

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Con la Constitución de 1991 se inició constitucionalmente el tránsito de la democracia representativa a la participativa. Esta nueva concepción de nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. El concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de la democracia representativa. Abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral, lo cual está expresamente plasmado en el artículo 2° de la Carta. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal. El ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida. Esto se manifiesta en varios artículos de la Carta sobre participación en escenarios diferentes al electoral.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Fines

En la democracia participativa no sólo se valora más al ciudadano sino que, en razón a ello, el sistema político puede alcanzar mayores niveles de eficiencia. Un Estado en el que los ciudadanos cuentan con el derecho de tomar parte de forma directa en las decisiones a adoptar, de controlar los poderes públicos, de calificar los resultados obtenidos para exigir responsabilidad política, es un Estado en el que probablemente se logrará satisfacer en más alto grado las necesidades de sus asociados. Dentro de ese espíritu, el artículo 2° de la Carta Política enuncia como fin primordial del Estado el de “servir a la comunidad”.

CABILDO ABIERTO-Concepto

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

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Interpretación expansiva/FORO CIVICO-Convocado por el Alcalde con una función consultiva

El cabildo abierto es una de las formas que puede tomar una reunión de ciudadanos libres. Caben muchas otras. En este caso la que se llevó a cabo fue una especie de “foro ciudadano municipal” convocado por el alcalde en su condición de representante directamente elegido por la mayoría de ciudadanos del municipio. La finalidad del foro no era electoral sino administrativa porque su objeto era aportarle al alcalde elementos de juicio sobre las prioridades del proyecto de presupuesto y del plan de inversiones. Su función no era decisoria sino consultiva. Su dinámica era la de un diálogo horizontal entre ciudadanos igualmente libres en el cual deliberarían entre sí de manera directa y sin intermediarios. El cabildo referido no era un cabildo abierto, tal como fue definido este mecanismo de participación en la Ley 134 de 1994. Es un mecanismo de naturaleza diferente, no reglamentado explícitamente por las normas pero ajustado al concepto mismo de democracia participativa en tanto que espacio democrático de participación ciudadana - muy similar al cabildo abierto tal como se le conoció en algún momento de la historia nacional -, convocado por el alcalde de Yumbo para recibir la opinión de los ciudadanos, iguales entre sí, sobre un tema específico. Se trata, pues, de un mecanismo de participación que obedece a la esencia de la democracia participativa en tanto que su objetivo era el de incorporar a los ciudadanos en la formación de opinión pública sobre el tema a discutir, es decir, el de permitir que por medio del diálogo entre iguales, los asistentes al cabildo tuvieran conocimiento de lo que ellos mismos podrían esperar y reclamar de la administración municipal en un tema que, como el gasto público, es determinante para las condiciones de vida de la población.

DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA-Límites

El reconocimiento que se hace en la Constitución del derecho fundamental a la participación política, no significa que no existan límites para su ejercicio. Por ejemplo, la Corte ha señalado que en algunas oportunidades el Estado cuenta con la facultad de regular el derecho a la participación política cuando ello es necesario para garantizar la imparcialidad que debe imperar en todas las actuaciones de los poderes públicos. Es claro que las limitaciones a los derechos fundamentales deben tener fundamento en el texto constitucional y deben justificarse con una razón suficiente.

FORO CIUDADANO MUNICIPAL-Posibilidad del Alcalde de colocar límites/DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA-Límites

La Corte encuentra que la finalidad perseguida es legítima e imperiosa. La razón por la que el alcalde prohibió que quienes tuvieran la condición de candidatos a la Alcaldía o al Concejo no podrían participar en el cabildo que habría de realizarse en el municipio, era la de evitar que este espacio, que había sido promovido con el ánimo de conocer el pensamiento de la población acerca de las prioridades en el gasto para la vigencia fiscal de 2001, fuese utilizado para propósitos diferentes, por ejemplo, hacer proselitismo político, por lo que la finalidad para la cual había sido convocado se vería desnaturalizada. La limitación al derecho de participación del accionante no es desproporcionada. La afectación a su derecho es menor ya que sólo se le impidió asistir personalmente a un foro que duraría un día y que tendría como objeto un asunto ajeno a la contienda electoral y porque el candidato disponía de todas las demás foros propios de la democracia representativa para comunicar su mensaje y conseguir el apoyo electoral. Frente a una afectación menor de su derecho, se aprecia la protección de algo altamente valorado en una democracia participativa: la existencia y el funcionamiento de espacios de deliberación ciudadana de orden cívico, sin efectos electorales pero de profundas implicaciones republicanas, espacios que se desnaturalizarían con la participación de candidatos electorales. El derecho a la participación electoral de un candidato no puede interferir en el derecho a la participación cívica de una comunidad, de manera autónoma y sin intermediarios.

DERECHO A LA IGUALDAD-Candidato a Alcalde

La medida impuesta por el alcalde es adecuada para preservar la naturaleza del foro ciudadano de deliberación. El medio utilizado fue adecuado porque excluyó de la posibilidad de participar sólo a aquellos que, en razón de su condición de personas electoralmente significativas, podían convertir el foro ciudadano en escenario proselitista. La preservación de este espacio, en su calidad de espacio ciudadano de deliberación, quedó así garantizada, lo cual hubiese sido imposible si quienes tenían pretensiones proselitistas hubieran podido asistir. Otra sería la situación si otros candidatos, sea a la Alcaldía o al Concejo, pudieran asistir. Pero no es así: la regla era aplicable a todos ellos por igual. La prohibición no se funda en una categoría sospechosa ni afecta a un grupo marginado. Es imparcial y neutral. Por eso, basta con que sea idónea para alcanzar un fin legítimo, como en efecto lo es.

LIBERTAD DE EXPRESION-Límites fijados por Alcalde

La limitación que se impuso al ejercicio del derecho del accionante fue respecto del tiempo y el lugar en el que éste podía ser ejercido, es decir, no se le permitió hacer uso de este derecho en el breve lapso y en el preciso lugar del cabildo. El candidato podía acudir a todos los demás foros ordinarios de la democracia representativa.

LIBERTAD DE EXPRESION-Regulaciones de tiempo, modo y lugar

La Corte encuentra que existe una diferencia profunda entre los límites impuestos al derecho a la expresión respecto del tiempo, el modo o el lugar, y los que se imponen en razón del contenido. Los límites al derecho a la expresión respecto del tiempo, el modo o el lugar, es decir, respecto del cuándo, el dónde o el cómo, hacen referencia a las condiciones que se pueden establecer para que el ejercicio de este derecho sea compatible con otros derechos. Ello no obsta para que en la imposición de tales límites se respeten criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Por su parte, los límites que se imponen respecto del contenido mismo del discurso, es decir, respecto de qué se dice en el discurso, contienen una restricción profunda al ejercicio del derecho, pues determinan aquello que no puede o no puede ser expresado. Estas limitaciones de contenido pueden cubrir diferentes manifestaciones. Puede basarse en lo que se dice, en el punto de vista del que habla, en su pertenencia a un grupo o corriente específica, en fin.

Referencia: expediente T-422696

Acción de tutela instaurada por Oscar Fuentes Fernández contra la Alcaldía Municipal de Yumbo, Valle

Tema:

Cabildos y foros cívicos – preservación en democracia participativa

Mecanismos de participación – interpretación expansiva

Libertad de expresión – regulaciones de tiempo, modo y lugar

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., junio quince (15) de dos mil uno (2001)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cali dentro del proceso de tutela instaurado por Oscar Fuentes Fernández contra el alcalde Municipal de Yumbo, Valle.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

En el presente proceso se revisa la acción de tutela que interpuso el actor, quien para ese momento tenía la condición de candidato a la Alcaldía de Yumbo, Valle, en contra del alcalde de dicho municipio, bajo la consideración de que la decisión de este mandatario, de no permitirle participar en el cabildo que tendría lugar el día 19 de septiembre de 2000 con el fin de conocer la opinión ciudadana sobre las prioridades del gasto público para la vigencia fiscal de 2001 en razón a su condición de candidato a la Alcaldía, vulneró sus derechos a la participación política, a la igualdad y a la libertad de expresión, según los hechos que a continuación se describen:

1.1. En septiembre de 2000, la Alcaldía Municipal de Yumbo adelantó una campaña publicitaria por medio de volantes, con el propósito de invitar a la población a participar de un “cabildo abierto” a celebrarse el día martes 19 de septiembre del referido año.

1.2. El propósito del cabildo era el de abrir un escenario para la discusión del presupuesto y del plan de inversiones para el año de 2001.

1.3. Para la fecha, el accionante era candidato a la Alcaldía de Yumbo para las elecciones del 29 de octubre de 2000 por el M-19.

1.4. Con anterioridad a la celebración de dicho evento, el accionante remitió un oficio a la

administración municipal en el que solicitaba, en su calidad de candidato a la Alcaldía, que se le permitiera “ser escuchado antes de definir los criterios de inversión pública de la próxima vigencia”.

1.5. El día 18 de septiembre de 2000, el accionante no había obtenido aún respuesta a la solicitud presentada.

1.6. En virtud de lo anterior, decidió interponer acción de tutela ese mismo día ante el Juzgado Penal Municipal de Yumbo, por considerar que la carencia de respuesta por parte de la accionada era vulneratoria de sus derechos a la igualdad, la libertad de expresión y el control político.

1.7. El accionante adiciona que si el despacho considera improcedente la acción por existir otros medios de defensa, se le conceda como mecanismo transitorio “[...] pues ante la inminencia de la realización del Cabildo (mañana martes 19 a las 4:00 PM) se hace necesario un amparo provisional en procura de la eficiencia de la petición presentada”?

1.8. El 19 de septiembre, la División de Participación Comunitaria de la Alcaldía de Yumbo dio respuesta a la solicitud expresada por el accionante unos días antes.

1.9. En la respuesta proferida, la División de Participación Comunitaria señala que “[...] por instrucción del señor Alcalde, se nos ha orientado no inscribir candidatos a corporaciones o a la Alcaldía para participar directamente en el cabildo. Usted puede delegar a la persona que en su nombre pueda intervenir en el mencionado evento”?

1.10. El 19 de septiembre, a las doce del medio día, el Juez Penal Municipal de Yumbo profirió sentencia en la que se deniega la acción interpuesta.

1.11. Ese mismo día el accionante impugnó la providencia mencionada.

1.12. En sentencia del 24 de octubre de 2000, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cali confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Penal Municipal el 19 septiembre de 2000.

1.13. Mediante auto del seis (6) de marzo de dos mil uno (2001), la Sala de Selección Número Tres (3) de la Corte Constitucional resolvió seleccionar para su revisión el presente expediente.

2. Sentencia de primera instancia

El Juez Penal Municipal de Yumbo señala en sentencia de primera instancia que el accionante posee, en su calidad de candidato a la Alcaldía, un fuero especial que lo diferencia del resto de la población.

Además, de acuerdo con la comunicación allegada por parte de la División de Participación Comunitaria de la Alcaldía, es evidente la intención del alcalde de que los candidatos al Concejo Municipal o a la Alcaldía se abstengan de participar en el cabildo a celebrarse ese mismo día. Con ello, se quiere “[...] evitar que a través de dicha intervención [los candidatos] hagan proselitismo político y de esta manera influir en alguno o algunos de los asistentes para que en las elecciones voten a su favor”?

De esta forma “[...] en el presente caso no se viola el derecho a la igualdad, porque el peticionario como se dijo posee un fuero especial como CANDIDATO A LA ALCALDIA MUNICIPAL, no es un ciudadano común y corriente, es una persona versada en el tema que se va a tratar en el CABILDO MUNICIPAL y de esta manera podría impedir las ideas de otros ciudadanos menos ilustrados sobre el asunto. Además no se tiene conocimiento de que a otro candidato a la ALCALDIA MUNICIPAL se le haya concedido la oportunidad de intervenir en el debate, lo que sí daría lugar a la violación al derecho a la igualdad”?

El a quo agrega que no se vulnera el derecho a la libertad de expresión porque el accionante puede nombrar un delegado para que lo represente en el cabildo. Tampoco resulta vulnerado el derecho a la participación política porque en el cabildo “[...] solo se va a ESCUCHAR a los ciudadanos del común sobre sus ideas para el presupuesto y el plan de inversiones para el 2001”?

Con base en estos argumentos, el Juez Penal Municipal de Yumbo deniega la acción interpuesta.

3. Sentencia de segunda instancia

Correspondió al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cali conocer de la impugnación interpuesta por la accionante, quien confirmó la sentencia proferida por el a quo.

Para el ad quem no hay vulneración del derecho a la igualdad porque la decisión del Alcalde

que dio lugar al proceso que se revisa, no discriminó entre ninguno de los candidatos sino que dio el mismo tratamiento a todos.

Agrega que es necesario distinguir entre la discrecionalidad de las autoridades y su arbitrariedad. En consecuencia, afirma que “[...] la no inscripción del candidato como participante del cabildo obedeció precisamente a la facultad discrecional de la autoridad convocante, sin que se advierta arbitrariedad. Al fin y al cabo, el debate electoral, susceptible por cierto, no permite mayores liberalidades por parte de los mandatarios que actualmente ejercen el poder político”?

Por último, respecto de la vulneración del derecho a la participación política, el ad quem afirma que “[...] la mera circunstancia de negarse la presencia del accionante en el cabildo, no le estaba disminuyendo o coartando la participación en la discusión presupuestal pues tenía y tiene muchos otros mecanismos alternos para proponer sus inquietudes”?

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las providencias proferidas por los jueces de instancia dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

De acuerdo con los hechos reseñados, procede la Corte Constitucional a establecer si se vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad, a la libertad de expresión y a la participación política del accionante por la decisión de la Alcaldía Municipal de Yumbo de prohibirle tomar parte, en razón a su condición de candidato a dicha alcaldía, en el cabildo abierto para definir los criterios que habrían de regir la elaboración del presupuesto y el plan de inversiones para la vigencia fiscal de 2001.

3. Consideraciones

3.0. Comentario previo

Para resolver este problema es necesario abordar las siguientes cuestiones. Primero, como

un candidato a la Alcaldía de Yumbo desea intervenir directa y personalmente en un foro de simples ciudadanos, cabe preguntarse cuál es la concepción de ciudadanía en la democracia participativa y si ésta difiere de la propia de la democracia representativa.

Segundo, como el caso requiere de definición de los alcances de los derechos de participación así como de los mecanismos e instituciones que les confieren mayor efectividad, cabe preguntarse si, por su novedad, éstos deben interpretarse de manera restrictiva o si por su trascendencia dentro del nuevo paradigma de democracia adoptado en 1991, deben interpretarse con criterio expansivo.

Tercero, como el foro ciudadano convocado ha sido denominado “cabildo abierto” es necesario indagar por las características de esta institución.

Cuarto, una vez definido el contexto institucional dentro del cual el tutelante desea intervenir, se analizará si los derechos invocados le han sido vulnerados.

Finalmente, se formularán algunas consideraciones sobre la prohibición establecida por la Alcaldía respecto de los candidatos así como sobre la apreciación que de ella hicieron los jueces de instancia, todo ello a la luz de la democracia participativa, no de la democracia representativa.

3.1. La democracia participativa implica una redefinición de la ciudadanía

3.1.1. La Asamblea Nacional Constituyente tuvo claro que una de las principales misiones a su cargo, si no la más importante, era la de recuperar los vínculos entre el Estado y los ciudadanos, los cuales se habían desvanecido como consecuencia del debilitamiento creciente de las instituciones tradicionales de representación de la voluntad popular.

Se comprendió que ello obedecía a factores diversos, como la erosión de la credibilidad en el sistema político vigente, la complejidad social, que ponía a prueba las instituciones representativas heredadas del llamado “Frente Nacional”, el clamor de los diferentes sectores de la población de contar con un espacio político propio y la capacidad precaria del Estado para dar respuestas adecuadas a las demandas de la población.

3.1.2. Independientemente del diagnóstico del cual partieron los partidos, movimientos y fuerzas que intervinieron en la redacción de la Carta de 1991, lo cierto es que el propósito

medular del proceso constituyente fue el de construir una democracia diferente. Sus postulados y su fisonomía debían responder al único mandato sustantivo sometido a votación directa del constituyente primario el 27 de mayo de 1990, fecha en la cual el pueblo aprobó la convocatoria a la Asamblea. Este mandato estaba resumido en el encabezamiento del texto sometido a consulta popular, cuyo tenor fue el siguiente:

“Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Nacional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?”?

(Subraya fuera del texto)

3.1.3. Con la Constitución de 1991 se inició constitucionalmente el tránsito de la democracia representativa a la participativa. Esta nueva concepción de nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. En la democracia representativa liberal clásica, se tenía una visión del ciudadano según la cual su papel se limitaba a elegir a quienes sí tenían el conocimiento y las capacidades suficientes para hacerse cargo de los asuntos del Estado. En palabras de Montesquieu: “El pueblo es admirable para elegir aquellos a quienes debe confiar una parte de su autoridad, pero ¿sabrán conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrán. La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo en modo alguno lo es, lo que constituye uno de los graves inconvenientes de la democracia. El pueblo no debe entrar en el Gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que está muy a su alcance”?

En la democracia participativa, hay una concepción por completo contraria a la que expresa Montesquieu acerca del ciudadano y de su papel en la vida pública. En este sistema, en lugar de desconfiarse del ciudadano, éste goza de plena confianza, lo cual se manifiesta en el derecho que se le otorga de participar en los procesos decisorios públicos que habrán de afectarlo, pues se entiende que es el ciudadano quien en realidad sabe cuáles son sus necesidades y, en esa medida, cuáles las prioridades en la distribución de recursos escasos y, además, tiene mayor interés en obtener los resultados perseguidos.

3.1.4. El concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de la democracia representativa. Abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral, lo cual está expresamente plasmado en el artículo 2° de la Carta. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal. El ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida.

Esto se manifiesta en varios artículos de la Carta sobre participación en escenarios diferentes al electoral, a los cuales se hará referencia posteriormente. Pero aún en éste, el tradicional de la democracia liberal, los ciudadanos no votan sólo para elegir, sino también para decidir.

3.1.5. De manera explícita, la Corte ha subrayado esta transformación tan profunda como inapreciada:

El concepto de democracia participativa lleva ínsita 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.

En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto,

sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido.

En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social?.

Ya desde sus primeros fallos de tutela, la Corte había puesto de presente esta transformación:

En la Carta de 1991 se pasa de la democracia representativa a la democracia participativa. Ello implica que los administrados no se limitan a votar cada cierto tiempo sino que tienen una injerencia directa en la decisión, ejecución y control de la gestión estatal en sus diversos niveles de gobierno. En este sentido, con el fin de permitir el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa, la Constitución creó los mecanismos para que ésta se lleve a cabo, y amplió los campos de intervención de los ciudadanos en las decisiones políticas para que su resultado sea real y efectivo?.

3.1.6. En la democracia participativa no sólo se valora más al ciudadano sino que, en razón a ello, el sistema político puede alcanzar mayores niveles de eficiencia. Un Estado en el que los ciudadanos cuentan con el derecho de tomar parte de forma directa en las decisiones a adoptar, de controlar los poderes públicos, de calificar los resultados obtenidos para exigir responsabilidad política, es un Estado en el que probablemente se logrará satisfacer en más alto grado las necesidades de sus asociados. Dentro de ese espíritu, el artículo 2° de la Carta Política enuncia como fin primordial del Estado el de “servir a la comunidad”.

Así la eficacia del Estado no depende ni exclusiva ni primordialmente de la capacidad técnica de la administración pública – la cual es en todo caso fundamental y valorado expresamente por el artículo 209 y concordantes de la Carta– sino de la eficacia de la participación, o, para usar el lenguaje del artículo 2 de la Carta, de “la efectividad” del principio de la participación

(art. 1º y art 2 C.P.), de los derechos de participación (art. 40 C.P. y concordantes) y de los deberes cívicos de participación (art. 95, num 5º C.P., y concordantes). La efectividad de la participación no se aprecia sólo por su impacto en la opinión de los líderes o en su elección –como sucedería en una democracia representativa– sino ante todo por su virtualidad para construir ciudadanos activos, conscientes y comprometidos, así como para que éstos incidan de manera directa, sin intermediarios, en la toma de las decisiones que los afectan. Ello es importante porque la efectividad de un foro ciudadano –como el convocado en este caso– no depende de que los candidatos dirijan a los ciudadanos o traduzcan sus peticiones en programas políticos, sino en que los ciudadanos tengan la posibilidad de deliberar en su condición de pares y de influir, por sí mismos, en la orientación y diseño de los planes y programas de la administración.

3.2. La interpretación expansiva de los derechos, mecanismos e instituciones de participación.

3.2.1. Es por ello que la participación política fue regulada por el Constituyente de 1991 de forma minuciosa, sin que ello represente una enunciación taxativa de los mecanismos, las instituciones y los escenarios de participación. Así, en el Preámbulo de la Carta, se indica que “El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano [...], dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo [...] decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”.

La filosofía de la democracia participativa se manifiesta en el artículo 1º de la Carta (“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria [...] democrática y participativa [...]”), en el 2º (“Son fines esenciales del Estado: [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación [...]”), en el 3º (“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”), en el 40 (“Todo ciudadano tiene el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo ese derecho puede: [...] 2. Tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. [...].”) y en el 103, que enuncia los mecanismos de participación en los siguientes términos: “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”.

La Constitución establece también diversos mecanismos de participación de los ciudadanos en aspectos tales como los colegios profesionales (El art. 26 de la C.P. señala: “Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”), las organizaciones sindicales y otras organizaciones sociales y gremiales (El art. 39 de la C.P. indica: “La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”), la administración de las empresas por parte de los trabajadores (El art. 57 de la C.P. establece: “La ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas”), el acceso a la propiedad accionaria (El art. 60 de la C.P. indica: “El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad. Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia” y el 64, por su parte, señala: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa [...]”), la educación (El art. 68 de la C.P. dice: “La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación”), la universidad (Según el Art. 69 C.P. “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado”), el control de calidad de bienes y servicios (El art. 78 de la C.P. señala: “El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos), las decisiones relativas al medio ambiente (El art. 79 de la C.P. indica: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”), la aplicación de las normas (El art. 87 de la C.P. establece: “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”), la planeación económica (El art. 340 de la C.P.

establece: “Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo) y la prestación de los servicios públicos, entre otros (El art. 369 de la C.P. señala: “La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”).

3.2.2. En la Sentencia C-180 de 1994, la Corte Constitucional puso de presente que los mecanismos de participación se deben entender en el marco de los derechos de los ciudadanos y, por lo tanto, deben ser interpretados con un criterio expansivo:

La Constitución Política Colombiana configura el proceso de expansión del principio de participación y del mandato democrático, a otros campos distintos del electoral, en un vasto conjunto normativo cuya síntesis se presentó en la sentencia C-089 de 1994 que se cita, así:

En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.

[...]

El principio de democracia participativa no sólo permea el ejercicio del poder público y social, sino que además penetra ámbitos de la vida privada anteriormente excluidos de la regulación estatal. En efecto, la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país es elevada al estatus de deber constitucional de la persona y del ciudadano (CP art. 95-5).

[...]

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

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 primar será siempre la que realice más acabadamente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito.

...”

3.3. El cabildo abierto como mecanismo de participación ciudadana expresamente regulado

3.3.1. Ahora bien, el foro de deliberación de ciudadanos en este caso ha sido determinado “cabildo abierto”. Como cada institución de la democracia participativa tiene un perfil definido y dentro de él el papel de los ciudadanos, el sentido de su participación y los efectos de su intervención son diferentes, es preciso analizar si el foro convocado por la alcaldía de Yumbo es realmente un “cabildo abierto” y, si no lo es, de qué mecanismo de participación se trata.

El cabildo abierto es uno de los mecanismos de participación ciudadana expresamente enumerados en la Constitución y desarrollados por la ley estatutaria correspondiente. Antes de analizar su perfil constitucional resulta pertinente recordar algunos elementos de su evolución histórica, lo cual contribuirá a delinear la institución.

3.3.2. Historia del cabildo abierto en Colombia

3.3.2.1. El cabildo abierto, la institución política sobre la que se habría de edificar el movimiento emancipatorio a lo largo de toda la América Hispánica, encuentra su origen, en opinión de algunos, en tiempo de los Iberos: “Según cuenta San Isidoro de Sevilla, los primitivos pobladores de España se reunían en las encrucijadas de los caminos, a toque de trompeta, para discutir allí los problemas de interés común que les afectaban”?.

Cuando los invasores germánicos llegan a Iberia, ya entrado el siglo V, traen e implantan en España la costumbre de permitir a los vecinos de las ciudades y aldeas reunirse en los que se conoce como “asambleas de los vecinos”, las cuales se podían celebrar tanto en campos como en la ciudad y a las que podían asistir todos los ciudadanos libres.

Esta costumbre, que se pierde con la invasión árabe, se va recuperando en los lugares reconquistados?. En cuanto una plaza era liberada, los mismos soldados que se establecían en las ciudades organizaban el gobierno local. De esta manera fue cómo el concilium o asamblea judicial comenzó a existir. Poco a poco el concilium se fue haciendo más poderoso. Hacia el siglo X el concilium cambia su nombre por concejo abierto, o asamblea general de los vecinos. Las reuniones del concejo abierto tenían lugar todos los domingos, después de la Misa Mayor, costumbre que habría de pasar a América con el nombre de cabildo abierto?.

3.3.2.2. El cabildo abierto había nacido como un espacio de reunión de la población con el propósito de discutir los problemas comunes y fue ésta la función que habría de conservar a lo largo del tiempo.

En el Continente Americano, el cabildo abierto presentó una acentuada importancia durante la época de la conquista, pues fue ésta la institución que se utilizó para incorporar a los soldados de los ejércitos conquistadores en las discusiones sobre los asuntos públicos. En aquella época, el cabildo sirvió más para legitimar la autoridad de quienes habían sido enviados por la Corona española con la misión de expandir los límites del imperio fundado por Carlos V, que como foro público de deliberación y adopción de decisiones.

En tiempos coloniales, el cabildo abierto pierde paulatinamente gran parte de su significado, mientras que el cabildo Ordinario conserva el suyo. “En los territorios coloniales de Indias, al igual que en la metrópoli, se registran en la legislación dos clases de Cabildos: los Cabildos ordinarios y los Cabildos abiertos. Pero a pesar de esta doctrina legal, el estudio histórico de la realidad de nuestras ciudades coloniales pone de relieve que la reunión de los llamados

Cabildos abiertos sólo tuvo lugar en circunstancias excepcionales o en pueblos o lugares de densidad de la población muy exigua, sin que el estado actual de las investigaciones históricas sobre esta materia permita formular por el momento apreciaciones más concretas”?.

El cabildo abierto se utilizó en la fundación y traslado de ciudades, en la elección de algunos cargos oficiales, en asuntos de carácter religioso y también en temas tributarios. Por su parte, los cabildos ordinarios o cerrados, que estaban reservados para los regidores y demás magistrados municipales y que eran administrados bajo la presidencia de los alcaldes ordinarios o de los alcaldes mayores o corregidores en las ciudades donde existían estos últimos funcionarios, se encargaban del manejo de buena parte de los asuntos públicos regulares?.

3.3.2.3. A finales de la Colonia, el cabildo abierto cobra un nuevo y profundo contenido histórico. Esta institución, que se había convertido en el espacio al que recurrían los americanos para reclamar por los abusos de la Corona, fue en toda la América Hispánica el escenario del que se valieron los próceres para cultivar la semilla de la independencia. Según relato de Luis Eduardo Nieto Arteta:

“En el acta de Independencia del 20 de julio se lee esta significativa frase: ‘...en virtud de haberse juntado el pueblo en la plaza pública...’. Se afirma, pues, el hecho político que condiciona el cabildo abierto: la presencia en las plazas mayores de las capitales americanas y de las villas ilustres, de un pueblo que ha reasumido su soberanía en virtud de la desaparición del monarca español a raíz de la crisis de la dinastía peninsular suscitada por Napoleón Bonaparte”?

El momento en el que el cabildo abierto se convierte en el ámbito del que brota la libertad de la Nueva Granada, ha sido descrito por Indalecio Liévano Aguirre en el siguiente aparte:

En aquella histórica tarde del 20 de julio, cuando la revuelta de los oligarcas estaba fracasada, cuando Acevedo luchaba desesperadamente en el Cabildo y el Virrey y sus consejeros se limitaban a aguardar la realidad de este fracaso, José María Carbonell realizó uno de los actos más trascendentales de nuestra historia: acompañado de un grupo de estudiantes y amigos se encaminó a los arrabales de Santafé, a las míseras barriadas de extramuros, donde habitaban en guaridas millares de artesanos, de mendigos, de indios y

mulatos, de gentes desesperadas y míseras, y las invitó, con su extraordinaria elocuencia, a trasladarse al centro de la ciudad para solicitar no una Junta de Notables, sino un Cabildo Abierto. <<Don José María Carbonell -dice el 'Diario Político'- joven ardiente y de una energía poco común; sirvió a la patria en la tarde y en la noche del 20 de modo poco común; corría de taller a taller, de casa en casa; sacaba gentes y aumentaba la masa popular... Carbonell ponía fuego por su lado al edificio de la tiranía, y nacido con una constitución sensible y enérgica tocaba en el entusiasmo y se embriagaba con la libertad que renacía entre sus manos. ¡Dichoso si no hubiera padecido vértigos políticos y cometido imprudencias!>>.

Hacia las siete de la noche, en la pacífica y casi tranquila Santafé, comenzó a oírse un rumor sordo, el rumor de las multitudes en marcha, de las multitudes que desde las afuera de San Victorino y los arrabales de Egipto, Belén y las Cruces avanzaban hacia el centro de la ciudad. Montoneras de hombres y mujeres, 'la hez del pueblo', como decían los oligarcas, entraban así en el camino de la historia, se preparaban a cumplir la cita que les había dado Carbonell y a decidir -ellos los míseros, ellos los oprimidos, los plebeyos, la gleba irredenta-, el conflicto en el que habían fracasado los magnates criollos los 'descendientes de don Pelayo', los patricios acaudalados del Reyno. <<Los ánimos -dice el 'Diario Político'- parecían que tomaban nuevo valor con las tinieblas. Olas de pueblo armado reflúan de todas partes a la Plaza principal; todos se agolpaban al Palacio y no se oye otra voz que ¡Cabildo Abierto! ¡Junta!>>?

El cabildo abierto fue, pues, la institución a través de la cual se materializó nuestra independencia como resultado del clamor popular y del anhelo de las gentes de contar con un espacio en donde pudiesen ejercer directa y libremente sus derechos ciudadanos.

3.3.3. Legislación y jurisprudencia acerca del cabildo abierto

3.3.3.1. La Ley 134 de 1994 efectuó la reglamentación de los mecanismos de participación, incluido el cabildo abierto. De acuerdo con el artículo 9° de la misma: "El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad".

3.3.3.2. Esta Corporación señaló lo siguiente acerca de la naturaleza de este mecanismo de participación:

Debe entenderse por este mecanismo de participación ciudadana, la congregación del pueblo soberano para discutir libremente, acerca de los asuntos que le interesen o afecten. Se constituye además, en la garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante.

[...]

Ahora bien, el artículo 9o. del proyecto, en desarrollo del artículo 103 superior, define la figura del cabildo abierto como una reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. El “interés” a que alude la norma, desde luego, enfatiza la especial relación que entre el sujeto y el asunto debe existir y que concita su pertenencia, por razón de la residencia, a la respectiva localidad o municipio.

Su propósito esencial, como así lo quiso el constituyente de 1991 y lo pretende la norma que se revisa, es ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población. Derecho que ejerce la comunidad ante sus respectivos representantes de elección popular -concejales o miembros de las juntas administradoras locales- participando y discutiendo los asuntos de interés para la colectividad. En este sentido, la norma encaja dentro del ordenamiento constitucional?.

Queda claro, pues, para resumir, que el cabildo abierto consiste en una reunión pública del órgano distrital, municipal o local de representación, en la cual los habitantes tienen el derecho de participar directamente en la discusión que tenga ahí lugar con el fin de expresar su opinión, sin intermediarios, sobre los asuntos de interés para la comunidad.

3.4. El foro convocado por el alcalde de Yumbo no era un cabildo abierto

3.4.1. De acuerdo con los hechos del caso que se revisa y con el análisis normativo realizado acerca del cabildo abierto, encuentra la Corte que la actividad desarrollada por el alcalde de Yumbo, Valle, el día 19 de septiembre de 2000, no obedece a la definición que de esta institución de participación, se hizo en la Ley 134 de 1994.

La actividad que promovió y realizó el alcalde municipal de Yumbo no correspondió a una sesión del Concejo, como lo establece el artículo 9 de la Ley 134, sino a una reunión a la que el alcalde invitó a la población para que expresara sus

es sobre el orden de prioridades que debían tener los gastos a ejecutar en la vigencia fiscal del 2001.

3.4.2. No implica lo anterior, que la actividad celebrada no fuese un mecanismo de participación que contase con el respaldo del ordenamiento jurídico y que estuviese sujeto a las reglas propias de esta clase de eventos.

En la Sentencia C-180 de 1994, en la que se declaró la exequibilidad del inciso final del artículo 1° de la Ley 134 de 1994? que reconoce la validez de los mecanismos de participación diferentes a los reglamentados en dicha norma, esta Corporación afirmó:

El inciso final de esta disposición, por su parte, señala que la regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en la ley?.

3.4.3. De manera que la actividad realizada por el alcalde para oír la opinión de la población respecto de las prioridades del gasto público para la vigencia fiscal de 2001, cuenta en su condición de mecanismo legítimo de participación ciudadana, con el amparo constitucional. Igualmente, debido a su condición de mecanismo de participación protegido por la Constitución, éste se debió celebrar bajo los principios y las reglas establecidas para el efecto, asunto que será analizado posteriormente por esta Corporación en el presente fallo de revisión.

Además la evolución histórica del cabildo abierto lleva naturalmente a que en el imaginario colectivo éste sea identificado con la reunión de ciudadanos libres, convocados por la autoridad, un líder o autoconvocados, para deliberar sobre un asunto de interés para la comunidad. El que haya sido denominado equivocadamente “cabildo abierto” no le resta protección constitucional ni eficacia.

En efecto, como se desprende de la breve reseña histórica anterior, el cabildo abierto es una

de las formas que puede tomar una reunión de ciudadanos libres. Caben muchas otras. En este caso la que se llevó a cabo fue una especie de “foro ciudadano municipal” convocado por el alcalde en su condición de representante directamente elegido por la mayoría de ciudadanos del municipio. La finalidad del foro no era electoral sino administrativa porque su objeto era aportarle al alcalde elementos de juicio sobre las prioridades del proyecto de presupuesto y del plan de inversiones. Su función no era decisoria sino consultiva. Su dinámica era la de un diálogo horizontal entre ciudadanos igualmente libres en el cual deliberarían entre sí de manera directa y sin intermediarios.

3.5. La protección del derecho a la participación política en una democracia participativa en el caso concreto

3.5.1. Corresponde entonces a la Corte Constitucional establecer si la prohibición del alcalde respecto de quienes tuvieran la condición de candidatos a la Alcaldía o al Concejo Municipal de participar en el foro público que tuvo lugar el 19 de septiembre de 2000 en el Municipio de Yumbo, vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, a la expresión y a la participación política del accionante.

3.5.2. Esta Corporación ha señalado que la participación es un derecho fundamental:

El derecho a la participación, ha sido reconocido por la Carta Política como un derecho fundamental. Lo anterior significa que toda persona, particularmente todo ciudadano, tiene la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella, es decir como parte de la estructura gubernamental y administrativa del Estado, ya sea como sujeto receptor de la misma, interviniendo, mediante el sufragio en la elección de los gobernantes, participando en las consultas populares, teniendo iniciativa legislativa, interponiendo acciones en defensa de la Constitución o la ley, actuando como miembro de partidos o movimientos políticos, o aún elevando peticiones a las autoridades y obteniendo la pronta respuesta de ellas?.

El reconocimiento que se hace en la Constitución del derecho fundamental a la participación política, no significa que no existan límites para su ejercicio. Por ejemplo, la Corte ha señalado que en algunas oportunidades el Estado cuenta con la facultad de regular el derecho a la participación política cuando ello es necesario para garantizar la imparcialidad que debe imperar en todas las actuaciones de los poderes públicos.

Es claro que las limitaciones a los derechos fundamentales deben tener fundamento en el texto constitucional y deben justificarse con una razón suficiente.

3.5.3. Procede entonces esta Corporación a establecer si la prohibición del alcalde a que los candidatos a la Alcaldía o al Concejo de participar en el cabildo promovido por este mismo servidor para determinar las prioridades del gasto a ejecutar en la vigencia fiscal de 2001, excedió los límites admisibles para el ejercicio del derecho a la participación.

El fundamento constitucional de la prohibición es la democracia participativa misma, cuya efectividad debe ser garantizada por todas las autoridades públicas (art. 2° C.P.). En este caso, el funcionamiento efectivo de un “foro ciudadano” exige evitar que su naturaleza cívica sea interferida por los factores de índole electoral para asegurar que se mantenga inalterada la naturaleza horizontal de la deliberación ciudadana que caracteriza este tipo de foros.

3.5.4. Los espacios que se abren en la democracia participativa con el propósito de que los ciudadanos tomen parte por sí mismos en la discusión de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones estatales presentan, en razón de la naturaleza propia de este sistema democrático, características particulares. La participación del ciudadano en la democracia participativa encuentra en la forma de la comunicación que allí tiene lugar, su principal rasgo. En la democracia representativa la comunicación siempre es vertical: el representante habla y los ciudadanos escuchan, eligen y juzgan. En la democracia participativa la comunicación puede también ser horizontal: los ciudadanos deliberan entre sí, pues es a través de este diálogo entre iguales que se construye conciencia cívica, se edifican consensos o se reconocen diferencias legítimas, se fijan prioridades que responden a necesidades y expectativas compartidas, y se adoptan decisiones.

Es éste un cambio trascendental, que se expresa no sólo en una forma completamente diferente de la actividad pública sino en una nueva manera de entender al ciudadano a quien se le reconoce la capacidad de dirigir por sí mismo los asuntos de su comunidad, que son al mismo tiempo los suyos propios. Para que ello sea posible, estas formas de participación directa deben ser preservadas y protegidas.

3.5.5. En el caso que se revisa, la Corte encuentra que la finalidad perseguida es legítima e imperiosa. La razón por la que el alcalde de Yumbo prohibió que quienes tuvieran la condición de candidatos a la Alcaldía o al Concejo no podrían participar en el cabildo que

habría de realizarse el 19 de septiembre de 2000 en el municipio, era la de evitar que este espacio, que había sido promovido con el ánimo de conocer el pensamiento de la población acerca de las prioridades en el gasto para la vigencia fiscal de 2001, fuese utilizado para propósitos diferentes, por ejemplo, hacer proselitismo político, por lo que la finalidad para la cual había sido convocado se vería desnaturalizada.

3.5.6. Para que esta Corporación considere constitucional la medida adoptada por el alcalde de prohibir la asistencia de quienes tuvieran la condición de candidatos a la Alcaldía o al Concejo, ésta tuvo que haber cumplido, además, con la condición de ser un medio necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del cabildo. La medida era necesaria si de la asistencia de los candidatos a la Alcaldía y al Concejo al cabildo, se puede deducir que éste hubiera perdido su naturaleza o que hubiera corrido el riesgo claro y presente de perderla, y que ello no fuera evitable con medidas diferentes a la adoptada.

Como ya se señaló en este fallo, el cabildo referido no era un cabildo abierto, tal como fue definido este mecanismo de participación en la Ley 134 de 1994. Es un mecanismo de naturaleza diferente, no reglamentado explícitamente por las normas pero ajustado al concepto mismo de democracia participativa en tanto que espacio democrático de participación ciudadana - muy similar al cabildo abierto tal como se le conoció en algún momento de la historia nacional -, convocado por el alcalde de Yumbo para recibir la opinión de los ciudadanos, iguales entre sí, sobre un tema específico.

Se trata, pues, de un mecanismo de participación que obedece a la esencia de la democracia participativa en tanto que su objetivo era el de incorporar a los ciudadanos en la formación de opinión pública sobre el tema a discutir, es decir, el de permitir que por medio del diálogo entre iguales, los asistentes al cabildo tuvieran conocimiento de lo que ellos mismos podrían esperar y reclamar de la administración municipal en un tema que, como el gasto público, es determinante para las condiciones de vida de la población. En palabras del Juez Penal Municipal de Yumbo, “solo se va a ESCUCHAR a los ciudadanos del común sobre sus ideas para el presupuesto y el plan de inversiones para el 2001”.

3.5.7. Quienes tenían la condición de candidatos a la Alcaldía o al Concejo no se encontraban ni se hubieran podido encontrar en la misma situación respecto del resto de ciudadanos. Para los ciudadanos que no tenían tal condición, el cabildo era un espacio público para el diálogo

entre iguales sobre un asunto público y esa era la percepción que de ellos habrían de tener entre sí. Por el contrario, los candidatos, en razón de su condición de aspirantes a recibir el respaldo de los ciudadanos, no habrían sido percibidos por los demás como iguales.

La sola presencia de los candidatos a la Alcaldía o al Concejo en el cabildo, hubiera conducido a que un espacio no electoral de participación ciudadana, convocado por el alcalde con el fin de permitir la libre deliberación de los asociados, se hubiera visto desnaturalizado, pues tanto candidatos como no candidatos habrían tenido un interés diferente o adicional a la mera deliberación ciudadana.

El cambio en la cualidad del proceso democrático, a la que se refiere la Sentencia C-180 de 1994, consiste precisamente en que la mera reunión libre de los ciudadanos en un foro público para dialogar, en condiciones de igualdad, sobre los asuntos comunes, tiene un valor en sí mismo y debe contar por lo tanto con plenas garantías por parte del Estado, en este caso, representado por la Alcaldía de Yumbo.

3.5.8. La limitación al derecho de participación del accionante no es desproporcionada. La afectación a su derecho es menor ya que sólo se le impidió asistir personalmente a un foro que duraría un día y que tendría como objeto un asunto ajeno a la contienda electoral y porque el candidato disponía de todos los demás foros propios de la democracia representativa para comunicar su mensaje y conseguir el apoyo electoral. Frente a una afectación menor de su derecho, se aprecia la protección de algo altamente valorado en una democracia participativa: la existencia y el funcionamiento de espacios de deliberación ciudadana de orden cívico, sin efectos electorales pero de profundas implicaciones republicanas, espacios que se desnaturalizarían con la participación de candidatos electorales. El derecho a la participación electoral de un candidato no puede interferir en el derecho a la participación cívica de una comunidad, de manera autónoma y sin intermediarios.

En conclusión, la prohibición fijada por el Alcalde de Yumbo busca una finalidad legítima e imperiosa, a través de un medio necesario, que no es desproporcionado. Ello es razón suficiente para considerarla compatible con la Constitución en cuanto no viola el derecho a la participación de un ciudadano -el accionante.

3.5.9. No encuentra la Corte tampoco una vulneración por parte del alcalde de Yumbo del

derecho a la igualdad del accionante. El accionante no se encuentra en el mismo plano que los demás ciudadanos que no aspiraban a ser elegidos. Su condición de candidato es relevante respecto del cabildo ya que este carece de dimensiones electorales y es un foro cívico. Al no estar igualmente situado respecto del cabildo, no se ve por qué deba recibir el mismo trato que los ciudadanos que no son candidatos ni funcionarios.

Además, si bien es cierto que la Constitución no establece un criterio expreso sobre el punto, también lo es que la medida impuesta por el alcalde es adecuada para preservar la naturaleza del foro ciudadano de deliberación. El medio utilizado fue adecuado porque excluyó de la posibilidad de participar sólo a aquellos que, en razón de su condición de personas electoralmente significativas, podían convertir el foro ciudadano en escenario proselitista. La preservación de este espacio, en su calidad de espacio ciudadano de deliberación, quedó así garantizada, lo cual hubiese sido imposible si quienes tenían pretensiones proselitistas hubieran podido asistir.

Otra sería la situación si otros candidatos, sea a la Alcaldía o al Concejo, pudieran asistir. Pero no es así: la regla era aplicable a todos ellos por igual. La prohibición no se funda en una categoría sospechosa ni afecta a un grupo marginado. Es imparcial y neutral. Por eso, basta con que sea idónea para alcanzar un fin legítimo, como en efecto lo es, por las razones expuestas.

Es importante señalar, por último, que el accionante contaba con medios alternativos para dar a conocer su pensamiento sobre las prioridades del gasto público para la vigencia fiscal del 2001. La Carta Política protege los derechos de quienes participan de las contiendas electorales, garantiza la aplicación de los principios y valores constitucionales en las mismas y promueve que todos los candidatos cuenten con igualdad de oportunidades para dar a conocer sus propuestas.

3.5.10. No existe tampoco en el criterio de la Corte Constitucional en el presente proceso una vulneración del derecho a la libre expresión, también invocado por el accionante en la tutela interpuesta. Es verdad que con la decisión del alcalde de no permitir la asistencia de quienes tuviesen la condición de candidatos a la Alcaldía o al Concejo, hubo una limitación del derecho mencionado. Sin embargo, esta Corporación encuentra que la forma en que se limitó el derecho de expresión, no contrarió el texto de la Carta Política.

La limitación que se impuso al ejercicio del derecho del accionante fue respecto del tiempo y el lugar en el que éste podía ser ejercido, es decir, no se le permitió hacer uso de este derecho en el breve lapso y en el preciso lugar del cabildo. El candidato podía acudir a todos los demás foros ordinarios de la democracia representativa.

La Corte encuentra que existe una diferencia profunda entre los límites impuestos al derecho a la expresión respecto del tiempo, el modo o el lugar, y los que se imponen en razón del contenido. Los límites al derecho a la expresión respecto del tiempo, el modo o el lugar, es decir, respecto del cuándo, el dónde o el cómo, hacen referencia a las condiciones que se pueden establecer para que el ejercicio de este derecho sea compatible con otros derechos. Ello no obsta para que en la imposición de tales límites se respeten criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Por su parte, los límites que se imponen respecto del contenido mismo del discurso, es decir, respecto de qué se dice en el discurso, contienen una restricción profunda al ejercicio del derecho, pues determinan aquello que no puede o no puede ser expresado. Estas limitaciones de contenido pueden cubrir diferentes manifestaciones. Puede basarse en lo que se dice, en el punto de vista del que habla, en su pertenencia a un grupo o corriente específica, en fin.

En este caso no existe una limitación respecto del contenido mismo del derecho a la expresión del accionante. No se prohibió al accionante expresar libremente su opinión, lo cual hubiera representado una censura evidente, sino que se le limitó para que la expresara en persona, de manera directa, al interior del cabildo convocado por el alcalde, lo cual, como se afirmó, resultaba necesario para garantizar la efectividad del foro cívico convocado.

La posibilidad de que el accionante participara en el cabildo por medio de un representante que no tuviera la condición de candidato, prueba que no había restricción del contenido de su discurso ni que se buscaba excluir su punto de vista ni excluir a su grupo político.

Por eso, los criterios de razonabilidad anteriormente aplicados, son suficientes para mostrar que la limitación a la libre expresión era adecuada para alcanzar un fin legítimo y no representa una restricción grave a la posibilidad de comunicación electoral del accionante.

3.6. La visión negativa del proselitismo político que expresa el juez de primera instancia

3.6.1. En el caso que se revisa, la Corte encuentra que el juez de primera instancia considera que sería negativa la participación de los candidatos a la Alcaldía y al Concejo de ese municipio en el cabildo que habría de tener lugar el 19 de septiembre de 2000, pues este espacio de participación democrática podría ser utilizado por parte de los candidatos para “[...] influir en alguno o algunos de los asistentes para que en las elecciones voten a su favor?” (folio 10), además de que uno de los propósitos del cabildo era permitir que los ciudadanos del común expresaran su opinión sobre el tema a tratar, lo cual no sería posible si se permitiera el acceso a los candidatos, quienes tenían mayor conocimiento sobre el particular.

Para esta Corporación es claro que los mecanismos de participación son el medio a través de los cuales se realiza la democracia participativa y que éstos deben ser preservados para evitar su desnaturalización. Sin embargo, ello no implica que los mecanismos propios de la democracia representativa, y especialmente el proceso electoral, carezcan de reconocimiento y de garantías constitucionales.

La Corte entiende que la visión negativa que se percibe en las sentencias de los jueces de primera y segunda instancia sobre la democracia representativa, no es extraña entre la población colombiana. Obedece, quizás, a un sesgo histórico, que surgió como resultado de épocas en las que el ejercicio de la actividad pública estuvo acompañado de acciones violentas y, más adelante, de la exclusión del acceso al Gobierno a la que se sometió a quienes no hacían parte de los partidos políticos tradicionales.

3.6.2. Lo anterior conduce a un segundo comentario que la Corte estima pertinente. Uno de los motivos por los que se prohibió que los candidatos a la Alcaldía y al Concejo asistieran al cabildo fue porque, en opinión del alcalde, respaldada por el juez de primera instancia, ellos eran personas versadas en los temas a tratar y lo que se pretendía era conocer el pensamiento de la gente común.

Con independencia del conocimiento que tuvieran los candidatos a la Alcaldía o al Concejo, y en particular el accionante en el presente proceso, acerca de los temas a tratar en el cabildo, lo cierto es que el adecuado funcionamiento de la democracia participativa exige que los ciudadanos se informen de los asuntos públicos pues es esta información la que les permite tomar parte de forma responsable en la dirección de los asuntos que pueden llegar a quedar

bajo su responsabilidad en una democracia participativa.

De tal manera que la Corte comparte la parte resolutive del fallo revisado, pero se aparta de la concepción de la política en que parece inspirarse. La tutela no es concedida porque se confía en la deliberación horizontal entre ciudadanos igualmente libres en foros cívicos, no porque se desconfíe del contenido o del impacto del discurso político vertical, dirigido a los electores por un candidato a representarlos. En fin, no se concede la tutela porque se justifica preservar espacios cívicos de la democracia participativa, pero no porque se vea con recelo el funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa.

III. DECISION

En consecuencia, se decide que no se vulneran los derechos a la participación política, a la igualdad y a la libre expresión de un candidato electoral cuando el mandatario local prohíbe, de manera general, neutral e imparcial, a quienes están formalmente inscritos como aspirantes a un cargo de elección popular, tomar parte en foros cívicos convocados para consultar la opinión de los ciudadanos sobre asuntos ajenos a la contienda electoral.

IV. RESOLUCION

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

R E S U E L V E :

Primero.- CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia de segunda instancia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cali mediante la cual se decidió CONFIRMAR el fallo impugnado dictado por el Juzgado Penal Municipal de Yumbo Valle.

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

in. Principes D

Gouvernement R

présentatif. Cal

ann-Lévy. París,

1989.

e Sentenci

C-180 de 1994;

.P. Hernando Her

era Vergara (En dicha sentencia, la Co

te Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, “por la cual se dictan normas so

re mecanismos de participación ciudadana”, que se convirtió en la Ley 134 de 1994).

Sentencia T-469 de 1992; M.P. Alejandro Martínez Caballero (En dicha sentencia, la Corte Constitucional confirmó el fallo proferido por el Juez de instancia, en el que se negó la tutela interpuesta por varias personas contra la decisión de la

registraduría Nacional de anular su inscripción como votantes para las elecciones locales en varios municipios del Meta, con base en el incremento injustificado de votantes que se observó en tales municipios).

f Sentencia C-180 de 1994.

f Tapia, Francisco Xavier. Cabildo abierto colonial. Editorial Cultura Hispánica; Madrid, 1966. Pág. 9.

f Hinojosa, Eduardo. Estudios sobre la historia del derecho español. Madrid, 1913.

f No se incluye en esta breve

escripción una reseña de l

s formas de deliberación comunitaria practicada por los pueblos indígenas, cuya importancia ha sido apr

ciada por la Constitución.

d Ots Capdequi, Jose María. Historia del derecho español

en América y del derecho indiano. Biblioteca Jurídica Aguilar; Madrid, 1969. Pág. 151.

o Ots Capdequi, Jose María. El Estado español en Indias, 1986, pp. 62

o Nieto Areta, Luis Eduardo.

conomía y cultura en la historia de Colombia. Editorial Oveja Negra; Medellín, 1973. Pág. 33.

e Liévano Aguirre, Indalecio. Los grandes conflic

os de nuestra historia. Ediciones Tercer Mundo; Colombia, 1968.

Sent

ncia C-180 de 1994.

u El artículo 1° de la Ley 134 de 1994 señala: “Objeto de la ley. La presente ley estatutaria de los me

anismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consul

a popular, del orden nacion

l, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

“Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

“La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley” (subrayas fuera de texto).

e Sentencia C-180 de 1994.

e Sentencia C-089a de 1994: M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (En dicha sentencia, la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de varios artículos contenidos en el Decreto 1680 de 1991 “Por el cual se re

rganiza el Departamento Ad

a Cfr. Folio 10.

a Corte Constitucional, Sentencias SU-995/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-284/98 y T-298/98 M.P. Fabio Morón Díaz; T-527/97 y T-529/97 M.P. Hernando Herrera Vergara; T-651/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-434/99 M.P. Eduard

Cifuentes Muñoz