

Sentencia C-1173/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Acto legislativo sobre pérdida de derechos políticos

Referencia: expediente D-5107

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo Nro. 001 del 7 de enero de 2004.

Actor: Guillermo Botero Nieto.

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Guillermo Botero Nieto demandó el Acto Legislativo 01 de 2004.

En auto de fecha 17 de marzo de 2004, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda por no cumplir los requisitos constitucionales y legales. Al actor se le dio plazo para hacer la corrección correspondiente.

En auto de fecha 29 de marzo de 2004, y estudiado el escrito de corrección, el magistrado sustanciador rechazó la demanda.

El demandante presentó recurso de súplica contra este rechazo, el cual fue decidido por Auto de Sala Plena, el 4 de mayo de 2004, en el siguiente sentido :

“RESUELVE :

Primero.- CONFIRMAR parcialmente el auto dictado el día 29 de marzo de 2004 por el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, en el sentido de rechazar la demanda formulada contra el Acto Legislativo 01 de 2004 relativa a que la Registraduría del Nacional del Estado Civil usurpó la función del Consejo Nacional Electoral de escrutar la votación para el referendo.

Segundo.- REVOCAR parcialmente el auto dictado el día 29 de marzo de 2004 por el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra y, en su lugar, ADMITIR la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el Acto Legislativo 01 de 2004, por el cargo referido a la presencia de vicios de procedimiento en la formulación del referendo, puesto que, según el demandante, éste no fue aprobado por un número de sufragantes que “exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral”, como lo exige el artículo 378 de la Constitución

Política.”

Es de observar que de esta decisión fue ponente el doctor Manuel José Cepeda Espinosa y de la misma salvaron voto 3 magistrados : los doctores Clara Inés Vargas Hernández, Alvaro Tafur Galvis y Jaime Araujo Rentarúa, quienes consideraron que la demanda no reunió los requisitos para su admisión y tampoco fue debidamente corregida.

En auto de 18 de junio de 2004, el magistrado sustanciador, en cumplimiento de lo decidido por la Sala Plena, dispuso proseguir el proceso de inconstitucionalidad, y para tal efecto, solicitó, además, que se allegaran las pruebas que allí se especifican, las que fueron recibidas en su oportunidad.

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

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada :

ACTO LEGISLATIVO 01 de 2004-10-01

(enero 7)

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.”

III. LA DEMANDA.

Las razones de la demanda se circunscribirán a las admitidas por la Sala Plena en el Auto de 4 de mayo de 2004, que confirmó y revocó parcialmente el rechazo de la demanda. De acuerdo con las consideraciones consignadas en este Auto, el único cargo a examinar es el siguiente y con las siguientes razones :

“7. El artículo 2 del decreto 2067 de 1991 determina los requisitos que deben cumplir las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. Entre ellos establece la

obligación de precisar cuáles son las normas constitucionales vulneradas y de presentar las razones por las cuales se considera que las disposiciones acusadas son inconstitucionales. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que esas razones deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes para justificar la demanda.¹

Pues bien, la primera acusación formulada por el actor cumple con estos requisitos. El cargo supone que la Corte indague si en la determinación del umbral de participación se vulneró el inciso segundo del artículo 378 de la Constitución, que establece que “[l]a 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.” Se trata, entonces, de observar si se incurrió en un vicio de procedimiento al fijar el umbral de participación con base en el número total de personas inscritas en el censo electoral, sin antes haber retirado de él a las personas allí registradas que no poseían para ese momento la calidad de ciudadanos en ejercicio. Así, pues, la pregunta concreta que deberá resolverse es la siguiente: ¿El que, supuestamente, la cifra del censo electoral que sirvió de base para la determinación del umbral de participación incluyera personas que no poseían la calidad de ciudadanos en ejercicio constituye un vicio de procedimiento en la formación del referendo, que debe conducir a su declaración de inconstitucionalidad?” (fls. 65 y 66)

Sobre el segundo cargo concerniente a la supuesta usurpación por parte de al Registraduría del Estado Civil de funciones del Consejo Nacional Electoral, la Corte señaló que el cargo no cumple los requisitos mínimos para su admisión, pues el argumento no es claro, ni suscita una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

IV. INTERVENCIONES.

Intervinieron en este proceso el doctor Campo Elías Rivero Pico, Jefe (e) de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el doctor Luis Eduardo Botero Hernández, Presidente del Consejo Nacional Electoral, en defensa del Acto acusado. Los argumentos que ambos exponen son semejantes y se resumen así :

El Decreto ley 2241 de 1986 y la Ley 6 de 1990 regulan todo lo relacionado con la etapa del proceso electoral. El artículo 76 del Código Electoral, modificado por el artículo 14 de la Ley 6 de 1990 estableció que a partir de 1988 el ciudadano sólo podrá votar en el sitio donde aparezca su cédula de ciudadanía, conforme al censo electoral, y que permanecerán en el censo electoral del sitio respectivo, las cédulas que integraban el censo de 1988, y las que con posterioridad allí se expidan o se inscriban, mientras no sean canceladas o se inscriban en otro lugar.

El censo electoral es una base de datos fundamental para la planeación, organización y ejecución de toda elección.

Las situaciones que inciden y determinan la conformación del censo electoral son : suspensión en la preparación de cédulas (art. 66); las causales de cancelación de la cédula (art. 67 - muerte del ciudadano, múltiple cedula, expedición de la cédula a un menor de edad, expedición de la cédula a un extranjero que no tenga carta de naturaleza, falsa identidad o suplantación); los registros civiles de defunción (art. 69); interdicción de derechos

y funciones públicas (art. 70); limitación a los miembros de la fuerza pública (art. 86).

Respecto de las cédulas de ciudadanía no reclamadas, que para el actor no debieron ser incluidas, hay que señalar que existió divulgación por parte de los registradores para su entrega y las mismas siempre estuvieron a disposición de los ciudadanos que no las reclamaron, entrega que requiere presentación personal. No existe causal de exclusión del censo por la no reclamación.

En cuanto a la manera como se conformó el censo electoral para el referendo constitucional y se expidió la certificación mediante el cual se señaló el mismo, se refirieron en forma detallada al trabajo realizado por cada una de las Registradurías del país para llegar al Censo electoral para las elecciones de 2003 de 25.069.773.

La Registradora Nacional del Estado Civil expidió la certificación correspondiente, que fue publicada en el Diario Oficial de fecha 24 de octubre de 2003.

Mediante Resolución 5856 del 24 de octubre de 2003, del Consejo Nacional Electoral, publicada en el Diario Oficial del 25 del mismo mes y año, se estableció el umbral de participación y número de votos mínimos que debe tener cada pregunta del referendo, para su aprobación.

Así mismo, en el concepto del 27 de octubre de 2003, el Consejo Nacional Electoral fijó su criterio en relación con el asunto, no accediendo a una solicitud tendiente a depurar el censo electoral que sirvió de base para el referendo votado el 25 de octubre, encaminado a que se redujera el número de potenciales votantes correspondientes a los municipios en donde no fue posible realizar la votación o los tarjetones fueron destruidos.

También la Registradora resolvió la solicitud de revocatoria directa presentada por el apoderado de la Asociación de colombianos por el referendo, el día 11 de noviembre de 2003. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral resolvió múltiples solicitudes presentadas por la misma Asociación en las que pedía la modificación tanto del umbral fijado con base en el censo electoral, como de la Resolución 5856 de 24 de octubre de 2003, que estableció el número de votos mínimos que debe obtener cada una de las preguntas del referendo.

Se presentaron, además, acciones de tutela, acción popular, acción de cumplimiento, acciones que no han prosperado, ni tampoco el recurso de insistencia.

Adjuntaron los documentos correspondientes a sus respuestas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3649 de fecha 3 de septiembre de 2004, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2004. Puso de presente que como cursa el proceso D-5136, en el que se estudia otra demanda de inconstitucionalidad cuyos cargos son esencialmente los mismos del presente proceso, esta demanda, posiblemente, sea cosa juzgada constitucional.

En su concepto el señor Procurador se refirió al trámite del Acto Legislativo desde la expedición de la Ley 796 de 2003, que convocó al referendo; a la sentencia C-551 de 2003;

al Decreto 2000 del 19 de julio de 2003, que señaló el día 25 de octubre como fecha para realizar el referendo; a las Resoluciones del Consejo Nacional Electoral encaminadas a regular el escrutinio : la Resolución 5315 de 23 de septiembre de 2003 y la Resolución de la Registraduría de fecha 24 de septiembre de 2003; y, al Acto Legislativo 001 expedido el 8 de enero de 2004.

Analiza el alcance de la competencia de la Corte Constitucional, según los artículos 241, 242, 374 y 378 de la Constitución.

Los actos a que se refiere el artículo 241, numeral 1, de la Carta, comprende desde los actos posteriores a la sentencia C-551 de 2003, que evaluó la constitucionalidad de la ley que convocó al referendo, hasta la expedición y entrada en vigencia del Acto Legislativo, que son los siguientes :

* Decreto del Gobierno Nacional que fijó la fecha de realización de la votación;

* Las resoluciones del Consejo Nacional Electoral; y.

* El Acto Legislativo 01 de 2004, sancionado por el Presidente de la República.

Pone de presente que por la naturaleza de estos actos, el control de constitucionalidad no le correspondería, aparentemente a la Corte Constitucional, según el artículo 237 de la Carta. Sin embargo, estos actos no son actos ordinarios, sino actos indispensables del procedimiento para la realización del un referendo constitucional, por lo que hay competencia de la Corte para su examen. Al parecer así lo entendió el Consejo de Estado al inadmitir las demandas contra el Decreto 2000 de 2003, por el cual se fija la fecha del referendo, ya que remitió las demandas a la Corte Constitucional.

Ubicada la competencia de la Corte, el Ministerio Público pasa a examinar el cargo central presentado por el actor, a partir del siguiente entendimiento del tema :

El cargo del demandante consiste en la afirmación de que la abstención debe ser declarada previa decisión que califique su eficacia jurídica. El Consejo Nacional Electoral no debió adoptar como censo electoral el dato suministrado por la Registraduría, sino que debió señalar cuáles eran los votos válidos y las abstenciones válidas, pues, la suma de ellos, es lo que denomina “campos cibernéticos”, que no reflejan el resultado de las elecciones del 25 de octubre. Esta afirmación del demandante la prueba con las siguientes razones : el censo se estableció el día anterior; el Consejo no cuantificó las personas que podían eficazmente ejercer el voto o abstenerse, ni verificó que todas las personas incluidas en el censo, tuviesen derecho al sufragio, ni exploró la voluntariedad de quienes teniendo derecho al sufragio no asistieron a las urnas.

Este cargo, el señor Procurador lo controvierte así : “Aunque la argumentación de la

demanda en términos de la confrontación del texto constitucional con el procedimiento surtido por el referendo no es muy clara, puede deducirse que el ciudadano Botero Nieto encuentra viciado el trámite del Acto Legislativo 001 de 2004, por cuanto se basó en un censo electoral inexacto, con lo cual se transgredió el artículo 378 de la Carta. Por ello es necesario analizar la naturaleza y la función que cumple el censo electoral, para determinar si se verifica un vicio de procedimiento que amerite la solicitud de inconstitucionalidad de la norma acusada.”

Para tal efecto, el Ministerio Público se analizó detenidamente los puntos referidos a la naturaleza y función del censo electoral y la metodología utilizada para establecer el censo nacional electoral para el referendo realizado el 25 de octubre de 2003. Concluyó así :

“Analizado el procedimiento surtido para el establecimiento del censo electoral, el Ministerio Público no considera que se hayan vulnerado valores constitucionales como la soberanía popular, el derecho al voto, la voluntad popular, la democracia participativa, ni las funciones de las autoridades encargadas de la organización electoral. El censo electoral, como se advirtió, es una cifra de referencia y su validez no depende la exacta correspondencia entre sus datos y el número de ciudadanos que efectivamente pueden participar en una jornada electoral. En este caso, entre al Resolución No. 5856 del 24 de octubre de 2003, la cual estableció el umbral de participación y el número de votos mínimos que debía obtener cada una de las preguntas del referendo que se celebró el 25 de octubre de 2003 y el número de ciudadanos que efectivamente podían votar el 25 de octubre de 2003. Del estudio realizado no se observa que las autoridades electorales hayan actuado en contravención de la Constitución o la ley de tal manera que se haya viciado el proceso refrendatario como lo señala el demandante.

Como se advirtió, aun cuando se presente una irregularidad en el trámite de un acto legislativo, ésta debe ser 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. En el presente caso, no hay justificación para una declaración de inconstitucionalidad por cuanto una eventual diferencia entre el censo y la realidad electoral del día de la votación no constituye ninguna irregularidad o infracción de una norma del Título XIII de la Carta, de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación o de la ley electoral, relativa al trámite del acto legislativo que contiene los textos normativos aprobados en el referendo.” (fls. 421 y 422)

VI. PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO.

Al proceso se allegaron las pruebas solicitadas en el auto de fecha 18 de junio de 2004 y algunos otros documentos que las autoridades electorales consideraron oportuno acompañar. La relación de estos documentos es la siguiente :

Del Consejo Nacional Electoral, las siguientes Resoluciones (fls. 82 a 147):

* Resolución 001 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”

* Resolución 5315 de 23 de septiembre de 2003 “Por medio de la cual se dictan normas sobre el escrutinio general de la votación sobre el referendo convocado mediante la ley 796 de 2003” Publicación en el Diario Oficial 45.326.

* Resolución 5373 de 30 de septiembre de 2003 “Por medio de la cual se modifica el artículo 11 de la Resolución 5315 del 23 de septiembre de 2003 “sobre el escrutinio general de la votación sobre el referendo convocado mediante la ley 796 de 2003”. Publicación en el Diario Oficial 45.335.

* Resolución 5856 de 2003 “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.” Publicación en el Diario Oficial 5856.

De la Registraduría Nacional del Estado Civil (fls. 148 a 165)

* Certificación expedida por la Registradora, de fecha 23 de octubre de 2003, que establece que el censo electoral asciende a 25.069.773 y que para que el referendo cumpla con los requisitos del artículo 378 de la Constitución, deben sufragar 6.267.443 ciudadanos. Publicado en el Diario Oficial 45.350, de fecha 24 de octubre de 2003.

* Las comunicaciones enviadas a la Registradora referidas a las solicitudes del señor Clímaco Giraldo Gómez, apoderado de la Asociación de Colombianos por el Referendo, y las respectivas respuestas de la Registradora.

Del Director de la Biblioteca Enrique Low Mutra en la que envía el Diario Oficial 45.353.

El auto de fecha 19 de julio de 2004, por medio del cual se incorporó al expediente el Diario Oficial 45.431.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 1, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de acusaciones contra un Acto Legislativo.

2. Cosa juzgada.

La Corte Constitucional profirió la sentencia C-1121 de 2004, en la que declaró exequible el Acto Legislativo 001 de 2004. Los cargos allí estudiados son esencialmente iguales a los formulados en este proceso, tal como lo observó el señor Procurador en su concepto.

Existe, entonces, cosa juzgada y, en consecuencia, se estará a lo dispuesto por la Corte en la sentencia C-1121 de 2004 en mención.

VIII. DECISION.

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

RESUELVE :

Estarse a lo dicho en la sentencia C- 1121 de 2004, en relación con el Acto Legislativo 001 de 2004.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver al respecto, entre muchas otras, las sentencias C-1052 de 200, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-142 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.