C-064-18

Sentencia C-064/18

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Principio pro actione

PARTICIPACION CIUDADANA-Estímulos para votar/INCENTIVOS O ESTIMULOS LEGALES PARA EL SUFRAGANTE-Cosa juzgada formal respecto del artículo 2 (numeral 5) de la Ley 403 de 1997, al existir un pronunciamiento previo como es la sentencia C-337 de 1997

La Corte debe responder el siguiente interrogante: ¿si el legislador al fijar un descuento en el costo de la matrícula para estudiantes de instituciones oficiales de educación superior que hubieren sufragado (art. 2, num. 5, Ley 403 de 1997), estableció un trato discriminatorio respecto de quienes no lo hicieron cuando el voto es un derecho y deber ciudadano (arts. 13 y 258 superiores)? Por esta razón, la Corte debe examinar en primer lugar si se ha configurado la cosa juzgada constitucional en los términos expuestos por los participantes dentro del asunto sub judice, para lo cual traerá a colación la jurisprudencia constitucional vertida sobre la materia. Concretamente no se atendieron los argumentos adicionales dispuestos por la Corte, en orden a la causal que se alegara, esto es, i) explicar el alcance del cambio de parámetro de constitucionalidad y demostrar cómo resulta relevante, ii) señalar específicamente las razones que exponen una variación relevante del marco constitucional anterior, evidenciando la importancia del nuevo entendimiento constitucional y iii) explicar el alcance de la variación del contexto, denotando cómo se afecta el entendimiento de la disposición. En suma, la Corte resolverá estarse a lo resuelto en la sentencia C-337 de 1997, por haberse configurado la cosa juzgada formal respecto al artículo 2º (numeral 5) de la Ley 403 de 1997.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Importancia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance y efectos

COSA JUZGADA FORMAL Y MATERIAL, COSA JUZGADA ABSOLUTA Y RELATIVA Y COSA JUZGADA APARENTE-Conceptos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y NUEVO JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Criterios de valoración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y NUEVO JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de la demanda son más rigurosos

Referencia: expediente D-12105.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º (numeral 5) de la Ley 403 de 1997 y 1º de la Ley 815 de 2003.

Actor: Juan David Ferreira Prada.

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D. C., trece (13) de junio de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad el ciudadano Juan David Ferreira Prada solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del numeral 5 del artículo 2º de la Ley 403 de 1997 y el artículo 1º de la Ley 815 de 2003.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación, se transcribe los artículos demandados:

“LEY 403 DE 1997[1]

(agosto 27)

Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 2o. Quien como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones, gozará de los siguientes beneficios:

(…)

5. El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos."

"LEY 815 DE 2003[2]

(julio 7)

Por la cual se aclara la Ley 403 de 1997 y se establecen nuevos estímulos al sufragante

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Aclárase el alcance del numeral 5 del artículo 2º de la Ley 403 de 1997 en el siguiente entendido: el descuento del diez por ciento (10%) en el valor de la matrícula a que tiene derecho el estudiante de Institución Oficial de Educación Superior, como beneficio por el ejercicio del sufragio, se hará efectivo no sólo en el período académico inmediatamente siguiente al ejercicio del sufragio sino en todos los períodos académicos que tengan lugar hasta las votaciones siguientes en que pueda participar."

III. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. El accionante divide su argumentación en dos ejes. En el primero, respecto del cual considera vulnerado los artículos 13 y 258 de la Constitución, luego de referir al principio de igualdad y al derecho y deber de votar en el marco de la democracia participativa, procede

a realizar un test de razonabilidad para concluir en: i) la existencia de una finalidad legítima según extrae de los antecedentes legislativos al mostrar una amplia abstención electoral; ii) la validez constitucional de las medidas legislativas adoptadas, por cuanto quienes defendieron la ley se fundamentaron en el fortalecimiento de la democracia participativa; sin embargo, iii) no encuentra razonables las disposiciones acusadas, puesto que el deber de votar no puede quedar supeditado a beneficios económicos (descuentos costo de la matrícula) entre votantes y no votantes, lo cual al habilitarse considera que termina por establecer un tratamiento privilegiado no justificado que desconoce la igualdad.

Al efectuar el análisis de la proporcionalidad desprende la no existencia de medidas adecuadas porque el descuento del valor de la matrícula no tiene relación inmediata con el derecho al voto. Tampoco la halla necesaria al estimar que está presente la posibilidad del voto obligatorio, que al no preverse por el constituyente originario limitó la efectividad de uno de los derechos que más debería comprometer a la ciudadanía. Manifiesta que la Corte ha tenido una posición equivocada respecto al medio empleado para combatir la abstención, refiriendo al limitado éxito que ha tenido la regulación expedida. Por último, trascribe un breve aparte de lo manifestado por el entonces magistrado Jorge Arango Mejía en la sentencia C-337 de 1997 cuando respondía que la prerrogativa otorgada busca la satisfacción de un principio constitucionalmente relevante, sin embargo, implica el sacrificio de la igualdad y el derecho deber al voto.

IV. INTERVENCIONES

3. Ministerio de Educación[3]. Solicita estarse a lo resuelto a la sentencia C-337 de 1997 en relación con el numeral 5 del artículo 2º de la Ley 403 de 1997, cuya fundamentación estima que permite determinar la exequibilidad del artículo 1º de la Ley 815 de 2003. Arguye que aunque el cargo por autonomía universitaria no fue presentado en la objeción presidencial, lo cierto es que se abarcó dicha problemática al dejarse en claro que es posible que el Estado pueda renunciar a algunos ingresos económicos atendiendo la finalidad de la medida legislativa. De todas maneras, estima que no se argumenta ni soporta el presunto desconocimiento de la autonomía universitaria, además que la norma referida sobre registro calificado (art. 1º, Decreto 2566 de 2003), fue derogada por el artículo 7º de la Ley 1188 de 2008. Precisa que anualmente el Ministerio de Hacienda determina el monto específico de recursos que se apropian en el presupuesto del Ministerio

de Educación para el apoyo a las universidades públicas por concepto de descuentos de votaciones, explicando los pasos que se cumplen para la distribución de tales recursos, así como el monto dispuesto cada año.

4. Ministerio del Interior[4]. Insta a declarar la inhibición o la cosa juzgada constitucional. Explica que no se cumplen los presupuestos de claridad, especificidad y pertinencia, toda vez que no se identificó de manera consistente el concepto de la violación al realizarse afirmaciones que entran en contradicción, no se precisó cuál otra prerrogativa podría otorgarse diferente a la adoptada y se soportó en la particular lectura que confiere a las normas cuestionadas. En subsidio solicita la cosa juzgada constitucional atendiendo la sentencia C-337 de 1997 que examinó la materia por igualdad y autonomía universitaria.

5. Consejo Nacional Electoral[5]. Encuentra configurada la cosa juzgada constitucional dado que la inconformidad del actor fue resuelta en la sentencia C-337 de 1997. Precisó que tal cosa juzgada es formal respecto al numeral 5 del artículo 2º de la Ley 403 de 1997 al corresponder a la misma norma acusada, mientras que sobre el artículo 1º de la Ley 815 de 2003 es material por ser idéntico el contenido normativo.

6. Registraduría Nacional del Estado Civil[6]. Pide estarse a lo resuelto a la sentencia C-337 de 1997, toda vez que realizó el análisis sobre el descuento en el costo de la matrícula en institución oficial de educación superior. Dice que la Ley 815 de 2003 no cambia la teleología normativa anterior por lo que resulta extensible la interpretación del Tribunal Constitucional. En relación con la autonomía universitaria, luego de transcribir apartes de la sentencia C-491 de 2016, halla que no es absoluta por lo que el Estado puede consagrar estímulos para los jóvenes electores. Luego cita nuevamente la C-337 de 1997 resaltando las consideraciones que no encuentran desconocida la autonomía universitaria, además de desprender que al recibir ingresos del Estado se produce una compensación necesaria, que no afectael normal funcionamiento de las instituciones públicas. Por lo tanto, solicita que se declare la cosa juzgada constitucional.

7. Academia Colombiana de Jurisprudencia[7]. Sobre el primer punto planteado en la demanda solicita estarse a lo resuelto en la sentencia C-337 de 1997 que declaró la exequibilidad del artículo 2º de la hoy Ley 403 de 1997 o subsidiariamente reiterar su constitucionalidad. Sobre la Ley 815 de 2003 manifiesta que la aclaración legal no cambia la

exequibilidad declarada sobre el estímulo que constituye finalmente el fondo del asunto y, por tanto, no la extensión eventual a otros periodos académicos que se reduce a reflejar lo estacional del proceso electoral. En cuanto al segundo eje (art. 69 constitucional) nuevamente trae a colación la C-337 de 1997 de la cual destaca que no encuentra desconocida la autonomía universitaria. Añade que no se aprecian nuevas consideraciones que hicieran inoperante la cosa juzgada constitucional, además de no estar en presencia de presupuestos excepcionales que habilitarán un nuevo juicio de constitucionalidad.

8. Universidad Libre de Bogotá, facultad de derecho[8]. Considera que se está ante una cosa juzgada constitucional en razón a la sentencia C-337 de 1997, que concluyó en la no vulneración del derecho a la igualdad y la autonomía universitaria.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

9. El Ministerio Público solicita declarar la cosa juzgada constitucional respecto del numeral 5 del artículo 2º de la Ley 403 de 1997 en virtud de la sentencia C-337 de 1997 y la cosa juzgada material respecto del artículo 1º de la Ley 815 de 2003, en relación con los artículos 13 y 258 de la Constitución. Así mismo, propone la exequibilidad de las disposiciones demandadas por no desconocer el artículo 69 superior.

10. En relación con los artículos 13 y 258 superiores, expone que se acusa la misma disposición legal, además de existir identidad entre los argumentos presentados en las objeciones presidenciales y las razones expuestas en la demanda, por lo que encuentra que se configura la cosa juzgada constitucional respecto del numeral 5 del artículo 2º de la Ley 403 de 1997, precisando respecto al artículo 1º de la Ley 815 de 2003 la existencia de una cosa juzgada material al limitarse a aclarar el alcance temporal de la aplicación del descuento sin cambiar el contenido de la disposición ni el beneficio otorgado.

11. En lo concerniente al artículo 69 superior, considera que el legislador puede intervenir en la administración de las rentas de las universidades para lo cual trae a colación la sentencia C-337 de 1997 en la cual se indicó que el Estado puede renunciar a algunos ingresos económicos por el pago de matrículas tratándose de instituciones oficiales de educación superior.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, por cuanto la normatividad acusada hace parte de leyes de la República -artículo 241.4 superior-.

Aptitud parcial de la demanda

12. Las justificaciones del Ministerio del Interior así como del Ministerio de Educación[9] para respaldar una decisión inhibitoria están dadas: i) en la falta de claridad, especificidad y pertinencia, por cuanto las afirmaciones realizadas resultan contradictorias, no se precisa qué otras prerrogativas pudieran otorgarse y se soportan en una particular lectura de las normas impugnadas; y ii) no se argumenta ni soporta el presunto desconocimiento de la autonomía universitaria, además que la referencia al artículo 1º del Decreto 2566 de 2003 sobre registro calificado es equivocada, dado que dicho decreto fue derogado por el artículo 7º de la Ley 1188 de 2008.

Para la Corte se presenta una aptitud de la demanda solo respecto del artículo 2º (num. 5) de la Ley 403 de 1997 y no sobre el artículo 1º de la Ley 815 de 2003 en cuanto a la presunta vulneración de los artículos 13 y 258 de la Constitución. Así mismo, se declarará inhibida para conocer sobre tales disposiciones legales en cuanto al desconocimiento del artículo 69 superior, como se expondrá a continuación.

En términos del artículo 40.6 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pudiendo interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Ello permite caracterizar la acción de inconstitucionalidad como una herramienta de naturaleza pública e informal, que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales en pro de la ciudadanía y la prevalencia del interés general.

La presentación de dicha acción no está exenta del cumplimiento de unos requerimientos mínimos (art. 2º, Decreto ley 2067 de 1991), que exigen expresar las razones por las cuales se estima violado el texto constitucional[10]. De ahí que la acusación debe i) ser suficientemente comprensible (clara); ii) recaer verdaderamente sobre el contenido normativo acusado (cierta); iii) mostrar la manera cómo la disposición legal vulnera la Carta Política (especificidad); iv) exponer argumentos de naturaleza constitucional y no legales ni

doctrinarios (pertinencia); y v) suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, en la pretensión de desvirtuar la presunción de constitucionalidad (suficiencia)[11].

De igual modo, el Tribunal al verificar el cumplimiento de la mínima argumentación no puede llegar a hacer nugatorio el derecho fundamental a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Por ello, el análisis de los requisitos de la demanda debe atender el principio pro actione, de tal suerte que ante una duda sobre la admisibilidad se debe resolver a su favor y no de la inhibición[12].

13. En el presente asunto, tratándose de la acusación formulada contra el artículo 2º (num. 5) de la Ley 403 de 1997 por vulneración de los artículos 13 y 258 de la Constitución, si bien la demanda no es prolija en la argumentación sí contiene los presupuestos mínimos para un pronunciamiento de fondo.

Existe una exposición adecuada del concepto de la violación, toda vez que bajo el alegato del desconocimiento del derecho a la igualdad y del derecho deber de votar en el marco de la democracia participativa, configura argumentos de inconstitucionalidad que se concretan en un test de razonabilidad que le permite afirmar: i) la existencia de un objetivo legítimo por la amplia abstención electoral según los antecedentes legislativos, ii) la validez constitucional del objetivo al fortalecer la democracia participativa; sin que, iii) encuentre razonables las medidas legislativas al privilegiarse injustificadamente a unos votantes sobre quienes no votaron, porque los primeros gozaran de beneficios económicos (descuento costo de la matrícula) en tanto que los otros no. Finalmente, al examinar la proporcionalidad tampoco la estima adecuada ya que el descuento del valor de la matrícula no tiene relación inmediata con el derecho al voto, ni tampoco la halla necesaria al estar presente la posibilidad del voto obligatorio, aunque no se hubiere previsto por el constituyente originario.

De esta manera, esta Corporación encuentra apto el cargo de inconstitucionalidad contra el artículo 2º (num. 5) de la Ley 403 de 1997, atendiendo la observancia de los requisitos especiales tratándose de demandas por violación del derecho a la igualdad[13], al lograr en principio establecerse: a) las situaciones comparables (votantes y no votantes), b) el presunto trato discriminatorio introducido (beneficios económicos para quienes votan en

instituciones oficiales de educación superior) y c) la razón por la cual no se justifica el supuesto tratamiento distinto endilgado (el voto aunque sea un derecho y deber no está establecido constitucionalmente como obligatorio).

Entonces, es posible derivar la existencia de una pretensión de inconstitucionalidad clara al permitir comprender la motivación de la demanda, específica al denotar la manera como se confrontan los apartes legales impugnados con las disposiciones constitucionales infringidas y pertinente en la medida que los argumentos expuestos son de naturaleza constitucional y comprometen las disposiciones en conflicto.

14. Sin embargo, tales cargos propuestos no resultan aptos respecto del artículo 1º de la Ley 815 de 2003. Aunque pudiera concluirse que esta disposición guarda similitud con el artículo 2º (num. 5) de la Ley 403 de 1997, la realidad es que la primera disposición parte de un contenido normativo que no se identifica plenamente con la última, al constituir una norma aclaratoria que por tanto está precedida de regulaciones que precisan su alcance, como puede observarse de una lectura comparativa de los artículos mencionados.

Ello hacía necesario que el accionante expusiera con mayor rigor argumentativo el cargo propuesto, dado que debía atender las particularidades que presentaba el artículo 1º de la Ley 815 de 2003 respecto al artículo 2º (num. 5) de la Ley 403 de 1997, que al no realizarse hace inepto el cargo propuesto por falta de i) claridad al no permitir comprender con precisión el cargo formulado, ii) certeza al no partir del contenido normativo real en que se inserta el artículo cuestionado (norma aclaratoria) y iii) especificidad al no desarrollar la manera como se confrontan la norma aclaratoria y las disposiciones constitucionales vulneradas.

15. Igual ineptitud se presenta respecto a la presunta vulneración de la autonomía universitaria (art. 69 superior), toda vez que la acusación formulada no expone los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto de los preceptos objeto de reproche (insuficiencia).

El accionante aduce que con las disposiciones acusadas se pone en riesgo la autonomía universitaria, ya que por el hecho de la concesión del beneficio económico a cargo de tales establecimientos se termina causando un detrimento patrimonial o una disminución en sus ingresos. Al efecto, cita el artículo 1º del Decreto 2566 de 2003 que exige para obtener el

registro calificado que las instituciones cuenten con disponibilidad presupuestal.

La afirmación realizada se limita a exponer el presunto efecto nocivo que en su opinión acarrean las disposiciones acusadas, sin explicar en qué esta dada la acusación formulada. La sola impugnación de preceptos legales con la indicación de un dispositivo superior en apariencia infringido y la consecuencia de su aplicación, no llena por sí mismo la habilitación del juicio de constitucionalidad, ya que se requiere la construcción, por lo menos, de un cargo de inconstitucionalidad que permita al juzgador advertir si existe una oposición objetiva y verificable entre los contenidos normativos cuestionados y el texto de la Constitución, en la pretensión de desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a las disposiciones legales[14].

Adicionalmente, observa la Corte que no resulta acertada la referencia al artículo 1º del Decreto 2566 de 2003, como lo expuso el Ministerio de Educación, al haber sido derogado por el artículo 7º de la Ley 1118 de 2008.

16. Ello a pesar de que la demanda de inconstitucionalidad hubiera sido admitida por tales cargos, toda vez que dicha providencia constituye apenas el estudio inicial de la argumentación expuesta en la demanda, la cual una vez ha cumplido las diferentes etapas procesales, como la de intervención ciudadana y emitido el concepto del Procurador General de la Nación, permite a la Corte disponer de mayores elementos de juicio, que una vez valorados integralmente podrían llevar a una decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda, la cual no hace tránsito a cosa juzgada constitucional[15].

Ni aun aplicando el principio pro actione es posible entrar a pronunciarse de fondo por la no configuración de al menos de un cargo de inconstitucionalidad, consistente en la falta de argumentación suficiente.

En suma, la Corte accederá a las solicitudes de inhibición presentadas salvo respecto del artículo 2º (num. 5) de la Ley 403 de 1997 en cuanto a la presunta vulneración de los artículos 13 y 258 superiores.

Problema jurídico y metodología de decisión

17. Conforme a la argumentación expuesta, la Corte debe responder el siguiente

interrogante: ¿si el legislador al fijar un descuento en el costo de la matrícula para estudiantes de instituciones oficiales de educación superior que hubieren sufragado (art. 2, num. 5, Ley 403 de 1997), estableció un trato discriminatorio respecto de quienes no lo hicieron cuando el voto es un derecho y deber ciudadano (arts. 13 y 258 superiores)?

18. No obstante, debe señalarse que las intervenciones presentadas coinciden en solicitar la cosa juzgada constitucional[16] al haberse proferido la sentencia C-337 de 1997, principalmente en las modalidades formal respecto de la Ley 403 de 1997. Incluso uno de ellos[17] estima que no están presentes los presupuestos excepcionales para un nuevo juicio de constitucionalidad. El Ministerio Público igualmente halla configurada la cosa juzgada formal respecto de la Ley 403 de 1997 por la supuesta vulneración de los artículos 13 y 258 de la Constitución.

Por esta razón, la Corte debe examinar en primer lugar si se ha configurado la cosa juzgada constitucional en los términos expuestos por los participantes dentro del asunto sub judice, para lo cual traerá a colación la jurisprudencia constitucional vertida sobre la materia.

19. De conformidad con el artículo 243 superior, los fallos que profiera la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, por lo que está prohibido a las autoridades reproducir las proposiciones jurídicas declaradas inexequibles por razones de fondo, mientras subsistan en la Constitución las disposiciones que le sirvieron para hacer la confrontación.

Con base en dicho lineamiento, esta Corporación ha sostenido que sus determinaciones adquieren carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, porque una vez se ha pronunciado pierde en principio la competencia para resolver nuevamente sobre el mismo asunto, para la garantía de la seguridad jurídica, la igualdad y la confianza legítima. Además, ello se acompasa con el inciso cuarto del artículo 6º del Decreto ley 2067 de 1991, según el cual se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada[18].

20. Ahora bien, por regla general la determinación de la materia juzgada obedece a varios factores como son la disposición examinada, el cargo de inconstitucionalidad presentado y el análisis constitucional sobre la proposición jurídica, los cuales de presentar una coincidencia o identidad de criterios impide a la Corte en principio volver a

pronunciarse[19].

En efecto, la Corte ha sostenido que la cosa juzgada constitucional se predica tanto de los fallos de inexequibilidad como de exequibilidad. También ha entendido que es la propia Corte la llamada a fijar los efectos de sus fallos en la función de intérprete autorizado de la Constitución, por lo que el alcance de la cosa juzgada constitucional presenta distintos matices o tipologías, que han sido definidas paulatinamente por la jurisprudencia constitucional[20].

21. En este contexto, por vía jurisprudencial se han establecido diferencias claras entre cosa juzgada formal y material, cosa juzgada absoluta y relativa, cosa juzgada aparente, entre otros, lo cual responde al ámbito de la decisión adoptada por la Corte de manera expresa o implícita. Particularmente, cuando la disposición enjuiciada ha sido declarada exequible se ha señalado[21]:

– Formal. Existe un pronunciamiento previo por la Corte respecto a la disposición legal que se sujeta a un nuevo escrutinio constitucional. Entonces, la decisión debe declarar el estarse a lo resuelto en providencia anterior[22].

– Material. A pesar de demandarse una disposición formalmente distinta, el contenido normativo resulta idéntico al de otra que fue objeto de examen constitucional. Este juicio implica la evaluación del contenido normativo, más allá de los aspectos formales que diferencien las disposiciones revisadas, luego también se configura cuando se haya variado el contenido del artículo siempre que no se afecte el sentido esencial del mismo[23]. Por lo tanto, la decisión es de estarse a lo resuelto en providencia anterior y declarar la exequibilidad simple o condicionada de la disposición acusada.

Los presupuestos para la declaración están dados por una decisión previa de constitucionalidad sobre una regla de derecho idéntica predicable de distintas disposiciones jurídicas, la similitud entre los cargos del pasado y del presente y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica[24].

– Absoluta. Cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición no se encuentra limitado por la propia decisión por lo que se entiende examinada respecto a la integralidad de la Constitución. De esta manera, no puede ser objeto de control de

constitucionalidad[25].

– Relativa. Se presenta cuando el juez constitucional limita los efectos de la decisión dejando abierta la posibilidad de formular un cargo distinto al examinado en decisión anterior. Puede ser explícita cuando se advierte en la parte resolutiva los cargos por los cuales se adelantó el juicio de constitucionalidad e implícita cuando puede extraerse de forma inequívoca de la parte motiva de la decisión sin que se exprese en la resolutiva[26].

– Aparente. Aunque se hubiere adoptado una decisión en la parte resolutiva declarando la exequibilidad, en realidad no se efectuó análisis alguno de constitucionalidad, siendo una cosa juzgada ficticia. Este supuesto habilita un pronunciamiento de fondo por la Corte[27].

22. De otra parte, ha manifestado este Tribunal que la cosa juzgada formal, material, absoluta y relativa, puede enervarse cuando se presenten circunstancias extraordinarias que lo ameriten, como la modificación del parámetro de constitucionalidad, el cambio del significado material de la Constitución y la variación del contexto[28].

En tales eventos al presentar la demanda es exigible una especial carga argumentativa por implicar un nuevo juicio de constitucionalidad[29]. En efecto, el accionante "no puede (…) limitarse a enunciar los mismos desacuerdos que en el pasado fueron planteados y esperar que esta Corporación emprenda, en una especie de juicio oficioso, un examen a fin de establecer si existen razones adicionales para reabrir el debate constitucional".[30]

23. Tratándose de objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad (art. 241.8 superior), la Corte ha establecido que ejerce un control previo que produce efectos de cosa juzgada constitucional relativa[31], toda vez que el examen que realiza "se circunscribe, prima facie, al análisis y decisión de las objeciones tal como fueron formuladas por el Ejecutivo, lo cual limita el alcance de la cosa juzgada constitucional"[32]. Específicamente ha sostenido que los efectos de la cosa juzgada "deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte".[33]

Ahora bien, el examen no solo comprende el control material de las objeciones presentadas por el Gobierno, sino que se extiende al procedimiento legislativo que observaron en el trámite congresual[34]. Así mismo, se ha afirmado que "en ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas"[35]. Luego la competencia de la Corte también se habilita sobre asuntos que resulten centrales para el estudio de las razones de inconstitucionalidad que fundamentan las objeciones[36].

El asunto sub-examine

A continuación, la Corte procederá a determinar si se ha configurado la cosa juzgada formal y material

La cosa juzgada formal sobre el artículo 2º (numeral 5) de la Ley 403 de 1997

25. El Gobierno nacional consideró que desconocía el derecho a la igualdad (art. 13 superior) al "establecer privilegios o beneficios para los ciudadanos que ejercen el derecho al voto". Anotó que es claro que en el artículo 258 de la Constitución "el voto es un derecho y un deber ciudadano, y que como tal su ejercicio no debe supeditarse al otorgamiento de beneficios para los ciudadanos que efectivamente ejerzan ese derecho, creando de suyo para aquellos que por cualquier motivo no pudieran ejercerlo un desmejoramiento en sus condiciones de vida al no poder acceder a la educación, (…), o descuentos en las matrículas en los establecimientos educativos (…), tal como se dispone en el proyecto que se objeta".

Ello le permitió a la Corte establecer como problema jurídico: "si, a la luz de las normas constitucionales, puede el legislador crear incentivos o estímulos para que los ciudadanos cumplan con el deber de votar. Y, en caso afirmativo, analizar cada uno de los establecidos en el artículo 2º del proyecto, para determinar si se adecuan o no al ordenamiento supremo".

26. Previamente a responder dicho interrogante desarrolló como parte dogmática de la decisión los siguientes asuntos. En primer lugar, señaló que la democracia precisa, por su

esencia, de la participación de los ciudadanos, citando los artículos 1º, 2º y 258 de la Constitución.

Seguidamente refirió al voto como derecho y deber, en referencia específica al artículo 258 superior, señalando que el sufragio constituye un deber cuyo incumplimiento no puede sancionarse, aunque sea impuesto a los particulares como miembros de la comunidad política y resulte representativo de la cuota de solidaridad social de los ciudadanos por lo que reciben en derechos, libertades y servicios, dada la aplicación eficaz del ordenamiento. Anotó lo siguiente:

"(…) resultaría paradójico que el legislador, no siendo competente para criminalizar la abstención -conducta no plausible-, tampoco pudiera incentivar la conducta ciudadana -ésta sí plausible- que se le opone: soportar la carga que significa ejercer conscientemente el voto.

Es claro que el Congreso de la República tiene competencia para regular las funciones electorales (C.P. art. 152 literal c) como ya lo ha hecho; y si bien tal competencia no le habilita para prohibir o sancionar la abstención, nada obsta desde el punto de vista constitucional, para que cree incentivos legales destinados a favorecer a aquellos que cumplan con el deber ciudadano de participar, a través del ejercicio del voto, en la vida política del país (C.P. art. 95), siempre y cuando todas las personas llamadas a sufragar permanezcan iguales ante la ley que cree los incentivos, sea que voten por uno u otro candidato, que voten en blanco y, aún, que no hubieran podido sufragar por fuerza mayor o caso fortuito. (…)

(…) Pero que el legislador busque que las personas cumplan con su deber de votar, no en razón de ese interés altruista, sino en razón del interés egoísta pero legítimo de obtener una ventaja, ni vicia de inconstitucionalidad la norma del proyecto de ley que aquí se juzga, ni es una medida inequitativa, como inicialmente pudiera pensarse.

(…)

En otras palabras, cuando la Constitución consagra el sufragio como un derecho y un deber, el legislador tiene la posibilidad de desestimular la conducta abstencionista y de estimular el sufragio. Si el voto de los ciudadanos es necesario para legitimar la democracia,

el legislador no sólo puede sino que debe estimular el voto, claro está, sin vulnerar principios constitucionales como el contenido en el artículo 13.

Por último, hizo hincapié en la finalidad del proyecto de ley, conforme a los antecedentes legislativos, destacando que se pretende estimular a los ciudadanos para que participen en las elecciones y con ello reducir la abstención electoral. Agregó:

"De allí que derrocar esa actitud de indiferencia colectiva frente a los eventos electorales constituye una tarea prioritaria y reto de nuestro sistema político. (…) Se impone construir una conciencia de ciudadano, convirtiendo el voto en una expresión de compromiso ético y político con las instituciones, en algo atractivo y con significado para el hombre común. Semejante meta exige la búsqueda de fórmulas imaginativas, novedosas, que muestren a los colombianos y, en especial, a nuestros jóvenes, una faceta amable y benéfica del acto de sufragar. La primera manera de conmover esta conciencia ciudadana consiste en ofrecer incentivos que atraigan positivamente a quienes por muchas décadas se han mostrado indolentes y abúlicos frente a las urnas."

Para la Corte es plausible que para fomentar la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas, se establezcan estímulos que permitan crear conciencia cívica en la población apta para votar, enfatizando así la importancia de este acto dentro de un Estado democrático como el nuestro. La cultura de la participación de los ciudadanos en las elecciones y demás decisiones que se tomen por medio del sufragio, están orientadas a la satisfacción de intereses colectivos, es decir, del bien común.

Se trata entonces de cambiar la conducta apática de los ciudadanos frente al voto por un comportamiento positivo, mediante la concesión de estímulos y el reconocimiento por parte del Estado de buen ciudadano. Tampoco encuentra la Corte que la creación de estímulos distorsione la libertad y el sentido patriótico del voto, pues al ciudadano, (…), no se le coacciona para elegir entre las opciones existentes, puesto que bien puede cumplir su deber mediante el voto en blanco".

27. Al ingresar al fondo del asunto la Corte efectuó un test de razonabilidad y proporcionalidad, que arrojó los siguientes resultados:

1) La existencia de un objetivo perseguido y su validez constitucional, por cuanto el

legislador “estableció distinciones entre individuos, los que votaron (…) y los que no votaron. El criterio selectivo, derivado del ejercicio del sufragio, lo establece el legislador en función de las siguientes circunstancias: ingreso a las instituciones de educación superior (…) y costo de la matrícula en instituciones oficiales de educación posterior. En el caso concreto, los estímulos al voto no coaccionan al sufragante sino que apelan a su conciencia cívica para que participe de un objetivo que el Estado considera plausible: consolidar la democracia, fin que, se reitera, es legítimo…”.

2) La proporcionalidad de las medidas. En lo concerniente al descuento en el costo de la matrícula en institución oficial de educación superior se señaló: “En este caso, el trato desigual que se establece entre las personas que votaron y aquellas que no lo hicieron, tiene una justificación razonable. En primer lugar, porque se trata de instituciones oficiales de educación superior, lo que permite que el Estado pueda renunciar a algunos ingresos económicos que normalmente recibiría por el pago de matrículas, sin que con ello viole la autonomía universitaria. En segundo lugar, porque tanto el voto, como el pago de la matrícula en una institución oficial, son cargas que impone el Estado al ciudadano, pudiendo, como ya lo había señalado la Corte, compensarlas. En tercer lugar, porque este beneficio no sacrifica el acceso a la educación superior, pues se trata de personas que ya tienen un cupo ganado por méritos académicos, dentro de la institución universitaria. Al igual que en el numeral segundo, entiende la Corte que el beneficio propuesto también cobija a las personas que por causa justa no pudieron votar”.

De esta manera, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 2º por resultar infundadas las objeciones gubernamentales[38].

28. Para la Corte se configura la cosa juzgada formal respecto al artículo 2º (numeral 5) de la Ley 403 de 1997, al existir un pronunciamiento previo como es la sentencia C-337 de 1997, que presenta respecto de la demanda formulada una coincidencia de criterios en cuanto a la disposición examinada, el reproche constitucional efectuado y el análisis constitucional realizado, como se pasa a explicar.

(i) Dentro de las disposiciones legales examinadas por la citada decisión está el numeral 5 del artículo 2º de la Ley 403 de 1997 (punto 23 de esta decisión).

(ii) Los reproches formulados en esta oportunidad concuerdan con los planteados abordado

en las objeciones gubernamentales al proyecto de ley. Según pudo apreciarse (puntos 15 y 24 de esta decisión) los problemas jurídicos son coincidentes al buscar esencialmente determinar si con la aprobación legislativa de beneficios económicos (descuento costo de la matrícula en instituciones de educación superior) a quienes hubieren sufragado, se estableció un tratamiento desigual no justificado respecto de quienes no votaron, abarcando el examen si el voto es un derecho y un deber ciudadano (arts. 13 y 258 superiores)[39].

(iii) El análisis constitucional realizado en la sentencia C-337 de 1997 sobre la proposición jurídica que se cuestiona (numeral 5 del artículo 2º), efectivamente responde a la demanda incoada, que concluyó en la no vulneración de los artículos 13 y 258 de la Carta Política (puntos 25 y 26 de esta decisión).

– Respecto a la igualdad y el derecho y deber de votar, la sentencia señaló que nada impide constitucionalmente que se creen incentivos legales que favorezcan a quienes cumplen el deber de votar, siempre que las personas permanezcan en igualdad ante la ley, sea que voten por alguien específico, voten en blanco o no pudieron sufragar por fuerza mayor o caso fortuito, sin que se constituya en una medida inequitativa. Por lo tanto, se indicó que el sufragio como derecho y deber implica la posibilidad de desestimular la conducta abstencionista y de estimular el sufragio (punto 25 de la decisión).

Adicionalmente, en la sentencia C-337 de 1997 se procedió a realizar un test de razonabilidad y proporcionalidad (punto 26 de esta decisión), encontrando la Corte la existencia de un objetivo perseguido y su validez constitucional entre quienes votaron y no votaron, al apelar a la conciencia cívica para consolidar la democracia como finalidad legítima. Así mismo, se halló una proporcionalidad en la medida adoptada, porque el trato desigual tiene una justificación razonable dada las consideraciones relacionadas (punto 26 de esta decisión).

Adicionalmente, las disposiciones que sirvieron de parámetro de constitucionalidad para resolver las objeciones gubernamentales, al proferirse la sentencia C-337 de 1997, esto es, los artículos 13 y 258 de la Constitución, se mantienen intactos al momento de resolver la demanda presentada. Si bien el artículo 258 superior fue objeto de modificación por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 2003, se mantuvo intacto el contenido normativo al

continuar expresando que: “el voto es un derecho y un deber ciudadano (…) La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos”.

29. Menos aún están presentes los presupuestos para que la Corte profiera una nueva decisión sobre la materia examinada[40]. Según se expuso (punto 21 de esta decisión), solo circunstancias extraordinarias la habilitan, como son: la modificación del parámetro de constitucionalidad, el cambio del significado material de la Constitución y la variación del contexto.

En cualquiera de estos eventos es exigible una especial carga argumentativa, lo cual no se cumplió en esta oportunidad por cuanto el accionante se limitó a expresar los mismos desacuerdos que en el pasado fueron planteados y aunque hubiere hecho una referencia aislada y parcial a la postura del magistrado Jorge Arango Mejía respecto a la sentencia C-337 de 1997, finalmente no expuso la existencia de una cosa juzgada constitucional y menos se expresaron nuevos argumentos de inconstitucionalidad conforme a lo exigido por la jurisprudencia constitucional.

Concretamente no se atendieron los argumentos adicionales dispuestos por la Corte, en orden a la causal que se alegara, esto es, i) explicar el alcance del cambio de parámetro de constitucionalidad y demostrar cómo resulta relevante, ii) señalar específicamente las razones que exponen una variación relevante del marco constitucional anterior, evidenciando la importancia del nuevo entendimiento constitucional y iii) explicar el alcance de la variación del contexto, denotando cómo se afecta el entendimiento de la disposición[41].

30. En suma, la Corte resolverá estarse a lo resuelto en la sentencia C-337 de 1997, por haberse configurado la cosa juzgada formal respecto al artículo 2º (numeral 5) de la Ley 403 de 1997.

VII. DECISIÓN

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

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada mediante el Auto 305 de 21 de junio de 2017.

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-337 de 1997, que declaró EXEQUIBLE, respecto a los cargos examinados, el numeral 5 del artículo 2º de la Ley 403 de 1997.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILERRMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Diario Oficial No. 43.116, de 28 de agosto de 1997.

[2] Diario Oficial No. 45.242, de 8 de julio de 2003.

[3] Intervención de Martha Lucía Trujillo, Jefe Oficina Jurídica.

[4] Intervención de Byron Valdivieso, Jefe Oficina Asesora Jurídica.

[5] Intervención de Renato Contreras, Asesor Jurídico y Defensa Judicial.

[6] Intervención de Carlos Coronel, Registrador Delegado en lo Electoral.

[7] Intervención del académico Carlos Ariel Sánchez.

[8] Intervenciones de Jorge Burbano y Víctor Buitrago como Director y Miembro del Observatorio Intervención Ciudadana Constitucional.

[9] Aunque no hubiere solicitado expresamente la inhibición, así puede deducirse del escrito de intervención presentado.

[10] La carga mínima de argumentación en las demandas de inconstitucionalidad resulta indispensable por cuanto de no atenderse dicho presupuesto procesal podría frustrarse la expectativa ciudadana de obtener una decisión de fondo. Su exigencia permite hacer un empleo adecuado y responsable de los mecanismos de participación. Conforme al artículo 241 superior, no corresponde a la Corte revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente hubieran sido demandadas, lo cual implica que sólo pueda adentrarse en el estudio y resolución de un asunto una vez se presente en debida forma la acusación. Cfr. sentencias C-688 de 2017, C-571 de 2017, C-422 de 2016, C-499 de 2015, C-081 de 2014,

C-281 de 2013, C-610 de 2012, C-1052 de 2001 y C-447 de 1997.

[11] Así lo ha recogido la Corte desde la sentencia C-1052 de 2001, al señalar que las exigencias del artículo 2º del Decreto ley 2067 de 1991 constituyen una carga mínima de argumentación que debe cumplir todo ciudadano.

[12] Cfr. sentencias C-094 de 2017, C-042 de 2017, C-584 de 2016, C-499 de 2015, C-081 de 2014, C-511 de 2013, C-589 de 2012, C-978 de 2010 y C-814 de 2009.

[13] Cfr. sentencias C-146 de 2017, C-536 de 2016, C-520 de 2016, C-879 de 2014, C-099 de 2013, C-635 de 2012, C-886 de 2010, C-308 de 2009, C-402 de 2007, C-1146 de 2004 y C-913 de 2004.

[14] Cfr. sentencias C-504 de 1995 y C-060 de 1996.

[15] Sentencias C-626 de 2010, C-913 de 2004, C-918 de 2002 y C-1298 de 2001.

[16] De manera principal o subsidiaria.

[17] Academia Colombiana de Jurisprudencia.

[18] Sentencia C-310 de 2002. Cfr. C-516 de 2016 y C-096 de 2017.

[19] Cfr. sentencias C-153 de 2002, C-505 de 2002, C-1055 de 2004, C-007 de 2016, C-298 de 2016, C-516 de 2016, C-096 de 2017 y C-312 de 2017, entre otras.

[20] Sentencias C-310 de 2002. Cfr. C-113 de 1993, C-301 de 1993, C-037 de 1996, C-516 de 2016 y C-096 de 2017.

[21] Sentencias C-310 de 2002, C-538 de 2012, C-073 de 2014, C-572 de 2014, C-674 de 2016, C-007 de 2016, C-516 de 2016, C-096 de 2017 y C-312 de 2017.

[22] Cfr. C-310 de 2002 y C-516 de 2016.

[23] Sentencia C-008 de 2017.

[24] Cfr. C-153 de 2002, 310 de 2002, C-829 de 2014, C-516 de 2016 y C-096 de 2017. Esta Corporación ha distinguido entre disposición y norma: la primera corresponde al texto en

que es formulada como el artículo, el inciso o el numeral, en tanto la segunda concierne al contenido normativo o la proposición jurídica (C-096 de 2017 y C-312 de 2017).

[25] Cfr. C-310 de 2002 y C-516 de 2016.

[26] Ibídem.

[27] Cfr. C-505 de 2002 y C-516 de 2016.

[28] Cfr. C-007 de 2016, C-516 de 2016 y C-096 de 2017.

[29] Cfr. Auto 066 de 2007, Auto 136 de 2014 y C-007 de 2016.

[30] En la sentencia C-007 de 2016, la Corte exigió el cumplimiento de los siguientes requerimientos: i) cuando se trate de la modificación formal de la Carta Política o de disposiciones integradas al bloque de constitucionalidad, debe explicarse el alcance del cambio y demostrar en qué sentido resulta relevante para la validez constitucional de la norma acusada. ii) Tratándose de un cambio del significado material del Estatuto Fundamental, apoyado en la doctrina de la Constitución viviente, debe exponerse concretamente las razones que demuestran una variación relevante del marco constitucional anterior. Es necesario explicar la modificación efectuada al parámetro constitucional, expresar los factores que acreditan dicha reforma y evidenciar la importancia del nuevo entendimiento constitucional respecto de las razones de la decisión pasada. iii) Para el caso del cambio del contexto normativo, existe la obligación de explicar el alcance de la variación realizada y evidenciar la forma en que afecta, de manera constitucionalmente relevante, el entendimiento de la disposición nuevamente cuestionada.

[31] Sentencias C-233 de 2014 y C-098 de 2017.

[33] Sentencia C-256 de 1997. Cfr. C-482 de 2008 y C-096 de 2017.

[34] Sentencia C-233 de 2014.

[35] Sentencia C-1404 de 2000.

[36] En la sentencia C-233 de 2014 se indicó que los motivos que justifican la extensión

excepcional de la competencia “son de doble naturaleza: lógica y constitucional. Lo primero, porque las reglas de derecho que se han de aplicar al estudio de las objeciones, se derivan, en no pocos casos, de otras reglas o principios más generales, no mencionados en las objeciones, pero que resultan insoslayables para fundamentar cualquier decisión. Lo segundo, porque dado que el mandato del artículo 241-8 superior califica las decisiones de la Corte en estos casos como definitivas, si no se efectúa en ellas el análisis de constitucionalidad de los mencionados temas conexos, éstos quedarán cobijados por el efecto de cosa juzgada constitucional que se deriva de la decisión final sobre la objeción como tal y, en consecuencia, ningún ciudadano podrá controvertirlos en el futuro”.

[37] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[38] Salvamento de voto de Jorge Arango Mejía y aclaraciones de voto de José Gregorio Hernández Galindo y Carlos Gaviria Díaz.

[39] Cfr. C-482 de 2008.

[40] En las sentencias C-041 de 2004, C-224 de 2004 y C-514 de 2004 se reiteró la jurisprudencia constitucional en relación con el reconocimiento de estímulos a los sufragantes previsto en las leyes 403 de 1997 y 815 de 2003.

[41] Cfr. sentencia C-007 de 2016.