

COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Actos reformativos de la Constitución

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE REFERENDO-Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION POR VIA DE REFERENDO-Competencia de la Corte Constitucional para conocer de todos los actos de las autoridades públicas que intervinieron en el proceso de reforma

La Corte es competente para ejercer un control judicial, por vía de acción pública de inconstitucionalidad, contra el acto reformativo de la Constitución, por vicios de procedimiento en su formación, a partir de la sentencia de control de constitucionalidad sobre la ley convocante expedida por el Congreso y hasta la promulgación del acto legislativo por parte del Presidente de la República. Es decir, es competente la Corte para conocer de todos los actos expedidos por las autoridades públicas que, según su competencia, tuvieren que intervenir en el complejo procedimiento de reforma constitucional por ésta vía, como actos propios del trámite de reforma constitucional. Sin lugar a dudas, contrario a lo que sostienen algunos intervinientes, una interpretación sistemática de la Carta Política evidencia que ninguna otra autoridad judicial es competente para pronunciarse acerca de la existencia o no de un vicio de forma durante el trámite de adopción del acto legislativo adoptado vía referendo. Por lo tanto, si la propia Constitución le entregó a la Corte Constitucional la competencia para conocer sobre la constitucionalidad de los actos legislativos, cualquiera sea su origen, por vicios de procedimiento en su formación, tratándose de un referendo entonces, las diversas etapas que concurren a la formación final del acto legislativo no pueden ser consideradas de manera individual y aislada del procedimiento constitucional, sino que se trata de unos actos jurídicos que integralmente forman parte de un procedimiento complejo de reforma constitucional. Así las cosas, los actos de trámite que culminan con un acto legislativo, no pueden ser controlados de manera separada por la jurisdicción contencioso administrativa.

ELECCIONES-Concepto técnico y ontológico

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION POR VIA DE REFERENDO-Parámetros normativos para su ejercicio

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION POR VIA DE REFERENDO-Alcance y finalidad

El control de constitucionalidad se extiende en estos casos a examinar si durante el trámite de una reforma constitucional adoptada por la vía del referendo, se garantizó la libertad del elector, y asimismo, si se acataron y respetaron unas reglas procedimentales preestablecidas sobre las cuales se edifica un sistema democrático, basado en últimas en los principios de publicidad y transparencia, a fin de que los resultados sean ciertos y se ajusten al umbral mínimo de votos afirmativos exigido por la Constitución. Este control tiene por finalidad garantizar la vigencia de la supremacía constitucional, en el sentido de que sean respetadas unas reglas procedimentales, mediante las cuales se ejerce la democracia participativa en Colombia. En otras palabras, que la voluntad popular se manifieste de manera libre, previo acatamiento a los principios transparencia y publicidad, salvo el ejercicio mismo del sufragio que debe ser secreto, durante cada uno de los pasos que comprende una reforma constitucional; en definitiva, que no se vulnere el principio democrático por la acción u omisión de una determinada autoridad pública.

CENSO ELECTORAL-Concepto e importancia

CENSO ELECTORAL-Elaboración y conformación

CENSO ELECTORAL-Suspensión de incorporación de nuevas cédulas de ciudadanía

CENSO ELECTORAL-Mecanismos administrativos para garantizar la transparencia y publicidad en su elaboración

CENSO ELECTORAL-Finalidad del principio de publicidad

El principio de publicidad, constituye una garantía del principio democrático, en la medida que asegura que todas las fuerzas políticas de la nación, y la ciudadanía en general, esto es, promotores y opositores a la propuesta de reforma constitucional, conozcan con antelación a la realización del certamen democrático la cifra exacta que conforma el censo nacional electoral, y por lo tanto tengan unas reglas claras antes del certamen democrático

CENSO ELECTORAL-Finalidad del principio de eficacia

Respecto del principio de eficacia, apunta a que la organización electoral cuente de manera razonable con unos datos ciertos y precisos para adelantar el procedimiento de votación del mecanismo de participación y finalmente pueda determinar la validez y aprobación de la reforma respectiva.

ACTO LEGISLATIVO QUE REFORMA LA CONSTITUCION POR VIA DE REFERENDO-Inexistencia de vicios de forma en su aprobación/ACTO LEGISLATIVO QUE REFORMA LA CONSTITUCION POR VIA DE REFERENDO-Soberanía popular y democracia participativa/ACTO LEGISLATIVO QUE REFORMA LA CONSTITUCION POR VIA DE REFERENDO-No vulneración de derechos políticos

Del examen atento de trámite correspondiente al censo electoral para el referendo realizado el 25 de octubre de 2003, como parte integrante del procedimiento que surtió el Acto Legislativo 01 de 2004, se evidencia que no existió el vicio de forma alegado por el demandante, por cuanto, se dio cumplimiento al artículo 378 de la Constitución en cuanto a que el Acto Legislativo 01 de 2004 que modificó el artículo 122 de la Constitución fue aprobado con el voto de más de la mitad de los sufragantes, y éstos excedieron la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral. Tampoco se violó el artículo segundo de la Constitución, pues por el contrario, en este caso se respetó la soberanía popular y se garantizó la democracia participativa, dado que los ciudadanos, quienes acudieron a votar y quienes se abstuvieron de hacerlo, actuaron bajo el conocimiento de unas reglas claras en cuanto al número de votos requeridos para la aprobación del referendo, ya que habían conocido con antelación al certamen la conformación del censo electoral para el referendo que se llevaría a cabo el 25 de octubre de 2003. En otros términos, se respetó un principio esencial de una democracia participativa según el cual se debe contar con unas “reglas de juego” claras, preestablecidas y públicas que garanticen la libertad de quienes deseen participar en un certamen democrático de esta naturaleza. No se aprecia vulneración a los artículos 40 y 99 Superiores, por cuanto no se trató en este caso de alegar un impedimento de los ciudadanos para tomar parte en el certamen democrático, ni de que en el momento del ejercicio del derecho al voto los ciudadanos hubieren dejado de acreditar tal condición.

CENSO ELECTORAL-Proceso de depuración

Referencia: expedientes D-5136

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2004.

Actor: Juan Manuel Charry Urueña

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil cuatro (2004)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Manuel Charry Urueña demandó el Acto Legislativo 01 de 2004. Cumplidos los trámites constitucional y legal propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.424, de 8 de enero de 2004:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2004

(enero 7)

Diario Oficial No. 45.424, de 8 de enero de 2004

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El pueblo de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. PÉRDIDA DE DERECHOS POLÍTICOS. El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la Comisión de Delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

REPUBLICA DE COLOMBIA

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 7 de enero de 2004.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Sabas Pretelt de la Vega.

El Viceministro de Hacienda y Crédito Público encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Ricardo Ortega López.

III. LA DEMANDA.

Considera el demandante, que el Acto Legislativo 01 de 2004, vulnera los siguientes artículos de la Constitución: el 378 inciso segundo porque se tomó la cuarta parte de un censo electoral inexacto e indebidamente conformado de la Constitución; la soberanía popular prevista en el artículo 2; el derecho a participar en referendos del artículo 40; de la calidad del ciudadano del artículo 99; de la prohibición de votar para los miembros de la Fuerza Pública del artículo 219; del voto como deber y derecho del artículo 258; y de las garantías plenas que debe el Consejo Nacional Electoral según el artículo 265.5.

En esencia, el ciudadano alega que con la aprobación del referendo constitucional, que tuvo lugar el día 25 de octubre de 2003, se vulneró el artículo 378 constitucional, constituyéndose un vicio en el procedimiento de formación del referendo y conforme al cual éste debe obtener voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral. Esta disposición fue infringida por inexacta conformación del censo electoral, pues no excluyeron

personas fallecidas y miembros de la fuerza pública; y si incluyeron cédulas no entregadas.

Considera además, que la función electoral, como expresión orgánica e institucional del principio democrático, requiere para su adecuado desarrollo de la adopción de procedimientos que garanticen que la voluntad popular se pueda manifestar en forma genuina y que sus decisiones sean respetadas; y que, en caso de persistir alguna duda debe aplicarse el indubio pro populo o in dubio pro democracia. ES decir, debe adoptarse una decisión favorable a la democracia directa.

El procedimiento adoptado por la Organización electoral para definir el censo electoral y el umbral, resquebrajan el derecho a tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, pues al incluir cédulas no entregadas, e incluir las de personas fallecidas o de miembros de la fuerza pública, la determinación del censo electoral y del umbral, le hace perder sentido y eficacia.

Anota, que no basta la calidad de ciudadano, sino que además resulta imperiosa la condición de su ejercicio, sin el cual no es posible ejercer los derechos políticos.

Se indica también, que la Organización Electoral no dio cumplimiento al artículo, 1, numeral 3, del Código Electoral, haciendo una interpretación del mismo que le diera validez, y optó por aquella otra que no le daba validez a los votos libremente depositados en las urnas y buena parte de la votación quedó sin validez. Tampoco dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 66 ibídem, modificado por la Ley 6 de 1990, sobre la suspensión de preparación de cédulas, de la que se deduce que no debe depurarse el censo electoral, no siendo cierto entonces que las normas electorales prohíban la cancelación y exclusión de cédulas del censo electoral a partir de la fecha de corte, por el contrario, el mandato es claro en cuanto establece que después de elaboradas las listas se debe continuar el proceso de depuración del censo mediante la cancelación o exclusión de una o más cédulas. Tampoco acierta el Concejo Nacional electoral, cuando afirma que la sola emisión de la cédula de ciudadanía sin que esta haya sido entregada al ciudadano, permite su inclusión en el censo electoral, pues la sola entrega lo habilita para ejercer sus derechos políticos de votar o abstenerse de hacerlo.

Concluye, que el juez constitucional debe analizar tanto las irregularidades que pueden influir en el resultado de la votación como las eventuales irregularidades en que hayan podido

incurrir las autoridades en la expedición de los actos de trámite que la hayan precedido.

Y que, en el censo electoral se incluyeron ciudadanos que no integran el censo electoral y no se aprobaron, debiendo aprobarse, otros artículos sometidos a referendo.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

1. Registraduría Nacional del Estado Civil.

La doctora Elvira Helena Montañés Romero, Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil interviene en el proceso de la referencia solicitándole a la Corte que deniegue la petición de inconstitucionalidad elevada por el ciudadano, por las razones que pasan a explicarse.

En lo que concierne al censo electoral, manifiesta que el Decreto- Ley 2241 del 15 de julio de 1986 y la Ley 6 de 1990 regulan todo lo referente con la etapa del proceso electoral atinente a la elaboración y conformación del mismo. De igual forma, el Manual del Censo Electoral, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo define como “una base de datos fundamental para la planeación, organización y ejecución de toda elección, pues de él se derivan aspectos relacionados con la infraestructura y logística requerida para garantizar su celebración”.

El Código Electoral, por su parte, establece la forma, los términos y oportunidades previstas para la elaboración del censo, pues resulta claro que, como toda etapa del proceso electoral, existen fechas perentorias de corte de obligatorio cumplimiento, so pena de no ser realizadas las elecciones, “todo lo cual responde a la necesidad de tener un corte que una vez fijado dé seguridad jurídica al proceso electoral por realizar, y además, fija unas reglas claras, generales e imparciales a las que deben someterse todas las tendencias políticas, sin distinción o discriminación alguna, como en efecto sucedió en el referendo, a las cuales se sometieron todas las tendencias ideológicas y políticas, que confluyeron en torno a dicho evento de participación ciudadana”.

La restricción según la cual el censo debe tener una fecha de corte máxima, que además de jurídica resulta ser razonable y lógica, fue avalada por la Corte en sentencia C- 145 de 1994.

En este orden de ideas, el límite y restricción temporal que impone el cierre de ingreso o egreso de registros en el Censo Electoral, es un imperativo para la seguridad y la certeza

jurídica de las elecciones y responde a principios constitucionalmente superiores tendientes a garantizar el buen decurso y desarrollo de la función electoral y de la democracia.

En lo que atañe a las cédulas de ciudadanía no reclamadas por sus titulares incluidas en el censo electoral, aclara que, de conformidad con el artículo 66 del Código Electoral, ingresan a las listas del mismo las cédulas expedidas hasta cuatro meses antes de la respectiva elección, sin que exista causal de exclusión por el hecho de que no hayan sido reclamadas por sus titulares.

Cabe asimismo señalar que el censo electoral 2003 se conformó de la siguiente manera:

- a. Con base en el censo electoral utilizado en la elección inmediatamente anterior, es decir, mediante la cual se eligió al Presidente y Vicepresidente de la República el 26 de mayo de 2002.
- b. Por las cédulas expedidas por primera vez que fueron preparadas en el período comprendido entre el último censo generado y hasta cuatro meses antes del proceso electoral, esto es, el 26 de junio de 2003.
- c. Por los ciudadanos que inscribieron su cédula durante el período establecido para tal fin, es decir, desde el 3 de enero y el 23 de junio de 2003 en el país, y en el exterior, entre el 4 y el 26 de septiembre de 2003.
- d. Por aquellos ciudadanos que han sido reportados como omitidos, luego de efectuarse la conformación inicial o precenso.

De igual manera, de conformidad con los artículos 67 a 71 del Código Electoral, fueron excluidos del censo los titulares de cédulas canceladas y dadas de baja de acuerdo con el mismo y aquellas pertenecientes a los miembros activos de la Fuerza Pública colombiana.

Señala igualmente que, a partir de las pasadas elecciones, la Registraduría Nacional del Estado Civil continuó con sus actividades de depuración del censo electoral. Al respecto, durante el año 2003, se realizó un trabajo institucional de actualización y depuración del Archivo Nacional de Identificación y del Censo Electoral que consistió en revisar los 2.634.000 registros civiles de defunción con serial de los últimos 14 años, que se encontraban en los archivos de la Dirección Nacional del Registro Civil a diciembre de 2002, con el propósito de

excluir las cédulas de ciudadanos fallecidos que aún estaban vigentes. Esta labor permitió cancelar 251.810 cédulas que estaban habilitadas.

Las anteriores actividades, asegura la interviniente “no tienen precedente alguno en el proceso de depuración del censo electoral”.

Adicionalmente, fueron canceladas 130.495 cédulas de ciudadanía por muerte del titular desde el mes de abril de 2002 hasta septiembre de 2003, con base en la información suministrada por los notarios. Así pues, concluye afirmando que “de existir cédulas de ciudadanía de personas fallecidas, éstas corresponderían a situaciones en que no se encontraba la información en la Registraduría Nacional del Estado Civil, esto es, porque no se ha realizado el registro de defunción ante autoridad competente o éste no ha sido recibido en las oficinas de novedades de la entidad o el documento de registro civil no contiene el número de la cédula de ciudadanía o el número de cédula no corresponde a los nombres de quien figura en el reporte o estos nombres son inexactos, casos en los cuales física y jurídicamente no podrían haber sido cancelados”.

Agrega que gracias a los oficios remitidos a los notarios del país, la divulgación del programa de actualización del Archivo Nacional de Identificación, reportes de los registradores sobre control de inhumanaciones practicadas en los cementerios de cada perímetro municipal, el proceso de dar de baja las cédulas de los condenados por delitos con pérdida de derechos políticos, se lograron dar de baja en ese período un total de 75.277 cédulas de ciudadanía. Igualmente, por concepto de falsa identidad, múltiple cedulación, renuncia de la ciudadanía y menoría de edad, fueron canceladas 15.233 cédulas de ciudadanía.

Sostiene asimismo que el aumento de cancelaciones de cédulas de los años 2002 y 2003, comparado con el promedio de las canceladas desde el año de 1988 hasta el año 2001, fue del 170.15% por muerte y del 1.033.96% por interdicción de derechos y funciones públicas. De igual manera, se elaboró, por primera vez, el Censo Electoral de los colombianos residentes en el exterior. Como consecuencia de esa iniciativa fueron excluidas sus cédulas de ciudadanía de las listas de sufragantes en Colombia. Este nuevo mecanismo evitó la doble contabilización de las cédulas de ciudadanía, estimadas en 178.624.

De igual forma, en relación con los miembros activos de las Fuerzas Militares y de Policía, se solicitó el 3 de junio de 2003 a los diferentes comandos las correspondientes listas, a fin de

excluirlos del Censo Electoral.

Concluye entonces afirmando que “el Censo Electoral para las elecciones de 2003 fue legal y debidamente conformado, por cuanto se dio estricto y cabal cumplimiento a las normas aplicables para su elaboración. Efectivamente, se tuvo en cuenta la información que se encontró de los registros civiles de defunción enviados y debidamente diligenciados por los notarios y demás funcionarios con facultad registral con precisión de la cédula de ciudadanía y los nombres del inscrito, así como las sentencias allegadas por los jueces de la República y la información remitida de manera consistente y oportuna por la Fuerza Pública y la generada internamente por la Registraduría”.

Termina su intervención haciendo un resumen de las diversas peticiones de revocatoria directa de las resoluciones del Consejo Nacional Electoral referidas a la conformación del Censo Electoral, así como de las acciones judiciales instauradas ante distintos jueces y tribunales del país por los mismos hechos aludidos por el demandante en el presente caso, dentro de las que se cuentan, acciones de tutela, populares y de cumplimiento, todas ellas falladas en contra de los demandantes.

2. Defensoría del Pueblo.

El doctor José Francisco Delgado Maya, Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, interviene para solicitarle a la Corte se declare inhibida para proferir fallo de fondo en el presente asunto.

Argumenta que en el presente caso se cuestiona un acto administrativo expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya ilegalidad debe ser declarada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo por medio de una acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A.

Agrega que el censo electoral goza de presunción de legalidad “y bajo tal presunción, los efectos jurídicos de la certificación que da cuenta del censo electoral se aplicaron en las votaciones del referendo, realizado el 25 de octubre de 2003.”

Concluye afirmando que los actos administrativos, tales como los que se impugnan en la demanda, no están incluidos en los parámetros normativos que la jurisprudencia de la Corte

ha construido, para hacer el juicio de constitucionalidad de un acto legislativo por un vicio de procedimiento en su formación.

3. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

El doctor Camilo Ospina Bernal, Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, interviene en el proceso de la referencia para coadyuvar la demanda presentada por el ciudadano Juan Manuel Charry Urueña.

Señala el interviniente que es necesario partir de dos conceptos desarrollados por la Corte: la primacía de lo sustancial sobre lo formal y el principio de instrumentalidad de las formas.

En cuanto al primero, la Carta de 1991 le otorga un valor fundamental a la democracia en aspectos procedimentales, como son las elecciones, el control de los mandatarios, la regulación de los partidos, así como sustanciales, que se expresan en los derechos fundamentales y en los fines del Estado; en tanto que el segundo implica que los procedimientos no tienen un valor en sí mismos y deben interpretarse teleológicamente, esto es, a la luz de los valores sustantivos que esas reglas pretenden realizar.

Cada una de las etapas que conforman el procedimiento de referendo constitucional tienen, a su vez, exigencias y procedimientos de índole constitucional “que fueron omitidos por la Organización Electoral al definir el censo y el umbral requerido por el artículo 378 de la Carta para la aprobación de un referendo.” De tal suerte que la Organización Electoral incurrió en omisiones contrarias a la Constitución.

En este orden de ideas, la Organización Electoral debió (i) velar por el desarrollo del proceso electoral en condiciones de plenas garantías; (ii) respetar la voluntad popular y no suponerla o suplantarla; (iii) favorecer la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afecten; (iv) determinar el censo electoral conforme lo dispone el Código Electoral; (v) realizar el escrutinio tendiente a definir tanto la votación por el sí como la abstención con posterioridad al 25 de octubre y no antes, y asimismo, (vi) interpretar y aplicar las normas electorales de conformidad con el artículo 4 constitucional.

Los hechos demuestran que la actuación de la Organización Electoral no se realizó de conformidad con la Constitución y la Ley, razón por la cual la omisión en el Acto Legislativo 01 de 2004 de aquellos artículos de la Ley 796 de 2003 que fueron aprobados por los

colombianos en las urnas es inconstitucional en cuanto al procedimiento que condujo a concluir que era la voluntad del pueblo fue contrario a los valores, principios y reglas preestablecidas en el ordenamiento jurídico. “Lo anterior se evidencia en la Resolución No. 5856 de 2003 (octubre 24) del Consejo Nacional Electoral y en la certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil que le sirvió de base, donde se incluyeron cédulas de personas fallecidas, de miembros de las Fuerzas Militares y aquellas no entregadas”.

Agrega que el Consejo Nacional Electoral en la resolución núm. 6939 del 19 de diciembre de 2003, al resolver una solicitud de revocatoria directa de la resolución núm. 5856 de 2003, reconoció que el censo allí certificado y en el umbral que con base en él se calculó, incluyó cédulas de personas fallecidas, miembros de las diferentes armas y cédulas no entregadas tramitadas por primera vez, las cuales no fueron excluidas del cálculo, según el CNE, con base en el artículo 66 del decreto 2241 de 1986.

4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El doctor Carlos Eduardo Meza G., en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene en el proceso de la referencia con el propósito de coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Juan Manuel Charry Urueña.

Alega que la actuación de la organización electoral determinó una discriminación no justificada entre los artículos que habían obtenido el umbral y los que no. Tal discriminación vicia de inconstitucional el trámite referendario, dado que se irrespetaron los principios de la soberanía popular y de democracia participativa, en la medida en que se tomó “una base no razonable para la evaluación de la voluntad de los votantes”.

En este orden de ideas, argumenta que al momento de expedirse el Acto Legislativo 01 de 2004 se incurrió en una omisión por cuanto se apoyó en un presupuesto fáctico errado y, por lo tanto, no obedece a una razón objetiva y suficiente.

Así pues, la omisión de las preguntas que, de conformidad con los hechos expuesto por el actor, debían ser incluidas en el texto del referendo es inconstitucional, no solamente porque es una discriminación injustificada entre las preguntas, por estar basada sobre un criterio falso, sino porque tal discriminación vulnera derechos fundamentales de todo el conglomerado social, que bien sea mediante la abstención o el voto, participaron en la

jornada del referendo del 25 de octubre.

Solicita por tanto “declarar la inexequibilidad de la omisión en el Acto Legislativo 01 de 2004, de los artículos correspondientes a las preguntas relacionadas en los números 2, 3, 8 y 13 de la Ley 796 de 2003, de conformidad con los hechos alegados en la demanda, y por tanto se decida que deben ser incorporadas al Acto Legislativo 01 de 2004”.

5. Contraloría General de la República.

El doctor Víctor Raúl Mejía Castro, en representación de la Contraloría General de la República, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte se declare inhibida para fallar de fondo en el presente asunto por falta de competencia.

Argumenta que la jurisdicción constitucional no es exclusiva de la Corte Constitucional, toda vez que existen otros órganos dotados de competencias judiciales a las cuales igualmente se les ha encomendado la guarda y supremacía de la Carta. En tal sentido, en el presente asunto se ataca un acto administrativo contentivo de la decisión de fijar el censo electoral y el umbral de participación, y en consecuencia, la competencia para conocer de la constitucionalidad del mismo está en cabeza del Consejo de Estado.

6. Consejo Nacional Electoral.

Luis Eduardo Botero Hernández, Presidente del Consejo Nacional Electoral, interviene en el proceso de la referencia solicitando la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada.

Argumenta que el CNE, atendiendo los preceptos constitucionales y legales, expidió varios actos administrativos encaminados a proteger los derechos constitucionales de todos los promotores del referendo, es decir, aquellos que promovieron el sí, el no y la abstención.

En relación con la consideración que el libelista hace respecto de la presunta vulneración del artículo 40 de la Constitución Política, se trata de una apreciación subjetiva que no corresponde al contenido del mencionado artículo y que descalifica las actuaciones del CNE insinuando que esta Corporación debía limitarse exclusivamente a garantizar los derechos de los promotores por el sí, desconociendo que abstenerse de sufragar es una forma válida y activa de participar. Esa fue una de las razones fundamentales para que la cifra de la cuarta parte del censo electoral no se alcanzara por muchas de las preguntas.

En lo que atañe a la vulneración de los artículos 99 y 219 constitucionales, el CNE considera que la restricción según la cual el censo debe tener una fecha de corte máxima, que además de jurídica resulta ser razonable y lógica, ha sido expuesta por la Corte en sentencia C - 145 de 1994.

En este orden de ideas, el CNE solicita a la Corte declarar “la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2004, toda vez que el trámite que antecedió a la expedición del mencionado Acto Legislativo, después de la promulgación de la Ley 796 de 2003 y de la sentencia C- 551 de 2003 de la Corte Constitucional, se ajustó a la Constitución Política y la Ley. Como ha quedado demostrado en múltiples instancias procesales, la Organización Electoral no desconoció en ningún momento las normas vigentes sobre la materia y el censo electoral fue la manifestación exacta de la información que se entregó en las correspondientes oportunidades y por las autoridades competentes para ello.”

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS.

1. Universidad del Rosario.

El doctor Alejandro Vanegas Franco, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, intervino para coadyuvar la demanda presentada por el ciudadano Charry Urueña.

A su juicio, el censo electoral que sirvió de base para la realización del referendo constitucional del 25 de octubre de 2003 adoleció de serias irregularidades, violándose de esta manera el artículo 378 constitucional, puesto que la cifra determinada por las autoridades electorales incluía cédulas de personas fallecidas, miembros de la fuerza pública y documentos de identidad no entregados.

De igual manera, se vulneró el artículo 2 de la Carta Política ya que no existió un adecuado procedimiento que asegurara la manifestación genuina y el respeto por la voluntad popular.

Así mismo, se violó el artículo 40 Superior ya que el procedimiento acogido por la Organización Electoral para determinar el censo electoral resquebrajó el derecho a tomar parte en los referendos y desconoció la genuina voluntad de los electores.

El artículo 219 de la Constitución se vulneró ya que no se permite a los miembros de la

fuerza pública ejercer el derecho al sufragio mientras se encuentren en servicio activo, e igualmente, el 265 ibídem, por cuanto le corresponde al CNE velar porque los procesos electorales se lleven a cabo bajo plenas garantías que permitan materializar el principio de democracia participativa.

2. Marcel Tangarife Torres.

El ciudadano Marcel Tangarife Torres intervino en el proceso de la referencia con el propósito de coadyuvar la demanda presentada por el doctor Charry Urueña.

Alega que, de acuerdo con las normas constitucionales y con el criterio del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, el referendo constitucional es un mecanismo de participación ciudadana para reformar la Constitución Política y es la materialización del principio de la democracia participativa. Por ello, para la Organización Electoral era deber constitucional adoptar con la suficiente anticipación y diligencia los actos encaminados a garantizar la pureza del sufragio para determinar la voluntad popular en la votación del referendo, y de esa manera preservar los pilares fundamentales de la democracia participativa y del derecho fundamental a participar en esa clase de votaciones, lo cual no se hizo al adoptar un Censo Electoral “inflado”, que no corresponde a la realidad, con lo cual el umbral mínimo de participación fue superior al verdadero volumen de ciudadanos aptos para votar. Al no actuar de esa manera, los actos acusados vulneran las normas y principios constitucionales relativos a la democracia participativa y a la soberanía popular.

Concluye afirmando que “tal como fue certificado y determinado el Censo Nacional Electoral, la falta de la debida diligencia de las autoridades electorales permitió que formaran parte de dicho censo cédulas de personas ya fallecidas, y posiblemente pudo ocurrir lo mismo con personas con interdicción de derechos o al servicio activo de la Fuerza Pública, de la guardia penitenciaria, de la guarda aduanera, y personas que hubieran renunciado a la nacionalidad colombiana”.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Viceprocurador General de la Nación en concepto No. 3617, recibido el 7 de julio de 2004, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2004.

Básicamente el concepto de la Vista Fiscal aborda dos grandes tópicos: el alcance de la competencia de la Corte Constitucional con relación al Acto Legislativo que contiene las normas constitucionales aprobadas mediante referendo y la naturaleza y función del censo electoral.

En relación con el primer tema, sostiene que teniendo en cuenta que en el control de todos los actos reformativos de la Constitución debe realizarse la confrontación del procedimiento mediante el cual se expidió el respectivo Acto Legislativo, es necesario por tanto precisar los siguientes aspectos: (i) determinar el procedimiento; (ii) la naturaleza de los actos que lo componen; (iii) los requisitos; (iv) si la Corte es competente para conocer de todos ellos y (v) qué tipo de irregularidades conllevan la declaración de inconstitucionalidad del acto.

En lo que concierne al proceso referido en el artículo 241.1 Superior, necesariamente comprende los actos posteriores a la sentencia que examina la constitucionalidad de la ley que convoca al referendo hasta la expedición y entrada en vigencia del Acto Legislativo. A su vez los pasos para la realización del referendo constitucional comprenden: un decreto del Gobierno Nacional fijando la realización de la votación; las resoluciones del Consejo Nacional Electoral; la sanción del Acto Legislativo.

Al respecto agrega que se trataría de actos administrativos, y por ende, la competencia para conocer de demandas contra los mismos estaría en cabeza del Consejo de Estado; más sin embargo “en este caso, no se trata de un decreto reglamentario ni de actos administrativos ordinarios, sino de actos indispensables del procedimiento para la realización de un referendo constitucional y, por tanto, su control es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional por expresa disposición del artículo 241, numeral 1º de la Carta”. A continuación agrega “cabe advertir que si se trasladara la competencia para el conocimiento de estos actos administrativos, no habría procedimiento constitucional o legal aplicable, que prevea que la Corte pudiese posteriormente entrar a evaluar la constitucionalidad del Acto Legislativo a partir de decisiones tomadas por otras autoridades judiciales”.

En lo que atañe al marco normativo para ejercer el control de constitucional, indica que aquello constituye el Título XIII de la Carta, la Ley 134 de 1994 y “aquellas disposiciones legales que regulan el proceso electoral, en tanto que guarden estrecha relación con las garantías

electorales del referendo”. Así mismo, la clase de irregularidad que afecte la constitucionalidad del acto acusado, es necesario que sea de una gravedad suficiente para ser calificada como un vicio en la formación de la norma, por vulnerar principios y valores constitucionales y por afectar la decisión popular relativa al referendo.

Por otra parte, en lo que concierne a la naturaleza y función del censo electoral, señala que, de conformidad con el manual elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el censo se define como “el conjunto de votantes, titulares de cédulas de ciudadanía aptas para votar por estar inscritos e incorporados en un determinado lugar...es la base fundamental para la planeación, organización y desarrollo de todo evento electoral incluyendo los diferentes mecanismos de participación ciudadana”.

El censo definitivo, agrega, es aquel que se obtiene una vez efectuado el proceso de corrección de inconsistencias detectadas en el precenso y ajustes con las cédulas que tengan revocatoria especial, del cual se determina el número de mesas que funcionarán el día de la elección. DE conformidad con el artículo 85 del Código Electoral, si después de elaboradas las listas de sufragantes se presenta alguna novedad, el registrador o su delegado enviará al jurado de votación, el listado de cédulas que no pueden sufragar y así se puede incluir el listado de personas que por error, omisión o rehabilitación no aparezca en el censo. Esta información que se incorpora aún el día de elecciones, no implica que se cambie las cifras que haya señalado el Consejo Nacional Electoral como umbral, por cuanto esta cifra es un parámetro que debe fijarse en algún momento anterior a la votación, con el fin de dar certeza a los votantes, aun cuando se pueda seguir suministrando información adicional a los jurados de las respectivas mesas con relación a las cédulas con las cuales se puede o no votar.

Finalmente señala que “si bien la Registraduría debe actuar de manera diligente para lograr el listado depurado de votantes, éste nunca corresponderá de manera exacta a la realidad, de allí que la validez del censo electoral no dependa como lo pretende el ciudadano Charry Urueña de esa correspondencia, pues de ser así, serían nulas todas las elecciones que se han realizado en nuestro país y mucho menos puede depender de la posibilidad efectiva de un ciudadano para votar como también lo sugiere el demandante al referirse a quienes no pueden votar por no haber reclamado su cédula de ciudadanía”.

En este orden de ideas, la Vista Fiscal solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2004.

VII. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, solicitan a la corte declararse inhibida para fallar de fondo el presente asunto por falta de competencia.

Aduce la Defensoría, que en el presente caso se cuestiona un acto administrativo expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya ilegalidad debe ser declarada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Agrega, que el censo electoral goza de presunción de legalidad y que con ella se hicieron las votaciones del referendo realizado el 25 de octubre de 2003. Concluye afirmando que los actos administrativos, como el que se impugna en este caso, no están incluidos dentro de los parámetros normativos que la jurisprudencia de la Corte ha construido para hacer el juicio de constitucionalidad de un acto legislativo por vicios de procedimiento en su formación.

La Contraloría General de la República considera, que la jurisdicción constitucional no es exclusiva de la Corte Constitucional, toda vez que existen otros órganos dotados de competencias judiciales a las cuales igualmente se les ha confiado la guarda de la Carta. Como en este asunto se ataca un acto administrativo la competencia le corresponde al Consejo de Estado.

Al respecto considera la Corte, que de conformidad con lo previsto en el artículo 241-1 de la Constitución, “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera sea su origen, solo por vicios de procedimiento en su formación.”(negritas fuera del texto original).

Esta disposición constitucional, sin lugar a dudas, otorga a la Corte Constitucional la competencia para conocer de las demandas de inconstitucionalidad instauradas por los

ciudadanos contra actos reformativos de la Constitución, cualquiera sea su origen. Por lo tanto, es clara la competencia de la Corte para conocer de la presente demanda contra el Acto Legislativo 01 de 2004, presentada por un ciudadano que alega vicios de procedimiento en su formación.

En relación con la reforma constitucional por la vía del referendo, esta Corporación en auto del 20 de enero de 2003, consideró que la Constitución establece “un control reforzado sobre la convocatoria de un referendo, porque además del control automático que ejerce la Corte sobre la ley de referendo, es viable la acción pública de inconstitucionalidad contra el acto reformativo de la Constitución. Y este control reforzado es razonable por cuanto, como ya se señaló, la reforma a la Constitución por medio de un referendo es un procedimiento que comprende diversas etapas. Por ende, conforme al artículo 241 ord 2, la Corte ejerce el control automático definitivo sobre la ley que somete a decisión del pueblo un proyecto de reforma constitucional, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 379 superior.” (subrayado fuera de texto).

Posteriormente, en sentencia C- 551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, mediante la cual, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”, se estimó, que “El control ejercido sobre la convocatoria de los referendos constitucionales es reforzado, porque además del control automático que ejerce la Corte sobre la ley de referendo, con posterioridad a su sanción, es viable la acción pública de inconstitucionalidad sin que ello signifique que se pueda desconocer el principio de la cosa juzgada.” (subrayado fuera de texto).

Recientemente, mediante Sentencias C-973 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-1000 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte se ha pronunciado sobre demandas de inconstitucionalidad propuestas por ciudadanos contra el Acto legislativo No. 01 de 2004, en las que se alegaron vicios de procedimiento en su formación, diferentes al invocado en esta oportunidad. En aquellas oportunidades consideró la Corte, que según lo dispuesto en la sentencia C-551 de 2003 y el Auto 001 del mismo año, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas propuestas contra los actos reformativos de la Constitución, incluyendo la reforma vía referendo, de conformidad con lo previsto en el artículo 241.1 de la Constitución.

De manera particular, en la Sentencia C-973 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte consideró que el control de constitucionalidad de los actos legislativos que reforman la Constitución por la vía del referendo, y que se activa por las demandas ciudadanas en virtud del numeral 1º del artículo 241 de la carta Fundamental, cubre todos los actos jurídicos que se produzcan con posterioridad al fallo de esta Corporación que decida acerca de la exequibildad de la ley de convocatoria a dicho referendo. En apoyo de lo anterior, basta con señalar que el conjunto de actos previos a la expedición del Acto Legislativo, constituyen meros actos de trámite que permiten la formación y consolidación de la reforma.

En dicha sentencia además se indicó, que [D]esde esta perspectiva, su competencia se asigna a la Corte, pues su control se dirige al análisis y evaluación del cumplimiento íntegro de los requisitos procedimentales de creación del acto reformativo. Sin embargo, este control de los actos proferidos por las distintas autoridades dentro del proceso de formación del Acto Legislativo, se sujeta necesariamente a la demanda de dicho acto, pues así lo exige explícitamente la Constitución Política.

Así entonces cabe precisar, que la reforma constitucional por vía de referendo está conformada por diversas etapas que deben ser agotadas de manera sucesiva, en las cuales interviene no solo el Congreso de la república, expidiendo la ley que convoca al referendo, sobre la cual debe surtirse automáticamente el control de constitucionalidad, sino además, las autoridades que conforman la Organización Electoral; los ciudadanos que se pronuncian mediante el voto afirmativo, en número exigido por la Constitución; y finalmente, el Presidente de la República a quien le corresponde sancionar y publicar el acto legislativo respectivo.

Se trata por tanto de un acto jurídico complejo, en cuanto a su formación, por cuanto requiere de la intervención de diversas autoridades públicas. Todas estas actuaciones concurren a la conformación final del acto reformativo de la constitución y constituyen pasos necesarios del trámite de reforma constitucional vía referendo, sobre los cuales corresponde a la Corte Constitucional ejercer el control de constitucionalidad.

Así las cosas, en lo que concierne a la Corte, ésta debe ejercer un control de constitucionalidad reforzado en el sentido de que, por mandato del numeral segundo del artículo 241 de la Carta Política, debe examinar que durante el trámite de aprobación que

surtió en el Congreso de la República la ley mediante la cual se convoca a un referendo no se haya incurrido en un vicio de carácter constitucional, control que se caracteriza por ser previo al pronunciamiento popular, automático, integral, concentrado, participativo y definitivo, en los términos de la sentencia C-551 de 2003. Y, por virtud del numeral primero del citado artículo 241 constitucional, la Corte es competente para ejercer un control judicial, por vía de acción pública de inconstitucionalidad, contra el acto reformativo de la Constitución, por vicios de procedimiento en su formación, a partir de la sentencia de control de constitucionalidad sobre la ley convocante expedida por el Congreso y hasta la promulgación del acto legislativo por parte del Presidente de la República.

Es decir, es competente la Corte para conocer de todos los actos expedidos por las autoridades públicas que, según su competencia, tuvieren que intervenir en el complejo procedimiento de reforma constitucional por ésta vía, como actos propios del trámite de reforma constitucional. Sin lugar a dudas, contrario a lo que sostienen algunos intervinientes, una interpretación sistemática de la Carta Política evidencia que ninguna otra autoridad judicial es competente para pronunciarse acerca de la existencia o no de un vicio de forma durante el trámite de adopción del acto legislativo adoptado vía referendo. Por lo tanto, si la propia Constitución le entregó a la Corte Constitucional la competencia para conocer sobre la constitucionalidad de los actos legislativos, cualquiera sea su origen, por vicios de procedimiento en su formación, tratándose de un referendo entonces, las diversas etapas que concurren a la formación final del acto legislativo no pueden ser consideradas de manera individual y aislada del procedimiento constitucional, sino que se trata de unos actos jurídicos que integralmente forman parte de un procedimiento complejo de reforma constitucional. Así las cosas, los actos de trámite que culminan con un acto legislativo, no pueden ser controlados de manera separada por la jurisdicción contencioso administrativa.

En este sentido comparte la Corte lo expuesto por el Procurador General, al decir que “...en este caso, no se trata de un decreto reglamentario ni de actos administrativos ordinarios, sino de actos indispensables del procedimiento para la realización de un referendo constitucional y, por tanto, su control es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional por expresa disposición del artículo 241, numeral 1º de la Carta”. A continuación agrega “cabe advertir que si se trasladara la competencia para el conocimiento de estos actos

administrativos, no habría procedimiento constitucional o legal aplicable, que prevea que la Corte pudiese posteriormente entrar a evaluar la constitucionalidad del Acto Legislativo a partir de decisiones tomadas por otras autoridades judiciales”.

Al respecto de la demanda que ahora ocupa la atención de la Corte, cabe asimismo recordar, que durante el trámite de aprobación de una reforma constitucional por vía de referendo, los ciudadanos no participan en un acto típico de la función electoral como tal. En tal sentido, la Corte en sentencia C- 041 de 2004, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, consideró lo siguiente:

“En efecto, siguiendo la valiosa doctrina sentada recientemente por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su obra “Diccionario Electoral”, el término “elecciones” presenta un sentido neutro o técnico y otro ontológico. El primero alude a una técnica de designación de representantes, no siendo procedente introducir distinciones sobre los fundamentos en que se basan los sistemas electorales, las normas que regulan su verificación y las modalidades que tiene su materialización. La segunda acepción se apoya en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el disfrute de los derechos políticos. En tal sentido, concluye el Instituto “se da una confluencia entre los conceptos técnico y ontológico de “elección”, al definírsela como “método democrático para designar a los representantes del pueblo””¹.

En este orden de ideas, la convocatoria al pueblo para que acuda a las urnas con el propósito de que se manifieste durante el desarrollo de un mecanismo de participación ciudadana, no puede ser entendida técnicamente como unas elecciones, ya que los ciudadanos no están ejerciendo una función electoral encaminada a designar a sus representantes de manera libre, pacífica, periódica y abierta.”

En consecuencia, los actos de las autoridades electorales expedidos en el curso del trámite de una reforma constitucional por vía de referendo son actos jurídicos proferidos durante el trámite de una reforma constitucional.

En este orden de ideas puede concluirse, que en sede de acción de inconstitucionalidad, la Corte goza de competencia exclusiva para pronunciarse acerca de los vicios de procedimiento en la formación de la reforma constitucional vía referendo; es decir, puede

analizar todas y cada una de las etapas propias del trámite de la reforma, no como actuaciones independientes, de competencia de otras autoridades, sino como partes de todo un procedimiento de reforma, desde la sentencia que declaró exequible la ley que convocó al referendo hasta la promulgación del Acto Legislativo.

2. Oportunidad de la acción.

De conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 379 de la Constitución, la acción pública contra los actos que la reforman, sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación. El Acto Legislativo 01 de 2003, referente a la pérdida de derechos políticos, fue publicado el 8 de enero de 2004 en el Diario oficial No. 45.424 y, a su vez, la presente demanda fue presentada el 12 de marzo del corriente año. Por lo tanto fue presentada dentro del término previsto en la Constitución.

3. Los cargos de inconstitucionalidad planteados en la demanda.

El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, considera que el Acto Legislativo 01 de 2004 es inconstitucional, por cuanto durante su trámite se incurrió en un vicio de forma, consistente en que no fueron excluidas del censo nacional electoral para la celebración del referendo constitucional del 25 de octubre de 2003, cédulas de ciudadanía pertenecientes a miembros activos de las Fuerzas Armadas y personas fallecidas; y, porque en el mismo se incluyeron a quienes no se les había entregado para aquel entonces su documento de identidad. De allí que, en su concepto, se vulneraron los artículos 2, 40, 99, 219, 265.5 y 378 constitucionales.

Al respecto, la Vista fiscal, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, consideran que la demanda no puede prosperar, al no haberse presentado vicio alguno en la elaboración del censo electoral, durante el trámite que antecedió la expedición del Acto Legislativo 01 de 2004.

El Departamento Administrativo de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Universidad del Rosario y el ciudadano Tangarife Torres coadyuvan la demanda, por cuanto, a su juicio, el censo electoral que sirvió de base para la realización del referendo constitucional presentaba serias irregularidades.

En este orden de ideas, le corresponde a la Corte determinar en primer lugar, los parámetros para ejercer el control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Carta Política adoptados mediante referendo y su alcance, y finalmente, si durante el trámite que surtió el Acto Legislativo 01 de 2004 se incurrió o no en un vicio de forma en relación con la determinación del censo electoral que sirvió de base la realización del referendo que tuvo lugar el 25 de octubre de 2003, para lo cual la Corte examinará: (i) qué es el censo electoral, de qué manera se elabora según la normatividad vigente, qué papel está llamado a cumplir en tanto que regla procedimental esencial en el funcionamiento de un sistema democrático, y (ii) si concretamente en el caso de la determinación del censo que sirvió de base para el referendo constitucional del 25 de octubre de 2003 se incurrió en un vicio de forma que afecte la validez del Acto Legislativo 01 de 2004.

4. Contenido y alcance del control de constitucionalidad que se ejerce por vía de acción pública de inconstitucionalidad contra los actos legislativos adoptados por referendo constitucional.

En lo que concierne a los parámetros normativos de referencia para ejercer el control de constitucionalidad sobre los actos reformativos de la Constitución por la vía del referendo, retomando las consideraciones que sobre el punto expuso la Corte en la Sentencia C-551 de 2003, y que son aplicables para el caso, debe considerarse que cuando el artículo 379 de la Constitución establece que los actos legislativos solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título, no significa que el control de la Corte sólo deba tomar en consideración esa disposición, por la sencilla razón de que la expedición de un acto legislativo vía referendo, no se encuentra regulado exclusivamente en el Título XIII, ya que, por ejemplo, el artículo 378 Superior reenvía a otras disposiciones que no hacen parte del mencionado artículo, ni allí tampoco se hace referencia a la competencia de la Corte Constitucional, ni a las funciones que conciernen a la Organización Electoral, entre otros asuntos. Por lo tanto, el trámite propio de la reforma constitucional vía referendo, no se agota en lo previsto en el Título XIII de la Constitución, por lo que, éste debe ser interpretado con las demás disposiciones constitucionales que resulten aplicables al procedimiento propio de dicha reforma.

Además, como el acto legislativo adoptado vía referendo, implica la utilización de un mecanismo particular de participación ciudadana, la Corte deberá tomar en cuenta no sólo las normas constitucionales que regulan la figura del referendo sino también, en lo pertinente, la Ley 134 de 1999 Estatutaria de los mecanismos de participación, que desarrollen estrecha y directamente principios y valores constitucionales, y en particular las exigencias establecidas por el título XIII de la Carta², y que representan vicios susceptibles de provocar la inconstitucionalidad del acto legislativo.

Cabe recordar, que las leyes estatutarias consagradas constitucionalmente por los artículos 152 y 153 de la Carta Política de 1991, se caracterizan por tener un rango constitucional superior al de las demás leyes y una categoría especial dentro del ordenamiento constitucional, tanto por su contenido material como por el trámite a seguirse en su formación³.

El control de constitucionalidad se extiende en estos casos a examinar si durante el trámite de una reforma constitucional adoptada por la vía del referendo, se garantizó la libertad del elector, y asimismo, si se acataron y respetaron unas reglas procedimentales preestablecidas sobre las cuales se edifica un sistema democrático, basado en últimas en los principios de publicidad y transparencia, a fin de que los resultados sean ciertos y se ajusten al umbral mínimo de votos afirmativos exigido por la Constitución. Este control tiene por finalidad garantizar la vigencia de la supremacía constitucional, en el sentido de que sean respetadas unas reglas procedimentales, mediante las cuales se ejerce la democracia participativa en Colombia. En otras palabras, que la voluntad popular se manifieste de manera libre, previo acatamiento a los principios transparencia y publicidad, salvo el ejercicio mismo del sufragio que debe ser secreto, durante cada uno de los pasos que comprende una reforma constitucional; en definitiva, que no se vulnere el principio democrático por la acción u omisión de una determinada autoridad pública.

5. El censo electoral es un instrumento para el ejercicio de la democracia participativa en Colombia.

En este caso, el vicio que alega el demandante consiste en que, en la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003 se vulneró el principio democrático, y en particular los artículos 378, 2, 40, 99, 219, 258 y 265.5 de la Constitución, por cuanto el censo electoral que sirvió de

base para establecer el número de personas que se encontraban habilitadas para pronunciarse sobre el referendo realizado el pasado 25 de octubre de 2003 no correspondía a la realidad, como quiera que no se habían excluido del mismo las cédulas de los miembros de la fuerza pública y de las personas fallecidas; así mismo, por cuanto se habían incluido cédulas no entregadas a quienes las habían solicitado por primera vez.

Algunos intervinientes coadyuban la demanda, indicando que el censo electoral que sirvió de base al referendo constitucional del 25 de octubre de 2003 no corresponde a la realidad, por cuanto el día anterior a su publicación, incluía personas fallecidas o inhabilitadas para sufragar.

En términos generales puede considerarse, que el censo electoral constituye una herramienta tecnológica esencial para el adecuado funcionamiento de la democracia participativa, pues se trata del parámetro que la autoridad correspondiente debe tener en cuenta para determinar la aprobación del referendo; por lo tanto, existe una inescindible relación entre la adecuada conformación del censo electoral y el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos⁴. Se trata además, de una base de datos donde se incluyen los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, que pueden válidamente sufragar en un determinado certamen democrático, y que le permite al Estado controlar, planear, organizar y desarrollar no solo los certámenes electorales sino igualmente los mecanismos de participación.

Al respecto, la Corte en Sentencia C- 955 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en la que declaró exequible la expresión “y grupos políticos” contenida en el artículo 1 del Decreto 2241 de 1986 que sobre el principio de proporcionalidad estableció que [D]entro del marco del sistema del cuociente electoral, las corporaciones escrutadoras asegurarán la representación proporcional de los partidos y movimientos políticos expresadas en las urnas conforme al artículo 172 de la Constitución Nacional, consideró que respecto del cuociente electoral era preciso mencionar en primer lugar el censo electoral, para lo cual expresó lo siguiente:

“No obstante, el ejercicio del sufragio se encuentra sometido a ciertas reglas que buscan preservar el orden en los procesos electorales y conservar el control de los comicios por

parte del Estado.

“En primer lugar debe mencionarse el censo electoral. Este censo está compuesto por el registro general de los ciudadanos con derecho al voto, que es elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. El número total de ciudadanos con derecho al voto está determinado por el número de ciudadanos que inscribieron sus cédulas con el fin de participar en el desarrollo de un evento electoral. La distribución del territorio nacional en circunscripciones –nacional o territoriales– también permite al Estado llevar un control del modo en que se ejerce el derecho al sufragio, porque permite sectorizar las votaciones de acuerdo con las corporaciones públicas y las curules que deban ser ocupadas por los candidatos a la respectiva elección.

“Con fundamento en la información arrojada en el censo electoral dentro de cada circunscripción, el Estado se encuentra en capacidad de planear, organizar y desarrollar los comicios respectivos. Este proceso se adelanta a partir de la expedición de listas definitivas de votantes que son publicadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, y que se distribuyen entre las diferentes mesas de votación del país, con el fin de que los titulares de las cédulas inscritas se acerquen a votar.” (subrayado fuera de texto).

Ahora bien, por su propia naturaleza, el censo electoral lejos de ser permanente crece y se renueva día a día con la expedición e inscripción de cédulas de ciudadanía. Pero también decrece y se depura constantemente con la cancelación de las mismas por las circunstancias previamente determinadas por el legislador.

Es así como el Código Electoral –Decreto 2241 de 1986–, la Ley 6ª de 1990 y el decreto 1010 de 20005, regulan lo referente a la elaboración y conformación del censo electoral, estableciendo causales y procedimientos precisos para la cancelación de cédulas, así como términos de corte para la determinación del mismo. De conformidad con lo previsto en el Decreto 1010 de 2000, le corresponde a la Registraduría nacional del Estado Civil, registrar la vida civil e identificar a los colombianos y dirigir y organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana, así como llevar el censo electoral⁶. Y, en particular, es la Dirección de Censo Electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil la encargada de velar por la actualización permanente del Censo Electoral⁷.

En dichas normas se dispone además, que deben ser excluidas del censo electoral las

cédulas de ciudadanía de quienes ingresan a las Fuerzas Armadas y del personal de guardianes de las cárceles y aduana y rentas departamentales⁸; también disponen que deben ser canceladas, y por lo tanto excluidas del Censo Electoral, aquellos que pierden sus derechos políticos por sentencia judicial ejecutoriada que imponga como pena accesoria la pérdida de derechos políticos⁹, las personas fallecidas, las que tengan múltiple cedulaación, la expedición de una cédula a un menor de edad o a un extranjero que no tenga carta de naturaleza, la pérdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país y falsa identidad o suplantación¹⁰. Todos estos hechos deben ser debidamente informados a la Registraduría Nacional del Estado Civil, y documentados por las autoridades competentes..

Además, el legislador consideró necesario establecer una fecha de corte para la inclusión de nuevas cédulas en el censo electoral, a fin de que la autoridad respectiva establezca la base para la determinación del censo electoral que se aplicará para la realización de un determinado certamen democrático. Al respecto el artículo 6° de la Ley 6ª de 1990 establece que:

“La preparación de cédulas de ciudadanía se suspenderá cuatro (4) meses antes de las respectivas votaciones con el fin de elaborar las listas de sufragantes. (negrilla fuera de texto).

Cabe recordar, que en la Sentencia C-145 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, a propósito del examen de una norma legal que establecía un término de suspensión, por tres meses, de incorporación de nuevas cédulas de ciudadanía al censo electoral, la Corte, si bien declaró inexecutable dicha disposición en cuanto a que su regulación era propia de una ley estatutaria, consideró sobre las fechas de corte para la determinación del censo electoral se ajustan a la Constitución. Al respecto dijo:

“El contenido normativo del precepto en examen, responde a una necesidad apenas razonable y atendible, tendiente a procurarle a la organización electoral los mecanismos operativos que le permitan adoptar las medidas requeridas en orden a la buena marcha del proceso electoral, al permitirle formar la lista de sufragantes, con una fecha de corte de la cedulaación respectiva, que precediendo en tres (3) meses a las elecciones, además le permiten garantizar la fidelidad y veracidad de los datos que conforman el censo, toda vez que le concede a la organización electoral un período que se muestra a todas luces

indispensable para que ésta pueda hacer las verificaciones y actualizaciones que fueren del caso. Sin el señalamiento de una fecha de corte para la incorporación al censo de votantes, la Registraduría Nacional no podría precisar con exactitud el número de integrantes del censo electoral. Es bien sabido que una serie de hechos afectan la actualidad de los datos sistematizados entre ellos la muerte del cedulao, la imposición de penas que conlleven la suspensión de los derechos políticos, y las causales que dan lugar a la cancelación de la cédula. Todo lo cual obliga a su comprobación y actualización. Otro sano propósito por el que propende la norma que se examina, es el de impedir la múltiple inscripción en tratándose de elecciones por circunscripciones territoriales, caso en el cual las cédulas incorporadas al censo electoral deben compararse con las inscritas.

“Los anteriores argumentos permiten concluir que la restricción anotada es razonable y ajustada a la realidad de la organización electoral colombiana, por lo cual no encuentra la Corte que el contenido de este artículo vulnere la Constitución. (Subrayado fuera de texto).

Aunado a lo anterior, cabe indicar que el art. 8 de la Ley 6ª de 1990¹¹ establece diversos mecanismos administrativos complementarios encaminados a garantizar la transparencia y publicidad en la elaboración del censo electoral: (i) tres meses antes de cualquier certamen democrático, los Registradores Distritales y Municipales instalarán una mesa de información electoral en la que se exhibirán los listados de los números de cédulas de ciudadanía que integran el censo electoral correspondiente al Distrito o al Municipio; (ii) dentro del mes siguiente a la instalación y exhibición de los listados cualquier ciudadano podrá formular podrá reclamar por errores u omisiones en la elaboración de dicho censo; (iii) dentro del mes siguiente a la instalación y exhibición de los listados cualquier ciudadano podrá asimismo formular reclamo en casos de cancelación por muerte o de omisión en su inclusión a fin de que nombre y cédula correspondientes sean incluidos en el censo electoral; y, (iv) el Registrador Nacional del Estado Civil publicará los listados del censo correspondiente a cada sección del país en los diarios de circulación nacional y en los regionales que cubran el respectivo territorio.

Pues bien, el censo electoral, su determinación y oportunidad, resultan ser entonces indispensables para que los mecanismos de participación democrática establecidos en la Constitución cumplan la misión de expresar la verdadera voluntad popular; por lo tanto, esta figura permite darle cabal cumplimiento a los mandatos constitucionales que consagran un

umbral mínimo de participación ciudadana para efectos de darle viabilidad a una iniciativa popular para presentar proyectos de ley o de reforma constitucional¹², la solicitud ciudadana para la convocatoria de un referendo para la derogatoria de una ley¹³, la convocatoria por el pueblo a una Asamblea Constituyente¹⁴, la solicitud para someter a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso¹⁵, y la aprobación de reformas a la Constitución por la vía del referendo.

Entonces, lo relevante constitucionalmente del Censo Electoral es que debe apuntar al otorgamiento de plenas garantías para que el certamen democrático se ajuste a lo dispuesto en la Constitución; y por lo tanto, le corresponde imprimirle eficacia, publicidad, transparencia y seguridad a la reforma adoptada vía referendo.

El principio de publicidad, constituye una garantía del principio democrático, en la medida que asegura que todas las fuerzas políticas de la nación, y la ciudadanía en general, esto es, promotores y opositores a la propuesta de reforma constitucional, conozcan con antelación a la realización del certamen democrático la cifra exacta que conforma el censo nacional electoral, y por lo tanto tengan unas reglas claras antes del certamen democrático, por cuanto, de conformidad con el artículo 378 constitucional “la aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral”.

Principio de publicidad que no se predica solo respecto del Censo Electoral, sino del certamen democrático en general. Es así como la Ley 134 de 1994, dedicó su Título X a la consagración de las normas sobre divulgación institucional, publicidad y contribuciones, para los efectos del referendo tanto constitucional como legal.

Y respecto del principio de eficacia, apunta a que la organización electoral cuente de manera razonable con unos datos ciertos y precisos para adelantar el procedimiento de votación del mecanismo de participación y finalmente pueda determinar la validez y aprobación de la reforma respectiva.

6. Inexistencia de los vicios alegados en la demanda en relación con el censo electoral.

Una vez establecido que el censo electoral es un instrumento al servicio de la democracia participativa en Colombia; que en materia de referendo constitucional se ajustan a la Constitución las fechas de corte que realiza la Registraduría Nacional del Estado Civil para efectos de la conformación del mismo, siendo imprescindible, en todo caso, el respeto por el requisito de publicidad, pasa la Corte a examinar si se presentó o no una irregularidad que sea de tal entidad que constituya un vicio de forma durante el trámite que terminó con la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2004.

El día 17 de julio de 2003, el Presidente de la República expidió el decreto 2000 de 2003, e igualmente dispuso comunicale a la Registradora Nacional del Estado Civil la mencionada convocatoria con el objeto de que “adopte las medidas necesarias para su realización”.

El Consejo Nacional Electoral, mediante resolución núm. 5315 del 23 de septiembre de 2003 dictó las “normas sobre el escrutinio general de la votación sobre el referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003”, en cuyo artículo primero se dispuso lo siguiente:

“Conformación del censo electoral para el referendo. El censo electoral para la votación del referendo convocado para el 25 de octubre de 2003, será el que suministre la Registraduría Nacional del Estado Civil, consolidado a 24 de octubre de 2003. En esa fecha, la Registraduría Nacional del Estado Civil informará y publicará en el Diario Oficial el número de ciudadanos que conforman el censo electoral y, en consecuencia, el número de sufragantes que deben concurrir a la votación para que el referendo cumpla con los requisitos señalados en el artículo 378 de la Constitución Política”.

En cumplimiento de lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil emitió la siguiente certificación que fue publicada en el Diario Oficial núm. 45.350, p. 21, del 24 de octubre de 2003:

“Registraduría Nacional del Estado Civil.

CERTIFICACIONES

La Registraduría Nacional del Estado Civil,

CERTIFICA QUE:

El Censo Nacional Electoral, a la fecha asciende a 25.069.773 ciudadanos, aptos para ejercer el derecho al sufragio.

Para que el Referendo Constitucional convocado mediante la Ley 769 de 2003 cumpla con los requisitos señalados por el artículo 378 de la Constitución Política, deben sufragar más de 6.267.443 ciudadanos.

Se expide en Bogotá, D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de octubre de 2003, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 1° de la Resolución número 5315 del 23 de septiembre de 2003, proferida por el Consejo Nacional Electoral.

La Registradora Nacional del Estado Civil,

Almabeatriz Rengifo López.

Ese mismo día, el Consejo Nacional Electoral profirió la resolución núm. 5856 “por la cual se establece el umbral de participación y el número de votos mínimos que debe obtener cada una de las preguntas del referendo a celebrarse el 25 de octubre de 2003 para su aprobación”, la cual apareció publicada en el Diario Oficial núm. 45.353, p. 10, del 27 de octubre de 2003, y en cuyo artículo tercero se dispuso:

“Una vez obtenido el umbral de participación a que se refiere el artículo anterior, por cada una de las preguntas, se considerarán aprobadas aquellas que hayan obtenido al menos 3.133.723 votos por el sí.”

Posteriormente, esa misma autoridad pública profirió la resolución núm. 001 del 2 de enero de 2004 “Por la cual se declara el resultado del referendo constitucional, de iniciativa gubernamental, convocado mediante Ley 796 de 2003, cuya votación se realizó el 25 de octubre de 2003”, en cuya parte resolutive se declaran los resultados de la votación del referendo constitucional, realizado el 25 de octubre de 2003; se declara aprobada, por vía de referendo, la reforma al artículo 122 de la Constitución y no aprobadas, por no reunir los requisitos previstos en el inciso segundo del artículo 378 de la Carta Política, los numerales 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 18 del “proyecto de reforma a la Constitución sometido a referendo mediante el artículo 1 de la Ley 796 de 2003”, así como comunicarle al

Presidente de la República la declaración de los resultados.

Pues bien, del examen atento de trámite correspondiente al censo electoral para el referendo realizado el 25 de octubre de 2003, como parte integrante del procedimiento que surtió el Acto Legislativo 01 de 2004, se evidencia que no existió el vicio de forma alegado por el demandante, por cuanto, se dio cumplimiento al artículo 378 de la Constitución en cuanto a que el Acto Legislativo 01 de 2004 que modificó el artículo 122 de la Constitución fue aprobado con el voto de más de la mitad de los sufragantes, y éstos excedieron la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

Tampoco se violó el artículo segundo de la Constitución, pues por el contrario, en este caso se respetó la soberanía popular y se garantizó la democracia participativa, dado que los ciudadanos, quienes acudieron a votar y quienes se abstuvieron de hacerlo, actuaron bajo el conocimiento de unas reglas claras en cuanto al número de votos requeridos para la aprobación del referendo, ya que habían conocido con antelación al certamen la conformación del censo electoral para el referendo que se llevaría a cabo el 25 de octubre de 2003.

En este orden de ideas, con antelación a la celebración del referendo constitucional fue publicado el censo nacional electoral, es decir, las autoridades públicas, los partidos y movimientos políticos, y la ciudadanía en general, fueron enterados el día anterior a la celebración del referendo, es decir con antelación, sobre la cifra exacta de personas habilitadas para participar el 25 de octubre de 2003, y por ende, se tenía conocimiento del umbral indispensable para que una determinada pregunta del referendo se considerara aprobada por el pueblo. En otros términos, se respetó un principio esencial de una democracia participativa según el cual se debe contar con unas “reglas de juego” claras, preestablecidas y públicas que garanticen la libertad de quienes deseen participar en un certamen democrático de esta naturaleza.

Tampoco se aprecia vulneración a los artículos 40 y 99 Superiores, por cuanto no se trató en este caso de alegar un impedimento de los ciudadanos para tomar parte en el certamen democrático, ni de que en el momento del ejercicio del derecho al voto los ciudadanos hubieren dejado de acreditar tal condición.

Aunado a lo anterior, un examen del acopio probatorio demuestra que con antelación a la celebración del referendo constitucional del 25 de octubre de 2003, la Registraduría Nacional del Estado Civil desplegó una importante labor logística encaminada a depurar el censo electoral. En efecto, de conformidad con informaciones suministradas por la Dirección del Censo Electoral¹⁶, los pasos que se siguieron para la conformación del mencionado censo fueron los siguientes:

24.197.632

Incorporación omisiones censo 2002

34.102

Cédulas expedidas antes de 1988 e inscritas en el 2003 en Colombia

135.297

Cédulas expedidas antes de 1988 e inscritas en el 2003 en el exterior

4.120

Incorporación omisiones precenso 2003

36.502

Cédulas preparadas junio de 2003

1.285.252

TOTAL REGISTROS INCLUIDOS

25.692.905

Inhumaciones

17.950

Necrodactilias positivas

50.250

Campaña de verificación para cancelación de registros de defunción

251.810

Cancelación por muerte reportada por notarías

130.495

Pérdida de derechos políticos

75.277

Miembros activos Fuerza Pública

90.184

Otras novedades (doble cedulaación, suplantación y renuncia a la nacionalidad, minoría de edad)

7.166

TOTAL REGISTROS EXCLUIDOS

623.132

CENSO ELECTORAL ELECCIONES 2003

25.069.773

Fuente: Dirección del Censo Electoral.

Un segundo documento a tener en cuenta por su importancia, lo constituye una certificación expedida el 16 de diciembre de 2003 por el Dr. Rodrigo Pérez Monroy, Coordinador Grupo de Novedades de la Registraduría Nacional del Estado Civil, según la cual durante el período comprendido entre el 19 de septiembre y el 24 de octubre de 2003, fueron canceladas las siguientes cédulas de ciudadanía¹⁷:

FACTOR DE CANCELACIÓN

REPORETE DE INFORMACIÓN

CANTIDAD

CANCELACIÓN POR MUERTE

REGISTRADORES DEL ESTADO CIVIL

7.284

NOTARIOS PÚBLICOS

5.060

DOBLE CEDULACIÓN

COORDINACIÓN VALIDACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN

2.254

FALSA IDENTIDAD

COORDINACIÓN VALIDACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN

2

Fuente: Coordinación Grupo de Novedades.

De igual manera, obran en el expediente fotocopias de los oficios que el Registrador Delegado en lo Electoral remitió, con fecha 3 de junio de 2003, al Director General de la Policía Nacional¹⁸, al Comandante General de las Fuerzas Militares¹⁹, al Comandante General de la Fuerza Aérea Colombiana²⁰ y al Comandante de la Armada Nacional²¹, solicitándoles el envío de las correspondientes listas de personal de Oficiales, Suboficiales y Miembros Activos de sus respectivas fuerzas “con el fin de proceder a excluirlos del censo electoral”. Los anteriores escritos fueron respondidos mediante oficio RDE-0331 del 3 de junio de 2003, por conducto del Comando General de las Fuerzas Militares, y con base en la

información suministrada, la Registraduría Nacional del Estado Civil procedió de la siguiente manera22:

FUENTE

REGISTROS RECIBIDOS

REGISTROS CON INCONSISTENCIAS

REGISTROS VALIDADOS

EJÉRCITO

183.960

37.879

146.081

ARMADA

7.242

205

7.037

FUERZA AEREA

7.370

1.098

6.272

POLICÍA

4.013

78.513

TOTAL

281.098

43.195

237.903

Fuente: Dirección del Censo Electoral.

Las anteriores pruebas demuestran que, contrario a lo sostenido por el demandante, la Registraduría Nacional del Estado Civil no suspendió la exclusión de cédulas para la determinación del censo electoral con antelación a la celebración del referendo constitucional del 25 de octubre de 2003, y por ende, los cargos de inconstitucionalidad no están llamados a prosperar.

En suma, la Corte no encuentra que durante el trámite del Acto Legislativo 01 de 2004 se hubiesen vulnerado los artículos 2, 40, 99, 219, 258, 265.5 y 378 constitucionales como lo alega el demandante.

VIII. DECISIÓN.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo 01 de 2004, por los cargos analizados en la sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ob. cit. p. 1206.

2 Sentencia C-551 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

3 Sentencia C-180 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara, y Sentencias C-011 de 1994 M.P. Alejandro Martínez caballero y C-088 de 1994 M.P. Fabio Morón Días.

4 En tal sentido, en derecho comparado, el Tribunal Constitucional español en sentencia del 24 de julio de 1988, al momento de resolver un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 28 de 1983, referente a las elecciones al Parlamento Vasco consideró lo siguiente: “A este respecto debe ponerse ante todo de manifiesto la conexión inescindible existente entre el derecho fundamental de sufragio y la inscripción censal, pues, dado que sólo tendrán la condición de electores, y podrán ser elegibles, los ciudadanos que figuren inscritos en el censo –y así lo reconoce la Ley vasca (arts. 2 y)-, la inclusión en éste constituye un requisito indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio. Es cierto que se trata de dos derechos de naturaleza distinta –la inscripción censal es de naturaleza declarativa de la titularidad del derecho de voto y no constitutiva de la misma-, pero no existe un derecho a tal inscripción separado del de sufragio, y éste comprende el de ser inscrito en el censo. Por ello resulta perfectamente congruente con la protección especial que la Constitución dispensa al derecho fundamental proclamado en su art. 23.1, que el art. 38.4 de la vigente Ley Orgánica electoral disponga la aplicación del procedimiento preferente y sumario previsto en el art. 53.2 C.E. a los recursos jurisdiccionales que se deduzcan frente a las decisiones de la Oficina del Censo Electoral, fuera del período electoral, en materia de listas electorales. Y que quepa también, por la vía configurada en el art. 43 de LOTC, recurso de amparo frente a una exclusión indebida en las mencionadas listas, del mismo modo que respecto al sufragio pasivo aparece expresamente previsto en el art. 49 de aquella Ley Orgánica electoral.

Dada la relevancia de la inscripción censal en el ejercicio del derecho fundamental de sufragio, el censo se convierte así en un instrumento indispensable para dicho ejercicio. (negritas agregadas).

5 Decreto 1010 del 6 de junio de 2000 “Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado

Civil; y se dictan otras disposiciones”.

6 Decreto 1010 de 2000, Artículos 2, 4.11 y 4.12.

7 Decreto 1010 de 2000, artículo 37.11.

8 Decreto 2241 de 1986, artículo 86.

9 Decreto 2241 de 1986, artículo 70.

10 Decreto 2241 de 1986, artículo 67.

11 Al respecto cabe señalar, que estos trámites establecidos en la legislación colombiana para garantizar la correcta elaboración del censo electoral, resultan ser más que otros regulados en el derecho comparado. Así por ejemplo, en España, no cualquier ciudadano puede solicitar una corrección de un dato censal, tal y como lo consideró el Tribunal Constitucional de ese país en sentencia STC 148 de 1999: “Los términos del art. 39.3 L:O:R:E:G. (“Dentro del plazo anterior cualquier persona podrá formular reclamación dirigida a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral sobre sus datos censales...”)

no dejan duda de que los únicos legitimados para las reclamaciones en él previstas son las personas naturales directamente afectadas en sus propias situaciones censales. Así obliga a entenderlo la referencia a “sus datos censales”, como objeto posible de la reclamación, que impide, en buenos términos lógicos, que la referencia anterior a cualquier persona pueda incluir a personas, ni siquiera individuales, a las que no afecte el dato censal cuestionado. Por ello esa vía de reclamación no puede servir de vehículo de un hipotético interés (perfectamente legítimo, por lo demás) de los contendientes en la elección en orden a controlar la regularidad del censo, aunque éste haya de ser el que delimite el círculo subjetivo de los electores a los que dichos competidores en la elección se propone solicitar su voto (negrillas agregadas).

12 C.P., artículos 155 y 375.

14 C.P., artículo 376 inciso 2.

15 C.P., artículo 377.

16 Folio 82 del cuaderno de pruebas.

17 Visible a folio 129 del cuaderno de pruebas.

18 Visible a folio 89 del cuaderno de pruebas

19 Visible a folio 91 del cuaderno de pruebas

20 Visible a folio 93 del cuaderno de pruebas

21 Visible a folio 95 del cuaderno de pruebas

22 Visible a folio 126 del cuaderno de pruebas