ahora la Corte modifica. En efecto, se observa que en el proyecto original, presentado por el h. senador José Renán Trujillo García, el texto propuesto para reemplazar el actual artículo 11 de la Ley 131 de 1994, era el siguiente:

“Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió la mandatario, estando habilitadas para votar todas las personas inscritas en el respectivo censo electoral.”(Resalta la Corte)

La expresión resaltada del texto anterior, no fue aprobada en el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, y luego nunca fue nuevamente incluida dentro de los textos sometidos a decisión de los legisladores. La razón para eliminar la referida expresión fue la siguiente, dada por la ponente para primero y segundo debate en la Cámara alta, h. senadora Vivianne Morales:

“sin embargo no se comparte la propuesta en el sentido de habilitar a votar la revocatoria a “todas las personas inscritas en el respectivo censo electoral” por las razones que expresó la Corte en sentencia C180/94, al definir que en el caso del voto programático quien impone mandato es quien vota y por lo tanto es el elector quien puede revocar el mandato que ha conferido.

...

Creemos entonces que, dentro de esta interpretación, sería inconstitucional habilitar para votar la revocatoria a todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral”.38 (Resalta la Corte)

De esta manera, es claro que el Congreso sí quería permitir expresamente que todos los ciudadanos participaran en la jornada de revocatoria y que el único obstáculo que encontró para ello fue la jurisprudencia sentada por esta Corporación. Sin embargo, en el artículo que ahora se examina no incluyó el legislador una formula concreta de prohibición de participación en la jornada para revocatoria dirigida a quienes se hubieran abstenido de participar en la elección del mandatario. Así las cosas, removido el obstáculo que impidió al Congreso plasmar en una norma su iniciativa original y constatado que no incluyó expresamente la fórmula contraria a tal iniciativa, la Corte encuentra un nuevo motivo para avalar como constitucional el artículo que ahora examina.

Por las razones anteriores, y modificando su jurisprudencia, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 2° del proyecto de ley N° 58/00 Senado; 219/01 Cámara,

Examen de constitucionalidad del artículo 3° del proyecto de ley número 58/00 Senado; 219/01 Cámara

23. Texto de la disposición:

“Artículo 3. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

La Corte encuentra que la norma transcrita se ajusta a la Constitución. Conforme al artículo 85 superior, los derechos de participación consagrados en el artículo 40 son de aplicación inmediata, por lo cual la vigencia del proyecto que se examina, tan pronto sea promulgado, asegura su efectividad. En tal virtud la norma será declara exequible.

24. Con fundamento en las consideraciones anteriores, el texto del proyecto revisado quedará así:

“Proyecto de ley número 58/00Senado y 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático”

“El Congreso de Colombia

“Decreta

“Artículo 1º: Los artículos 7 de la ley 131 de 1994 y 64 de la ley 134 de 1994, quedarán así:

“La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

“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.”

“Artículo 2. Los artículos 11 de la ley 131 de 1994, y 69 de la ley 134 de 1994, quedarán así:

“Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta 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.”

“Artículo 3. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: En relación con el numeral 1º del artículo 1º del proyecto de ley N° 58/00 Senado; 219/01 Cámara, ESTARSE A LO RESUELTO en las sentencias C-011 de 1994, y C-180 de 1994.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el numeral 2° del artículo 1° salvo la expresión “que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador” contenida en el numeral 2° del mismo artículo, la cual se declara INEXEQUIBLE.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 2° del proyecto de ley N° 58/00 Senado; 219/01 Cámara.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 3° del proyecto de ley N° 58/00 Senado; 219/01 Cámara.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-179/02

REVOCATORIA DEL MANDATO-Participación de quienes eligieron (Salvamento parcial de voto)

REVOCATORIA DEL MANDATO-No establecimiento de determinado modelo de participación/REVOCATORIA DEL MANDATO-Reglamentación por legislador/REVOCATORIA DEL MANDATO-Determinación legislativa de procedencia y operancia (Salvamento parcial de voto)

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REVOCATORIA DEL MANDATO-Ambito (Salvamento parcial de voto)

REVOCATORIA DEL MANDATO-Definición (Salvamento parcial de voto)

La revocatoria del mandato, de manera genérica puede entenderse como una modalidad de participación política por virtud de la cual, los electores retiran de su cargo a un determinado funcionario de elección popular, antes de que complete el periodo para el que había sido elegido inicialmente.

REVOCATORIA DEL MANDATO-Complejidades conceptuales y técnicas (Salvamento parcial de voto)

REVOCATORIA DEL MANDATO-Restricción legislativa de participación de quienes voluntariamente se abstuvieron (Salvamento parcial de voto)

REVOCATORIA DEL MANDATO-Naturaleza excepcional (Salvamento parcial de voto)

expediente P.E. 014

Revisión constitucional del proyecto de ley No. 58/00 Senado y 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático”

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el acostumbrado respeto, quienes suscribimos este salvamento parcial nos apartamos de la posición mayoritaria de la Corte en la presente Sentencia, en relación con la declaratoria de inexecutable de la expresión “que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador”, que el proyecto de ley en revisión incluía como condición para que los ciudadanos pudiesen participar en la solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria del mandato.

A diferencia de la mayoría, estimamos que no existe un principio de razón suficiente que en esta materia justifique cambiar la jurisprudencia que había sido fijada en las Sentencias C-011 y C-180 de 1994, y conforme a la cual “...es legítimo que en el proceso de revocatoria solamente puedan participar quienes eligieron, no así obviamente en la elección del nuevo mandatario, en la cual deben poder participar todos los ciudadanos. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159 (sic) (La referencia correcta es el artículo 259), se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana.”

Para sustentar su decisión la mayoría acudió, fundamentalmente, por un lado, a la consideración de la tendencia expansiva que, según ha sostenido la Corte, caracteriza la democracia participativa prevista en la Constitución, en conjunción con la universalidad del principio democrático, y, por otro, a la interpretación del alcance de las previsiones

contenidas en los artículos 40, 103 y 259 de la Carta.

Sea lo primero señalar que la Constitución, al enunciar en el artículo 103 los mecanismos de participación democrática, dispuso, de manera expresa, que corresponde a la ley reglamentarlos, alusión en la que cabe ver el señalamiento de un amplio ámbito para la configuración legislativa.

Dicho espacio de configuración del legislador encuentra, en cada caso, una limitación en la manera como la propia Carta ha previsto algunos aspectos de los mecanismos de participación que ella contempla. Así, por ejemplo, la propia Constitución dispone que las elecciones se someterán al sistema proporcional del cociente electoral, señala el número de ciudadanos que se requiere para presentar una iniciativa legislativa, y en general, regula aspectos relacionados con las consultas populares o el referendo. En tales materias es claro que la potestad de configuración del legislador solo puede desenvolverse dentro de los específicos parámetros establecidos por la Carta.

Tratándose de la revocatoria del mandato, la Constitución no contiene regulación alguna que precise su contenido o determine su alcance. Además de la enunciación que de ella se hace en el artículo 103, el artículo 40 se limita a señalar que entre los derechos de participación política que tiene los ciudadanos se encuentra el de “Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.”

Es claro, entonces, que respecto de la revocatoria del mandato, la Constitución no ha establecido un determinado modelo de participación y que por el contrario, de manera expresa, defiere a la ley, en general, la reglamentación del mecanismo, y en particular, el señalamiento de los casos en los que el mismo procede, así como de la forma en que habrá de operar.

Lo mismo ocurre respecto del voto programático, la reglamentación de cuyo ejercicio se defiere de manera expresa a la ley, según lo previsto en el artículo 259 de la Carta.

No obstante que para el cumplimiento de esas tareas el legislador no puede apartarse de los principios que la Constitución consagra de manera general sobre la adhesión al sistema democrático y en particular a uno de democracia participativa, es claro que encuentra un ámbito más amplio que aquel que está presente frente a aquellos mecanismos que han sido

objeto de regulación en la propia Constitución. Y si bien en este campo la tarea legislativa debe mirarse desde la óptica del carácter expansivo de la democracia, la función del juez constitucional se limita a detectar si la propuesta que sobre la materia hace el legislador resulta contraria a las normas y los principios constitucionales, sin que le sea posible imponerle una determinada modalidad de configuración que a juicio del juez constitucional realice mejor tales aspiraciones en torno a la dimensión expansiva de la democracia participativa.

La revocatoria del mandato es un mecanismo no exento de complejidades y cuya regulación exige, como sostuvo la Corte, un delicado balance entre, por un lado, la necesidad de una estabilidad mínima en el gobierno de los entes territoriales y, por otro la promoción de participación ciudadana en el ejercicio y el control del poder político. Quizá debido a esa complejidad y a la consecuente necesidad de una regulación detallada y flexible la Constitución se abstuvo de hacer un desarrollo directo y confió al legislador la tarea de encontrar ese equilibrio.

En esa poderación de valores encontrados no cabe establecer como imperativo constitucional lo que, precisamente, la Constitución dejó a la opción del legislador. Esto es, no cabe afirmar que, de manera genérica, el modelo de democracia participativa que determina la Constitución y los principios de universalidad y carácter expansivo de la democracia que de ella se derivan, exigen un determinado contenido para el mecanismo de la revocatoria del mandato. Una aproximación que respete el ámbito de configuración que en esta materia la Constitución, de manera expresa, confiere al legislador, debe hacerse desde la perspectiva exactamente contraria, esto es a partir de la consideración de que la Constitución no establece en la materia un determinado modelo y que la ley que regule este mecanismo de participación sólo puede tenerse como contraria a la Constitución cuando sea opuesta a los contenidos normativos de la misma y a los principios que ellos pregonan.

En esta segunda línea de aproximación, la Sentencia de la que nos apartamos sostiene que conforme al artículo 40 de la Carta es imperativo que en todas las fases de la revocatoria del mandato puedan participar todos los ciudadanos. Por consiguiente, resultaría contrario a la Constitución excluir de la decisión sobre la revocatoria a los ciudadanos que no participaron en la elección del respectivo alcalde o gobernador.

Es evidente que el artículo 40 de la Constitución no excluye de manera absoluta la posibilidad de que los derechos allí contemplados, sean limitados por la ley, cuando ello resulte armónico con otras previsiones de la Carta. Así, por ejemplo, es claro que aunque la norma dispone que todo ciudadano tiene derecho a ser elegido, en la práctica, para determinados cargos, sólo algunos ciudadanos pueden ser elegidos, en virtud de los requisitos establecidos por la ley para el efecto. Del mismo modo operan limitaciones para las consultas o las iniciativas de carácter local, o para el acceso a cargos y funciones públicas.

Cabe entonces preguntar si en el caso de la revocatoria del mandato es imperativo que todos los ciudadanos puedan participar, o si, por el contrario, es posible que la ley establezca algunas limitaciones a tal participación. Ello impone hacer una somera referencia teórica al concepto de revocatoria de mandato.

La revocatoria del mandato, de manera genérica puede entenderse como una modalidad de participación política por virtud de la cual, los electores retiran de su cargo a un determinado funcionario de elección popular, antes de que complete el periodo para el que había sido elegido inicialmente.

Esta modalidad de participación es relativamente exótica en el derecho constitucional comparado y en la actualidad tiene su mayor incidencia en los niveles locales y de manera muy excepcional se contempla en las constituciones de los Estados.

Así, por ejemplo, en los Estados Unidos, con la denominación de “recall” algunas Constituciones de los Estados Federales (i.e. Arizona o Alaska), contemplan la posibilidad de que, en las condiciones que determine la ley, determinados funcionarios del nivel Estatal o local puedan ser removidos de sus cargos por el electorado de la respectiva circunscripción.

En esos casos, la revocatoria es exclusivamente una modalidad de control político de la gestión cumplida por los elegidos, disponible para los electores y no se vincula necesariamente al incumplimiento de instrucciones que el elegido se hubiese previamente comprometido a cumplir.

Se trataría, simplemente, de la posibilidad que se concede a los electores, para retirar de un

cargo de elección popular, antes del vencimiento de su periodo, al funcionario cuya gestión no resulte satisfactoria.

En un contexto diferente, la revocatoria del mandato se ha considerado como una institución vinculada al concepto de mandato imperativo. Se trata no simplemente de la posibilidad prevista por la Constitución de que el electorado retire de manera anticipada a un funcionario de elección popular, sino de que tal posibilidad se deriva de una relación concreta que se establece entre el elegido (representante) y los electores que lo designaron, en función de unas concretas instrucciones que éstos imparten a aquel en el acto de la elección.

El representante recibe un mandato de contenido específico y por consiguiente susceptible de ser revocado cuando quiera que el elector considere que el elegido se ha apartado de las instrucciones o del programa que se tiene por tal. En este modelo, el elegido representa de manera concreta a sus electores y se compromete para con éstos a la realización de un programa, compromiso en el que se sustenta la posibilidad de la revocatoria.

Es claro en este esquema que quien puede revocar es aquel que ha conferido el mandato y por extensión, quienes han participado en la elección, pues nadie puede revocar aquello que no ha otorgado.

La Constitución colombiana, pese a que no regula de manera directa la revocatoria del mandato parece haber optado por esta segunda línea, en la medida en que en la denominación de la figura se incorporan los dos conceptos que la define, esto es el de “mandato” y el de “revocatoria”, en consonancia con la previsión del voto programático para la elección de alcaldes y gobernadores, que de manera expresa se refiere al mandato imperativo.

Así, a la luz del contenido de las expresiones “revocatoria” y “mandato” contenidas en los artículos 103 y 259, es posible concluir que sólo puede revocar quien ha elegido y que la condición para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho contenido en el numeral 4° del artículo 40 de la Constitución, es la de que previamente hayan participado en la elección, único evento que los habilita para revocar un mandato.

La Sentencia de la que nos apartamos argumenta que de la relación entre los artículos 103 y 259 no se desprende la restricción que había sido avalada por la jurisprudencia de la Corte.

Sin embargo, al exponer las razones que soportan su conclusión, la mayoría funde en una sola las dos modalidades que se han distinguido para este mecanismo de participación, esto es, se refiere a la revocatoria a la luz de la primera de tales modalidades, la que se fundamenta exclusivamente en la opción constitucional a favor de la posibilidad del ejercicio de un control de los electores sobre la gestión del elegido, con prescindencia, de la consideración del concepto de mandato y de las consecuencias que del mismo se derivan. Así, sostiene la Corte que no es posible privar a quienes no participaron de la elección de la posibilidad de ejercer esta forma de control político.

Esa es, en gracia de discusión, una posible interpretación de la revocatoria del mandato que desliga la figura del sentido de las expresiones con las que la misma fue consagrada en nuestro ordenamiento y la aísla de la previsión del artículo 259 Superior. Junto a esa interpretación está la que había sido realizado la Corte y conforme a la cual la figura solo tiene sentido en el contexto del mandato imperativo y de la cual es posible derivar ciertas limitaciones en materia de participación.

Aún de ser posibles las dos interpretaciones, esto es, por un lado, la que vincula la revocatoria al concepto de mandato imperativo, y por otra, la que la concibe como una mera expresión de un control político de gestión a cargo de los electores, en principio nos encontraríamos ante el hecho de que el constituyente dejó abierto el campo para que sea el legislador quien fije los contornos del mecanismo, sin que sea posible que la Corte imponga como único admisible a la luz de la Constitución aquel que en su criterio realiza "...de mejor forma la doctrina de la soberanía popular que adoptara la Constitución de 1991 como sustento de la forma de democracia participativa".

Y es que como se ha dicho, en la figura de la revocatoria del mandato están presentes muchas complejidades conceptuales y técnicas que imponen la necesidad de ponderar principios y valores constitucionales.

Dentro de ese espacio abierto a la ponderación no es posible afirmar de manera categórica que una determinada fórmula sea mejor que otra en función de la idea de democracia que de manera general se desprende de la Constitución.

Así, por ejemplo las modalidades de revocatoria deben ser distintas en atención el modelo electoral en el que se apliquen, dependiendo de si se trata, por ejemplo de un sistema de

mayoría absoluta o relativa. Por otro lado, junto al eventual derecho de participación que pudiesen tener, en general, los electores para ejercer un control político sobre la gestión de los elegidos, es necesario tener en cuenta la legítima expectativa de quienes eligen a un gobernador a un alcalde, de que el programa por el cual votaron y que se impuso conforme al marco constitucional y legal, tenga una oportunidad real de llevarse a cabo. Esa posibilidad se vería amenazada si quienes no participaron en la elección pueden optar, un tiempo después, por “revocar” el mandato de ese alcalde o de ese gobernador, porque, en su concepto no está desarrollando el compromiso que habría adquirido con los electores. El elegido tiene una responsabilidad general frente a toda la ciudadanía, pero en el esquema constitucional colombiano también, por virtud de lo dispuesto en el artículo 259 Superior, una especial con sus electores. Solo esta segunda da lugar, en sentido estricto, a la revocatoria.

Solo cuando quien ha elegido se ve defraudado en el compromiso que fue la base de su decisión, puede optar por la vía de la revocatoria. En este contexto, es válido que el legislador para vincular lo más estrechamente posible la revocatoria al mandato efectivamente conferido, excluya de la decisión en torno a la misma, a quienes no participaron en la elección, en el entendido de que ellos, por decisión voluntaria³⁹, no confirieron mandato alguno. Podría decirse que aún a pesar de esa exclusión, a la decisión sobre la revocatoria podrían concurrir quienes en estricto sentido, no confirieron mandato alguno, porque no obstante que participaron en la elección no votaron por quien finalmente resultó elegido. Esa dificultad, que se deriva del carácter secreto del voto, explica por qué tradicionalmente se han previsto mayorías calificadas para decidir la revocatoria, de modo que ella responda a un amplio consenso, dentro del cual, presumiblemente, estará un número significativo de quienes efectivamente confirieron el mandato.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la democracia exige un mínimo de estabilidad y, en principio se elige para un periodo determinado. Sólo de manera excepcional se contempla la posibilidad anormal de que ese periodo sea recortado. El legislador puede optar validamente, por restringir la posibilidad de participar de quienes voluntariamente se abstuvieron en aras a preservar la integridad del mandato y la estabilidad de las instituciones.

Los anteriores, son junto con otros que podrían analizarse, factores que el legislador debe

ponderar en el momento de optar entre más o menos amplios o más o menos restringidos en materia de revocatoria. Y para esa ponderación tiene un amplio margen de configuración, a la luz de lo dispuesto en los artículos 103 y 259 de la Carta.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la revocatoria es un mecanismo de participación de naturaleza excepcional y que la ciudadanía tiene, de todas maneras, un espacio de participación y control en el carácter periódico de las elecciones, que implica que el mandato que se confiere a los elegidos no es permanente, que vencido el periodo previsto para el mismo se abre la posibilidad para un nuevo pronunciamiento de todo el electorado, que exprese la aceptación o el rechazo a determinadas políticas y programas, en función de los resultados obtenidos por el respectivo gobernante.

En síntesis, por la consideración de que la revocatoria del mandato se inscribe dentro del concepto del mandato imperativo, sumada al hecho de que aún cuando conforme a la Constitución fuese posible que la figura se desarrolle como función de control político, desligada de la idea de mandato imperativo y de programa, esa circunstancia no haría imperativo al legislador optar por esa segunda vía, consideremos que la expresión “que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador”, debió ser declarada exequible, porque ella comporta la manifestación de una opción legislativa en una materia en la cual de manera expresa la Constitución confirió al legislador un amplio margen de configuración. La valoración en torno al carácter más o menos expansivo de la democracia de las modalidades que el legislador adopte, le corresponde, en principio al propio legislador, y salvo que se pueda establecer una clara contradicción entre ella y los principios constitucionales, no le es dable a la Corte sustituirla por su propia percepción sobre la manera de realizar ese principio.

Fecha tu supra.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 De conformidad con lo dispuesto por el artículo 138 de la Constitución, una legislatura está conformada por dos períodos de sesiones ordinarias, que van del 20 de julio al 16 de diciembre el primero, y del 16 de marzo al 20 de junio el segundo. En efecto, dicho texto constitucional reza así: “ARTICULO 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.”

2 En la sentencia C-011 de 1994, la Corte estimó que el trámite legislativo de las leyes estatutarias debía agotarse en una sola legislatura, como lo dispone el artículo 153 de la Constitución, pero que la revisión previa de exequibilidad de proyecto que debe adelantar la Corte Constitucional, no debía cumplirse necesariamente dentro de ese mismo plazo, pues ello constituía una interpretación absurda del canon constitucional mencionado. No puede entonces admitirse que el “trámite” señalado por el artículo 153 incluya la revisión por la Corte.

3 De conformidad con lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley 5ª de 1992, el quórum decisorio ordinario implica la presencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación.

4 Cf. artículo 116 de la Ley 5ª de 1992

5 Sentencia C- 557 de 2000, M. P Vladimiro Naranjo Mesa

6 Sentencia C-760 de 2001, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

7 El artículo 2º de la Constitución de 1886 afirmaba: “La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación y de ella emanan los poderes públicos que se ejercen en los términos que esta Constitución establece”. Por su parte el canon 105 del mismo ordenamiento superior, en relación con el tipo de representación que ostentaban los cuerpos colegiados de elección popular, decía así: “ Los individuos de una y otra cámara representan a la nación entera y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.”

8 ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
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.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

ARTICULO 103. 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.

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.

9 M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

10 Sobre estos mecanismos participativos que fueron llamados de “autodeterminación del pueblo”, la Corte expresó: “La autodeterminación del pueblo puede ser estimulada por grupos y entes especialmente diseñados para canalizar la participación ciudadana, pero ella

en últimas se ejerce a través de cada individuo. Los mecanismos de participación del pueblo – el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato – se orientan a la participación libre e igualitaria de cada miembro de la comunidad política.

28. 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 comunidad. Para que las supremas decisiones y orientaciones políticas y la articulación del poder público, no se imputen al pueblo estableciendo con este un nexo puramente formal y teórico, incapaz de ganar legitimación para la autoridad establecida y el proceso de toma de decisiones, se hace necesario que las personas y ciudadanos que integran el pueblo cumplan en verdad con su deber constitucional de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país (CP art 95-5).

29. Para que se cumpla la aspiración propia del estado social de derecho y el poder y su aparato se construya a partir de la sociedad misma, cuya participación por esta razón resulta decisiva, debe brindarse a los miembros de la comunidad posibilidades reales e iguales de participación en un proceso político abierto, libre, transparente y pluralista.

En la Sentencia en comentario la Corte analizó como no era viable establecer la incontrovertibilidad absoluta de las sentencias judiciales porque esto sería trasladar la titularidad de la soberanía en cabeza de los jueces.

11 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

12 En esta Sentencia la Corte estudió la constitucionalidad del proyecto de Ley estatutaria por el cual se dictaba el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos.

13 Sentencia C-180/94, M.P. Hernando Herrera Vergara (En esta sentencia se analizó la constitucionalidad del proyecto de Ley estatutaria de instituciones y mecanismos de participación ciudadana)

14 Ibídem 2

15 M.P. Alejandro Martínez Caballero

16 Cf. Sentencia C- 497 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

17 Cf. Sentencia C-447 de 1995, M.P Carlos Gaviria Díaz.

18 Cf. Sentencia T- 637 de 2001, M.P Manuel José Cepeda Espinosa. En esta sentencia no se tuteló el derecho de participación en el ejercicio control y vigilancia del poder político, de un ciudadano a quien el alcalde de Yumbo no le había permitido entrar al cabildo realizado en dicho municipio para discutir temas presupuestales, por considerar que la condición de candidato político del referido ciudadano hacía que existiera la posibilidad de utilizar este espacio de participación para fines proselitistas ajenos a la finalidad del cabildo.

19 Sentencia C-089 de 1994, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

20 Cf. artículos 78 y 369 de la Constitución Política.

21 Sentencia T-524 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón. Reiterada en la sentencia T-235 de 1998, M.P Fabio Morón.

22 Ley 131 de 1994, artículo 1°

23 Ibídem artículo 2°.

24 Ley 134 de 1994, artículo 6°.

25 Sentencia C-011 de 1994. M.P Alejandro Martínez Caballero.

26 Sentencia C-180 de 1994. M.P Hernando Herrera Vergara.

27 Sentencia C-011 de 1994. M.P Alejandro Martínez Caballero

28 El artículo 219 superior contempla una excepción a esta regla general, relativa a los miembros de la fuerza pública.

29 Los mencionados artículos son del siguiente tenor: Artículo 10. Los promotores y voceros. Para ser promotor de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo, se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, cumpliendo con este requisito, podrán

también ser promotores, una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal del orden nacional, departamental, municipal o local, según el caso, o un partido o movimiento político, debiendo cumplir con el requisito de la personería jurídica en todos los casos.

Además del cumplimiento de los requisitos exigidos en el inciso 1º; en el caso de las organizaciones, partidos o movimientos políticos, la iniciativa legislativa y normativa y la solicitud de referendo deberá ser aprobada en asamblea, congreso o convención, por la mayoría de los asistentes con derecho a voto, y será la misma asamblea la que los elija.

Deberán constituirse en comité e inscribirse como tales ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral. Este comité estará integrado por nueve ciudadanos, y elegirá el vocero, quien lo presidirá y representará. Si el promotor es la misma organización, partido o movimiento, el comité podrá estar integrado por sus directivas o por las personas que éstas designen para tal efecto.

En el caso de que la iniciativa legislativa sea presentada por un grupo de concejales o de diputados, el comité será integrado por cinco de ellos, en uno y otro caso, quienes elegirán a su vocero. Por el solo hecho de ser concejal o diputado se podrá ser promotor.

Artículo 11. El formulario para la inscripción de iniciativas legislativas y normativas o de solicitudes de referendo. El formulario para la inscripción de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud del referendo, será elaborado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, de conformidad con las instrucciones que sobre la materia imparta el Consejo Nacional Electoral, y deberá ser entregado gratuitamente a quien lo solicite.

En este formulario deberá aparecer, en lugar visible, el número de firmas que deberán ser recogidas para que los promotores puedan presentare inscribir la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo y la advertencia de que cualquier fraude en el proceso de recolección de firmas será castigado penalmente.

a) El nombre completo y el número del documento de identificación de los miembros del comité de promotores y de su vocero, previamente inscritos ante la registraduría correspondiente;

b) La exposición de motivos de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de

referendo que promueven y el resumen del contenido de la misma;

c) En el caso de la iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública, o de la solicitud de un referendo aprobatorio, el título que describa la esencia de su contenido, y el proyecto de articulado;

d) En el caso de iniciativas legislativas y normativas o de las solicitudes de referendo presentados en el marco de una entidad territorial, un espacio en el que se indique lugar y la dirección de la residencia de quienes respaldan su inscripción;

e) El nombre de las organizaciones que respaldan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo con la prueba de su existencia y copia del acta de la asamblea, congreso o convención en que fue adoptada la decisión, o, en su defecto, la lista con el nombre, la firma y el número del documento de identificación de las personas que respaldan estos procesos;

f) En el caso de solicitud de referendo derogatorio, el texto de la norma que se pretende derogar, el número que la identifica y la fecha de su expedición;

g) Cuando la iniciativa legislativa sea promovida por concejales o diputados, el municipio o departamento respectivo.

Artículo 13. Redacción de iniciativas populares legislativas y normativas. Toda iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública debe estar redactada en forma de proyecto de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, según el caso, y referirse a una misma materia.

Artículo 14. Registro de iniciativas legislativas y normativas y de solicitudes de referendo. El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las iniciativas legislativas y normativas así como a las solicitudes de referendo, con el cual indicará el orden en que éstos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. Así mismo, llevará un registro de todas las iniciativas legislativas y normativas y de las solicitudes de referendo inscritas, e informará inmediatamente del hecho a la corporación correspondiente o, en el caso de la revocatoria del mandato, a la persona involucrada, e informará trimestralmente a la ciudadanía, por un medio idóneo de comunicación escrito, sobre los

procesos de recolección de firmas en curso.

Artículo 15. Efectos de la inscripción. La inscripción de iniciativas populares legislativas y normativas ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, no impide que la respectiva corporación pública decida sobre tales materias en el mismo sentido o en sentido distinto al de la iniciativa popular legislativa y normativa. Si así lo hiciere, deberá indicar expresamente si su decisión concuerda o contradice la iniciativa, así como los motivos que tuvo para ello.

30 Dato extraído del periódico El Tiempo, abril 12 de 1999, pág. 15 A.

31 José Renán Trujillo García. Exposición de motivos al proyecto de ley número 58/00 Senado. Gaceta del Congreso Número 325 del 16 de agosto de 2000.

32 Vivianne Morales Ponencia para primer debate en el Senado al proyecto de ley de número 58/00 Senado. Gaceta del Congreso N° 393 de septiembre 2 de 2000.

33 Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, al proyecto de ley 058/00 Senado; 219/01 Cámara. Gaceta del Congreso 247 del 29 de mayo de 2001.

34 Sentencia C-011 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero

35 M.P. Hernando Herrera Vergara.

36 Sentencia C-011 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero

37 Ibídem.

38 Vivianne Morales. Ponencia para primer debate en el Senado al proyecto de ley de número 58/00 Senado. Gaceta del Congreso N° 393 de septiembre 2 de 2000.

39 Tampoco cabe afirmar, como se hace en la Sentencia, que quienes para la fecha de la elección no estaban habilitados para votar, como los menores que ahora ya han adquirido la calidad de ciudadanos, puedan tener una expectativa en la revocatoria, puesto que ellos tampoco han conferido mandato alguno, ni tenían la capacidad para hacerlo en la oportunidad debida.