

Sentencia C-643/00

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-
Fortalecimiento y profundización

**PARTICIPACION CIUDADANA-Deber/PARTICIPACION
DEMOCRATICA-Principio fundante y fin esencial**

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Bien ciudadano

**PARTICIPACION CIUDADANA-Ejercicio del poder público
legislativo/PARTICIPACION CIUDADANA-Presentación de
proyectos de ley**

INICIATIVA POPULAR-Presentación de proyectos de ley

CONSTITUCION POLITICA-Iniciativa para la reforma

**CONSTITUCION POLITICA-Reforma por proyecto ciudadano
sujeto a referendo**

**CONSTITUCION POLITICA-Iniciativa para proyecto de
reforma sujeto a referendo**

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-
Interpretación sistemática de disposiciones

**REFERENDO-Iniciativa ciudadana para proyecto de reforma
constitucional**

NORMA LEGAL-Defecto de técnica

Referencia: expediente D-2701

Demanda de inconstitucionalidad
contra el numeral 18 del artículo 142
de la Ley 5 de 1992

Actores:

Wilter Antonio Gómez Campos

William Ricardo Chavarriaga
Figuroa

Magistrado Ponente:
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo del año dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Wilter Antonio Gómez Campos y William Ricardo Chavarriaga Figueroa demandaron el numeral 18 del artículo 142 de la Ley 5 de 1992 "*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40.483 del 18 de junio de 1992 y se subraya lo demandado:

"LEY 05 DE 1992

(junio 17)

*por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la
Cámara de Representantes*

Artículo 142. Iniciativa privativa del Gobierno. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

(...)

18. Referendo sobre un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley.(...)"

III. LA DEMANDA

A juicio de los demandantes, la disposición demandada viola el Preámbulo de la Constitución Política y sus artículos 1, 3, 40 numeral 5, 103 y 378, con base en las razones que aquí se exponen.

En efecto, señalan como argumento principal de la acusación que el pueblo, en su calidad de constituyente primario, tiene la potestad de participar en el proceso de reforma de la Constitución Política, toda vez que, conforme al Preámbulo de ésta y a sus artículos 1 y 3, el Estado se erige dentro de un marco jurídico democrático, participativo y pluralista, en el cual el pueblo es titular de la soberanía.

De manera que, con vista al logro de esa actividad se contemplaron en la Carta Política mecanismos de participación directa que permiten convocar a la celebración de asambleas constituyentes, referendos, plebiscitos o consultas populares, precisándose en el artículo 378 del mismo ordenamiento, el derecho que le asiste a los ciudadanos a tener iniciativa legislativa para someter a referendo un proyecto de reforma constitucional.

Con respecto a esta última prerrogativa, los accionantes manifiestan que la norma demandada eminentemente la contradice, pues mal podría una ley que establece una iniciativa privativa para tal fin en favor del gobierno, excluir a los ciudadanos de lo que también les pertenece por mandato constitucional, obstruyendo la participación ciudadana en el

proceso de reforma de la Constitución, despojándolos de su poder constituyente.

Así las cosas, concluyen que siguiendo los mismos argumentos se observa vulnerado el numeral 5o. del artículo 40 superior, que le otorga a los ciudadanos el derecho político a tener iniciativa en las corporaciones públicas y el artículo 103 ibídem, pues se estaría negando al pueblo la participación en el ejercicio del poder político.

Por lo anterior, solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición demandada.

IV. INTERVENCIONES

De acuerdo con el informe secretarial del 11 de febrero del presente año, el término de fijación en lista venció en silencio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 2056, recibido el 7 de febrero del año en curso, solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la norma demandada, hechas las siguientes consideraciones.

En primer lugar, al analizar el contenido de la norma demandada, dice que ésta limita al pueblo como constituyente primario y titular de derechos políticos para participar en la conformación, ejercicio y control del poder, al establecer como iniciativa privativa del gobierno la de presentar proyectos de ley para que un proyecto de reforma constitucional se someta a consideración de los ciudadanos, y con violación de los artículos 40 y 103 de la Carta, pues sujeta la realización de un referendo constitucional únicamente a la voluntad política del Ejecutivo.

Añade, igualmente, que la disposición impugnada también vulnera el artículo 3o. superior, pues afirma que, si la soberanía reside en el pueblo, a éste con la disposición legal enjuiciada, se le cercena la facultad de controlar el ejercicio de la actividad constituyente que ha derivado en el Congreso de la República, la cual si bien ha sido delegado no quiere decir que haya renunciado a ejercerla. De esta manera, el referendo constituiría a su saber un mecanismo de participación democrática para que la ciudadanía apruebe y controle la acción de quien a su nombre desempeña sus funciones.

En suma, sobre la norma que actualmente es objeto de control, el jefe del Ministerio Público manifiesta que es inconstitucional, porque dentro del sistema político que nos rige, definido como democrático, participativo y pluralista, donde la soberanía reside en el pueblo, el gobierno no puede tener iniciativa legislativa exclusiva para decidir si un proyecto de reforma constitucional debe someterse a referendo o no, pues el poder constituyente primario está por encima de los poderes públicos del Estado.

Sin embargo, afirma que la disposición que se discute no está vigente luego de la expedición de la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan las normas sobre los mecanismos de participación ciudadana, ya que su artículo 33 establece el sometimiento de los proyectos de reforma constitucional mediante una ley que los incorpore, a la iniciativa tanto del Gobierno como de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, lo que en criterio del Procurador General de la Nación configura la derogatoria de la preceptiva legal acusada, dada su expedición posterior. Así las cosas, colige que conforme al ordenamiento legal vigente, dicha iniciativa ya no es exclusiva del gobierno, sino que la comparte con los ciudadanos.

Por último, agrega que esta Corporación tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad del citado artículo 33, al ejercer el control previo y automático respecto de la Ley Estatutaria 134 de 1994, declarándolo exequible mediante la Sentencia C-180 de 1994.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. La materia sujeta a examen

Por medio de la Ley 5 de 1992 se expidió el Reglamento del Congreso, del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. El artículo 142 de la misma en su numeral 18, objeto de censura en la demanda de la referencia, establece como de iniciativa privativa del gobierno las leyes que se refieran a los referendos sobre un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley.

Al respecto, los demandantes sustentan su cuestionamiento en el hecho de que la norma enjuiciada desconoce la Constitución Política al negar a los ciudadanos el ejercicio de la potestad soberana de presentar proyectos de ley de reforma constitucional para ser sometidos a referendo, pues señalan que se asigna en forma exclusiva al gobierno nacional, con lo cual se hace caso omiso del poder constituyente popular, de la vigencia de un Estado democrático, participativo y pluralista, y del reconocimiento expreso que sobre esa potestad trae el ordenamiento superior (Preámbulo y artículos 1, 3, 40-5, 103 y 378 constitucionales)

Así las cosas, la Sala a continuación procederá a resolver si efectivamente el señalamiento en la disposición enjuiciada de una iniciativa privativa del gobierno para presentar proyectos de ley de reforma constitucional que pretendan ser sometidos a referendo, desconoce la iniciativa que para esa misma materia tienen los ciudadanos.

3. El fortalecimiento y profundización de la participación ciudadana a través de los mecanismos de participación. Interpretación de la iniciativa privativa gubernamental para someter una reforma constitucional a referendo en armonía con el

ordenamiento superior. Constitucionalidad de la disposición acusada

A partir de la expedición de la nueva Carta Política de 1991, se operó un giro radical dentro del sistema constitucional del Estado colombiano, con el fortalecimiento de la democracia participativa y el señalamiento de nuevos mecanismos de participación. La imperiosa necesidad de la intervención ciudadana en la toma directa de las decisiones que a todos atañen y afectan, así como en el control permanente sobre su ejecución y cumplimiento determinó una extensión e incremento de los espacios de participación de la comunidad, así como de procedimientos que garanticen efectivamente su realización. Lo anterior impuso un rediseño de la participación del ciudadano, tradicionalmente restringida al proceso electoral, para incluir esferas relacionadas con la vida personal, familiar, económica y social de los individuos en cuanto identificados como verdaderos sujetos sociales.

El retorno de la soberanía al pueblo colombiano como depositario del poder supremo, defirió en su voluntad la existencia, organización y el destino de las instituciones políticas del Estado. De tal manera que, la intervención ciudadana se entiende aplicada hacia la conformación, ejercicio y control del poder político, como un derecho político de estirpe constitucional (C.P., art. 40) esencial para el desarrollo de la organización política y social y a la vez inherente al desarrollo humano.

En ese orden de ideas, la participación ciudadana en la vida política, cívica y comunitaria debe observarse como un deber tanto de la persona como del ciudadano (C.P., art. 95); de esta manera, el principio de participación democrática más allá de comportamiento social y políticamente deseado para la toma de las decisiones colectivas, ha llegado a identificarse constitucionalmente, como principio fundante y fin esencial de Estado social de derecho colombiano (C.P., Preámbulo y arts. 1 y 2).

Ahora bien, la injerencia del pueblo en el proceso de toma de decisiones acordes con sus necesidades vitales se hace aún más efectiva, a través de las instituciones y mecanismos propios de las democracias de participación o semi-directas incorporados en la nueva Constitución. Como consecuencia del reconocimiento de los derechos políticos

reconocidos a los ciudadanos, éstos cuentan con la posibilidad de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, así como a tener iniciativa legislativa en las corporaciones públicas. El desarrollo legal alcanzado por dichos mecanismos de participación ciudadana¹, objeto ya de pronunciamiento constitucional², garantizan precisamente esa efectividad.

De esta manera se afianza el camino para que los ciudadanos ejerciten el derecho y atiendan el deber ciudadano de participar en el plano político, lo que para esta Corporación³ presenta 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.”.

En consecuencia, se puede decir que las ciudadanas y los ciudadanos colombianos cuentan con el bien preciado de una democracia participativa que irradia múltiples ámbitos de la vida nacional, en lo que atañe, entre otros asuntos, al poder público y social, a la organización electoral, al ejercicio de la función administrativa, a la prestación de los servicios públicos, a la administración de justicia, a la definición de las materias económicas, presupuestales y de planeación, así como al ejercicio del control fiscal.⁴

Dentro de ese marco normativo, amerita especial mención la incidencia que la participación ciudadana presenta en el ámbito del ejercicio del poder público legislativo. Esta se refleja mediante la posibilidad de los ciudadanos de presentar proyectos de ley ante el Congreso de la República (C.P., arts. 154 y 155), a través de lo que comúnmente se

¹ Ley 134 de 1994 “por el cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana”.

² Sentencia C-180 de 1994.

³ Idem

⁴ Consultar la Sentencia C-089 de 1994.

denomina la iniciativa popular; de ahí que, la Corte⁵ haya señalado que así se “permite la intervención creadora de los ciudadanos en la vida de la sociedad mediante la predeterminación de las normas jurídicas, la definición de los intereses jurídicos que deben ser tutelados, la adopción de las reglas de conducta que se consideran necesarias para un mejor vivir social”, dando origen al acto más importante del proceso de formación de la ley, del cual se deriva el respectivo trámite legislativo y, por consiguiente, a una eficaz forma de participación en la actuación del poder político.

Hay que destacar que igual iniciativa de proposición legislativa se le reconoce en la Constitución a otros actores políticos, entre los cuales figura el gobierno nacional, como ocurre con respecto de los casos señalados en el artículo 154 superior y con respaldo en la atribución allí consignada.

Es más, el constituyente de 1991 avanzó en los alcances de dicha iniciativa y los proyectó al plano de las reformas constitucionales cuyo origen sea externo al Congreso de la República, pues señaló que los ciudadanos pueden presentar directamente proyectos de reforma constitucional ante el Congreso de la República, mediante propuestas de actos legislativos o proyectos para ser sometidos a referendo, como en idéntica forma se autorizó para el gobierno (C.P., arts. 155, 375 y 378).

Destáquese, entonces, de lo antes mencionado que el gobierno es titular de iniciativa para presentar proyectos de ley al Congreso de la República y que frente a ciertas materias el trámite legislativo debe tener origen en una propuesta inicial y privativa del gobierno.

Precisamente, el artículo 142 de la Ley 5 de 1992, cuya demanda ocupa la atención de la Corte, presenta la relación de las materias que por mandato constitucional deben tener iniciativa privativa del gobierno para su discusión y trámite en el Congreso de la República. El numeral 18 de esa disposición, entre los casos que allí se prevén, se refiere a la iniciativa del gobierno para someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley.

Preocupa, entonces, a los actores que dicha regulación vulnere el ordenamiento superior pues desconoce que la iniciativa para proponer

⁵ Sentencia C-385 de 1997.

un proyecto de reforma constitucional que deberá someterse a referendo, también tiene origen en el pueblo, dado el poder constituyente con el cual éste actúa.

La Corte estima que una interpretación meramente exegética del texto legal acusado daría lugar, efectivamente, a considerarlo contrario a los mandatos constitucionales, como así lo hacen los accionantes, específicamente, respecto del artículo 378 que asigna tal iniciativa tanto en cabeza del gobierno como de los ciudadanos.

Sin embargo, en aras de la primacía del principio de la preservación del derecho que guía la labor de control constitucional abstracto, la norma debe ser interpretada sistemáticamente con otras también pertenecientes a la Ley 5 de 1992, para que así guarde armonía con la Carta Política.

En efecto, cabe resaltar que dicha ley es de naturaleza orgánica, toda vez que dispone sobre las normas atinentes al ejercicio de la actividad legislativa y al reglamento del Congreso. De la lectura integral de la misma, se deduce que el legislador desarrolló en cinco títulos las materias correspondientes al Congreso en pleno (I), las disposiciones comunes al Senado de la República y a la Cámara de Representantes (II), las disposiciones especiales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República (III y IV) y las relativas a los servicios administrativos, técnicos y de seguridad de las cámaras legislativas (V).

El aludido título II, en su capítulo sexto, agrupa las normas que rigen el proceso legislativo ordinario. En la sección primera de éste, se preceptúa sobre la iniciativa legislativa vista desde una perspectiva general, es decir respecto de todas las autoridades y los órganos estatales que están facultados para presentar proyectos de ley para su trámite y discusión ante el Congreso; de ahí que, hayan sido objeto de regulación especial tanto la iniciativa popular como la privativa del gobierno. El artículo 142 de la Ley 5 de 1992 regula precisamente sobre este último aspecto, señalando las materias que para la expedición o reforma legislativa deben tener origen gubernamental en forma privativa, entre las cuales se menciona la del numeral 18 censurado en el presente juicio, respecto de los proyectos de ley de referendo sobre un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley.

Por otra parte, la Corte observa que en el capítulo séptimo, del mismo título II, el legislador otorgó una regulación específica e independiente a otro aspecto del trámite legislativo que denominó proceso legislativo constituyente, dentro del cual recibieron particular atención los asuntos de reforma constitucional que deben ser sometidos a referendo; allí encuentran cabida los proyectos de reforma constitucional con iniciativa del gobierno o “de un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva” (artículo 229 numeral 2o.).

Así las cosas, es claro que en la disposición atacada el legislador no desconoció arbitrariamente el derecho político de participación referido a la iniciativa de la cual son titulares los ciudadanos para proponer proyectos de reforma constitucional mediante ley con el fin de que sean sometidos a un referendo. Lo que sucedió es que el legislador, en el proceso de adopción de un esquema legislativo ordenado para la presentación de los distintos temas que tienen que ver con el trámite legislativo, separó por materias las normas referidas al proceso ordinario de las exclusivas del proceso constituyente primario, sin reparar en la posible confusión a la cual se podría llegar con una interpretación, como se ha dicho, exegética de la norma.

De manera que, la Sala estima que la no inclusión de la iniciativa popular en la disposición acusada se deriva más bien de un defecto en la técnica legislativa utilizada por el legislador al expedir la Ley 5 de 1992 que de un propósito vulnerador de la Carta Política. Por ello, la Corte declarará su exequibilidad bajo el entendido de que la iniciativa del gobierno para presentar proyectos de reforma constitucional al Congreso de la República y que el mismo incorpore a la ley, de manera que sean sometidos a la votación del pueblo mediante referendo constitucional, prevista en forma privativa para el gobierno en la norma acusada, no excluye la iniciativa popular que para ese mismo procedimiento la Carta ha establecido en favor de los ciudadanos, con sujeción al requisito señalado en el artículo 229 de la misma Ley 5 de 1992, según lo ya precisado.

Para finalizar, no sobra advertir que la normatividad en estudio se refiere al ejercicio de la actividad legislativa, es decir a las reglas que rigen el trámite del proyecto de ley una vez presentado al Congreso por quien tenga la respectiva iniciativa y en modo alguno alude a la función

constituyente radicada en el pueblo. Esta aclaración viene al caso, toda vez que con la expedición de la Ley Estatutaria 134 de 1994 “por la cual se dictan las normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, se regularon sustancial y concretamente los procedimientos y requisitos necesarios para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, dentro de los cuales el referendo constitucional obtuvo su desarrollo en el Título IV, Capítulo I, ya estudiado por esta Corte en la sentencia C-180 de 1994.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 18 del artículo 142 de la Ley 5 de 1992, bajo el supuesto de que no excluye la iniciativa popular para presentar proyectos de reforma constitucional que serán sometidos a referendo y que el mismo Congreso incorpore a la ley.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General