

Sentencia C-337/97

DEMOCRACIA-Participación del ciudadano/SUFRAGIO-Participación del ciudadano

Entendida la democracia, desde el punto de vista formal, como “un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad”, ha de aceptarse que la participación de los ciudadanos en la toma de esas decisiones es elemento fundamental, sin el cual no puede concebirse la existencia de dicho sistema. Si el sufragio es medio esencial para la participación del ciudadano en el ejercicio del poder político, es deber del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” e implementar los “mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de ese derecho a los ciudadanos”.

DERECHO AL VOTO-Principal mecanismo de participación del ciudadano/VOTO-Derecho y deber

El derecho al voto es el principal mecanismo de participación ciudadana. Desde este punto de vista, las normas constitucionales que facultan a los ciudadanos para ejercer el sufragio, obligan correlativamente a las autoridades electorales a hacer posible el ejercicio de tal derecho, que halla su opuesto en el no-derecho de los demás -particulares y autoridades-, a impedirles que lo hagan con entera libertad. Las mismas normas que consagran el ejercicio del voto como una actividad esencialmente libre, hacen inmune al abstencionista a la acción del legislador tendiente a prohibir el no ejercicio del derecho al voto, o a atribuirle alguna pena, a la vez que hacen incompetente al Congreso para actuar de ese modo, “pues el sufragante conserva en todo caso el derecho de abstenerse de votar, votar en blanco o hacerlo en favor de cualquier candidato”. Resultaría paradójico que el legislador, no siendo competente para criminalizar la abstención -conducta no plausible-, tampoco pudiera incentivar la conducta ciudadana -ésta sí plausible- que se le opone: soportar la carga que significa ejercer conscientemente el voto. Cuando la Constitución consagra el sufragio como un derecho y un deber, el legislador tiene la posibilidad de desestimular la conducta abstencionista y de estimular el sufragio. Si el voto de los ciudadanos es necesario para legitimar la democracia, el legislador no sólo puede sino que debe estimular el voto, claro

está, sin vulnerar principios constitucionales como el contenido en el artículo 13.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Incentivos legales para votar

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

PARTICIPACION CIUDADANA-Estímulos para votar

Para la Corte es plausible que para fomentar la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas, se establezcan estímulos que permitan crear conciencia cívica en la población apta para votar, enfatizando así la importancia de este acto dentro de un Estado democrático como el nuestro. La cultura de la participación de los ciudadanos en las elecciones y demás decisiones que se tomen por medio del sufragio, están orientadas a la satisfacción de intereses colectivos, es decir, del bien común. Se trata entonces de cambiar la conducta apática de los ciudadanos frente al voto por un comportamiento positivo, mediante la concesión de estímulos y el reconocimiento por parte del Estado de buen ciudadano. Tampoco encuentra la Corte que la creación de estímulos distorsione la libertad y el sentido patriótico del voto, pues al ciudadano, como se expuso en párrafos anteriores, no se le coacciona para elegir entre las opciones existentes, puesto que bien puede cumplir su deber mediante el voto en blanco. Los estímulos al voto no coaccionan al sufragante sino que apelan a su conciencia cívica para que participe de un objetivo que el Estado considera plausible: consolidar la democracia, fin que es legítimo desde el punto de vista constitucional.

TEST DE RAZONABILIDAD-Guía de protección del principio de igualdad/TEST DE IGUALDAD

Si bien el legislador puede establecer distinciones entre las personas para la consecución de un fin determinado, ellas deben tener una justificación objetiva y razonable. La alusión a la razonabilidad implica que en la evaluación de la justificación de un trato desigual, el intérprete debe ejercer una labor de ponderación y verificación de los diferentes elementos que entran en juego, para determinar si éstos se adecuan o no a las reglas, principios y valores constitucionales. Para ello cuenta con una guía metodológica, denominada test de igualdad, que le permite “separar elementos que usualmente quedarían confundidos en una perspectiva general.”

TEST DE IGUALDAD-Elementos

TEST DE IGUALDAD-Elección del medio

Si bien el test exige que el intérprete evalúe la necesidad del medio para el logro del fin perseguido, esta facultad no puede entenderse como una exclusión de la potestad plena del legislador para elegir entre diferentes alternativas las que, a su juicio, mejor satisfagan el fin propuesto. En otras palabras, si los medios utilizados son adecuados y proporcionados, el legislador podrá escoger el que estime más conveniente, sin necesidad de probar que la medida elegida es la única disponible para alcanzar su objetivo.

EJERCICIO DEL VOTO-Ingreso a instituciones de educación superior

EJERCICIO DEL VOTO-Descuento tiempo de prestación del servicio militar

El medio que se utiliza para estimular la participación del ciudadano en los comicios es adecuado, porque tiene como finalidad lograr que los ciudadanos aptos para prestar el servicio militar participen en la conformación, ejercicio y control del poder político, concurriendo a las urnas. Además, ese instrumento resulta proporcionado, porque no implica un sacrificio de los derechos de otras personas, ni establece una carga adicional excesiva al beneficiario, pues simplemente, compensa el esfuerzo del ciudadano que identificó los candidatos o analizó las decisiones que habrían de adoptarse, reflexionó sobre ellas e introdujo su voto en la urna, con un alivio de otro deber que está llamado a cumplir. Las personas que por fuerza mayor o caso fortuito no lo hicieron, también son beneficiarias del

descuento en la prestación del servicio militar.

EJERCICIO DEL VOTO-Preferencia para acceso a un empleo de carrera estatal

Como el ingreso y ascenso a cargos de carrera se realiza por el sistema de méritos y calidades, bien puede disponer el legislador que, en caso de igualdad en el puntaje, una calidad adicional sea el cumplir cabalmente con los deberes de ciudadano. Si el Estado está interesado en que la democracia se preserve, es lógico que prefiera que las personas que están a su servicio tengan un compromiso con ese propósito. Obsérvese además que, en este caso, la preferencia constituye factor de desempate, pues claramente se señala que la preferencia en la elección se presenta cuando existe “igualdad de puntaje”.

EJERCICIO DEL VOTO-Becas educativas, predios rurales y subsidio de vivienda

Se trata de un mecanismo de desempate entre varias personas que se encuentran en idénticas condiciones, lo que supone que los posibles beneficiarios accedieron al concurso en igualdad de oportunidades y se utilizaron los mismos criterios de selección. Además, es posible y legítimo que el Estado, considere que en caso de empate, la persona que merece ser adjudicataria de los beneficios que él concede, sea aquella que está interesada en que la democracia se preserve y que cumpla con sus deberes ciudadanos.

EJERCICIO DEL VOTO-Descuento costo matrícula en institución oficial superior

El trato desigual que se establece entre las personas que votaron y aquellas que no lo hicieron, tiene una justificación razonable. En primer lugar, porque se trata de instituciones oficiales de educación superior, lo que permite que el Estado pueda renunciar a algunos ingresos económicos que normalmente recibiría por el pago de matrículas, sin que con ello viole la autonomía universitaria. En segundo lugar, porque tanto el voto, como el pago de la matrícula en una institución oficial, son cargas que impone el Estado al ciudadano, pudiendo, como ya lo había señalado la Corte, compensarlas. En tercer lugar, porque este beneficio no sacrifica el acceso a la educación superior, pues se trata de personas que ya tienen un cupo ganado por méritos académicos, dentro de la institución universitaria.

Referencia: Expediente OP-016

Objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 002/95 Cámara, 220/96 Senado, “Por la cual

se establecen estímulos para los sufragantes”.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio fechado el 12 de junio de 1997, el Presidente del Senado de la República remitió a esta Corporación el proyecto de ley que se intitula “Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes”, el cual fue objetado por el Presidente de la República, por razones de inconstitucionalidad.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. EL TRAMITE LEGISLATIVO

- El 20 de julio de 1995, el Representante a la Cámara JUAN IGNACIO CASTRILLON ROLDAN presentó al Congreso de la República el proyecto de ley número 002/95, “Por la cual se reglamenta el deber de votar y se crean estímulos para los sufragantes”, siendo repartido en la misma fecha a la Comisión Primera Constitucional.

- Posteriormente, el Representante a la Cámara WILLIAM VELEZ MESA presentó el proyecto de ley No. 030/95, “Por la cual se establecen estímulos para el ejercicio del voto y se determina la edad de la ciudadanía”.

- Luego el Representante a la Cámara CARLOS ARDILA BALLESTEROS, presentó el proyecto de ley No. 044/95, “Por el cual se introducen algunas reformas en el sistema de votación y se dictan otras disposiciones”.

Dado que los tres proyectos citados se referían a un mismo tema, la Comisión Primera Constitucional Permanente decidió acumularlos y designó como ponentes para primer debate a los Representantes a la Cámara William Vélez Mesa, Ramón Elejalde y Roberto Camacho, quienes presentaron a consideración de la Comisión el proyecto que aparece publicado en la

Gaceta del Congreso No. 179 de mayo 15 de 1996, páginas 6 a 9.

- El 5 de diciembre de 1995, la Comisión Primera de la Cámara aprobó en primer debate al proyecto acumulado.
- El 15 del mismo mes, la Plenaria de la Cámara le dió segundo debate siendo aprobado por unanimidad.
- El texto definitivo del proyecto, aprobado por la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 62 de febrero 27 de 1996. Había sido ya remitido al Senado mediante oficio No. 013 de enero 24 de 1996.
- El Senador Parmenio Cuéllar Bastidas fue comisionado para elaborar el informe ponencia para primer debate ante la Comisión Primera Constitucional de esa Corporación. La ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 179 de mayo 15 de 1996.
- La Comisión Primera Constitucional del Senado de la República aprobó el proyecto en primer debate, el 5 de junio de 1996.
- Para segundo debate se designó ponente al mismo senador, cuyo informe fue aprobado por la Plenaria del Senado el 27 de noviembre de 1996.
- Como entre los proyectos aprobados en las plenarias de la Cámara y del Senado hubo diferencias, se nombró una Comisión de Conciliación, en los términos del artículo 161 de la Constitución, la cual elaboró el proyecto final que fue sometido a la consideración de ambas Cámaras Legislativas. El informe de la Comisión Conciliadora fue aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 5 de diciembre de 1996 y en la Plenaria del Senado de la República el 9 de diciembre del mismo año.
- El 10 de diciembre de 1996, se remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para la correspondiente sanción.
- Con oficio de fecha 27 de diciembre de 1996, el Presidente de la República devolvió sin sancionar el proyecto de ley a la Cámara de Representantes, formulando las objeciones de inconstitucionalidad que son materia de este proceso.

- Las Plenarias de la Cámara y del Senado aprobaron los informes presentados por las respectivas comisiones accidentales, en los que se declaraban infundadas las objeciones.

III. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO.

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“ARTICULO 1°. El voto es un derecho y un deber ciudadano. La participación mediante el voto en la vida política, cívica y comunitaria se considera una actitud positiva de apoyo a las instituciones democráticas, y como tal será reconocida, facilitada y estimulada por las autoridades.

“ARTICULO 2°. Quien como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados, gozará de los siguientes beneficios:

“1) Quien hubiere participado en las elecciones inmediatamente anteriores tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hayan hecho, en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.

“2) Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar tendrá derecho a una rebaja de un (1) mes en el tiempo de prestación de este servicio, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachiller, y de dos (2) meses, cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.

“3) Quien hubiere participado en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.

“4) Quien hubiere ejercido el derecho al voto en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hicieron, en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto.

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

“ARTICULO 3°. El ciudadano tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador.

“ARTICULO 4°. Se considera justificada la abstención electoral en una determinada votación cuando dentro de los quince (15) días siguientes a los escrutinios municipales el interesado demuestra, de manera fehaciente ante el Registrador Municipal o Distrital o del Estado Civil o Cónsul del lugar donde está inscrita su cédula, que no sufragó por fuerza mayor o caso fortuito.

“Si el Registrador Municipal o Distrital del Estado Civil o el Cónsul aceptare la excusa, expedirá el certificado electoral de que trata el artículo siguiente.

“Si la excusa no fuere aceptada, el interesado podrá apelar la decisión ante el superior inmediato.

“ARTICULO 5°. Créase el certificado electoral como plena prueba del cumplimiento ciudadano del deber de votar, el cual será expedido por los jurados de mesa de votación, o el Registrador Municipal o Distrital del Estado Civil o el Cónsul del lugar donde se encuentre inscrita la cédula.

“PARAGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con el Certificado Electoral, determinará el tiempo y la forma de su expedición, lo mismo que sus refrendaciones sucesivas.

“ARTICULO 6°. Durante los noventa (90) día anteriores a la fecha de cada elección, o del día en que deba realizarse un evento de participación ciudadana de carácter nacional o territorial, la presente ley será divulgada a través de los medios de comunicación del Estado, tanto por el Gobierno Nacional como por las administraciones seccionales o locales respectivas. Así mismo se dará a conocer en los establecimientos de educación media y

superior.

“ARTICULO 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación”.

-Siguen firmas-.

IV. LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES.

El Presidente de la República considera que el proyecto viola el artículo 13 de la Carta “al establecer privilegios o beneficios para los ciudadanos que ejercen el derecho al voto”, cargo que concreta así : “Es claro entender que en la Carta Política se señala en el artículo 256 (sic) que el voto es un derecho y un deber ciudadano, y que como tal su ejercicio no debe supeditarse al otorgamiento de beneficios para los ciudadanos que efectivamente ejerzan ese derecho, creando de suyo para aquellos que por cualquier motivo no pudieran ejercerlo un desmejoramiento en sus condiciones de vida al no poder acceder a la educación, a subsidios de vivienda, o descuentos en las matrículas en los establecimientos educativos y rebajas en la prestación del servicio militar, tal como se dispone en el proyecto que se objeta”.

Para respaldar sus afirmaciones cita las consideraciones hechas por esta Corporación en la sentencia No. C-022 de 19961, mediante la cual se declaró inexecutable el literal b) del artículo 40 de la ley 48 de 1993, para concluir que “el proyecto de ley sometido a nuestra consideración señala una diferenciación irrazonable en las oportunidades de acceso al empleo de Estado, a las becas educativas, a la adjudicación de predios rurales y subsidios de vivienda, para aquellos ciudadanos que por cualquier razón no puedan ejercer su derecho al voto”.

V. FUNDAMENTOS PARA DECLARAR INFUNDADAS LAS OBJECIONES POR PARTE DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Las Comisiones Accidentales de la Cámara de Representantes y del Senado propusieron declarar infundadas las objeciones presidenciales e insistir en la iniciativa, basándose también, en el test de razonabilidad elaborado por esta Corporación en la sentencia C-022 de 1996. Dado que los argumentos de las dos Cámaras legislativas guardan similitud, éstos se resumirán en forma conjunta, así:

- Al referirse al principio de igualdad, concretamente al test de razonabilidad, expresan que “Lo primero que exige esta metodología es identificar el criterio de diferenciación que sirve de base a la ley. En nuestro caso se trata de otorgar unos beneficios jurídicos para quienes hayan participado en los eventos de democracia anteriores..... es justo y deseable que quien, en un contexto de endémica abstención generalizada, contribuye con su participación electoral a construir la democracia, reciba el reconocimiento de buen ciudadano por parte del Estado y que ese reconocimiento se traduzca en una situación favorable para él. Se concluye entonces que el proyecto busca una finalidad constitucionalmente legítima y se fundamenta en un criterio objetivo que no abre la puerta a la arbitrariedad en su aplicación”.

- “El segundo paso exige verificar la legitimidad constitucional de tal finalidad... la creación de beneficios electorales tiene pleno sustento en fines del Estado, en valores y principios fundamentales como la democracia participativa, la soberanía popular, la eficacia de los derechos (Preámbulo, artículos primero y segundo), en el deber constitucional de participación en la vida cívica y comunitaria (art. 95 n.5), y la concepción del voto como deber constitucional (art. 285)”.

- El tercer paso se refiere a la razonabilidad de cada uno de los estímulos creados. En este punto, consideran que existen dos clases de estímulos que hay que distinguir:

1) En lo que respecta a las disposiciones relacionadas con la disminución del tiempo en la prestación del servicio militar obligatorio, el descuento del 10% en el costo de la matrícula en instituciones universitarias oficiales y el descanso compensatorio del tiempo invertido en el ejercicio del voto, dicen que “no se compromete el derecho a un trato igualitario ya que el beneficio no implica la exclusión de ninguna otra persona, nadie sale discriminado, nadie resulta preferido frente a otro y todos están en idéntica posibilidad de hacerse al beneficio derivado del mérito de la buena conducta ciudadana. Se da aquí una situación de óptimo beneficio, pues todos pueden mejorar su posición gracias a una conducta meritoria suya y ninguno empeora por ello”.

2) Sobre los estímulos relativos a la preferencia para el acceso a cupos en las universidades oficiales y a cargos de carrera administrativa, el otorgamiento de becas educativas, predios rurales y subsidios de vivienda en los concursos abiertos para ello, dicen que “este derecho a ser preferido se otorga en favor de quienes ya han demostrado poseer méritos suficientes

para acceder al cargo, al cupo o al subsidio, y opera como un factor de desempate frente a quienes no hayan votado en comicios anteriores, siempre y cuando éstos hayan estado en posibilidad jurídica y fáctica para hacerlo. El estímulo juega como un factor razonable para superar una situación límite que de otra manera sería desatada por el azar. Entonces, ante tal situación racionalmente insoluble el comportamiento de buen ciudadano se erige en criterio de mérito para disfrutar de los bienes públicos y se resuelve así el empate”.

Finalmente, consideran que los estímulos al buen ciudadano son un medio necesario, razonable y adecuado frente a otras alternativas legítimas para hacer jurídicamente efectivo el deber de votar, como sería la sanción, la que resulta más gravosa; además, debe tenerse en cuenta que el comportamiento de buen ciudadano y de respaldo al sistema democrático por parte de quienes votan representa una posición que indica el interés por los asuntos públicos y revela un mejor sentido y una mejor percepción de lo público, convirtiéndose quien así actúe en la persona más apta para desempeñarse como servidor público. El proyecto de ley también prevé que las preferencias para decidir situaciones de empate no operan frente a quienes estuvieron en posibilidad de votar e injustificadamente no lo hicieron.

VI. INTERVENCION CIUDADANA

Durante el término de fijación en lista intervino el ciudadano TULIO ELI CHINCHILLA HERRERA para defender la constitucionalidad de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República.

A su juicio, el deber de votar consagrado en los artículos 95 numeral 9 y 228 de la Carta, constituye “un deber jurídico de rango constitucional pero cuyos destinatarios son los ciudadanos (no el poder público) y, por tanto, (significa) un deber postulado en una norma incompleta cuya eficacia se deja a la decisión legislativa, de tal manera que sólo la intervención del Congreso mediante ley tiene la virtud de convertir dicho deber moral en deber jurídico”, de manera que el legislador está habilitado para decidir cuándo es oportuno darle eficacia a tal deber y cuál es la mejor vía para obtener el fin propuesto.

En consecuencia, considera que el legislador puede optar por castigar al posible votante sancionando su omisión, o premiar con algunos beneficios jurídicos la conducta del buen ciudadano que cumple con ese deber. La decisión por la que opta el legislador no vulnera el

derecho a la igualdad si se tiene en cuenta que ella obedece al interés de lograr la más amplia participación ciudadana en las decisiones colectivas, dentro de un contexto social de completa apatía y total rechazo a todo procedimiento democrático estatal; además, se convierte en un medio necesario para el logro del fin propuesto, pues “la vía de los estímulos como mecanismo para motivar al ciudadano constituye una opción que por no apelar a la compulsión respeta en mayor grado el principio axial de la libertad del ser humano y sacrifica en menor medida el carácter de derecho del sufragio. Los estímulos al votante se tornan tanto más necesarios cuanto que son una alternativa igualitaria de beneficios frente a los ya tradicionales y censurables métodos de captación del voto que se utilizan en un sistema de clientelas electorales”.

En relación con cada uno de los estímulos consignados en el proyecto de ley, sostiene que éstos pueden dividirse en dos grupos: el primero comprende la rebaja del tiempo de prestación del servicio militar obligatorio, el descuento del costo de la matrícula en las universidades oficiales, y el descanso compensatorio por el tiempo invertido en el ejercicio del voto, casos en los cuales “no se compromete el derecho a un trato igualitario ya que se recompensa positivamente a alguien pero sin que como consecuencia de tal beneficio se perjudique la condición de ningún otro ciudadano participante, no se excluye a nadie de ningún bien estimado que antes poseyera”; y el otro grupo conformado por los estímulos que consisten en el derecho a ser preferido bajo condiciones de igualdad de méritos, los cuales se otorgan “en favor de quienes ya han demostrado poseer méritos suficientes para acceder al cargo, al cupo o al subsidio, y opera como un factor de desempate frente a quienes no hayan votado en comicios anteriores, siempre y cuando éstos hayan estado en posibilidad jurídica y fáctica para hacerlo. El estímulo juega como un factor razonable para superar una situación límite que de otra manera sería desatada por el azar. Entonces ante tal situación racionalmente insoluble el comportamiento de buen ciudadano se erige en criterio de mérito para disfrutar de los bienes públicos y se resuelve así el ‘empate’. Por ello el expediente de los estímulos al buen ciudadano se muestra como un medio razonable, adecuado y necesario, toda vez que de no ser establecido dejaría una sola alternativa: la adjudicación del cupo, subsidio o la beca por el azar”.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar fundadas las objeciones

presidenciales, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- “Dentro del contexto político de democracia-representativa, las medidas contempladas en el Proyecto de ley, objetado por el Presidente de la República, no consultan los principios establecidos en la Carta Política, particularmente en cuanto al comportamiento de los ciudadanos, quienes, acorde con los mandatos previstos en el Preámbulo y en los artículos 1o., 2o., 3o., 40 y 95 de la Constitución, están vinculados solidariamente y, por tanto, deben participar en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

- “El Proyecto de ley que se revisa no sólo desconoce los principios fundantes de la República, sino también establece estímulos que distorsionan la naturaleza del derecho que tienen los ciudadanos a participar en la conformación del poder político, pues votar bajo la ‘presión’ de un beneficio generador de tratamiento discriminatorio, significa desatender la concepción de democracia-participativa consagrada en la Constitución Política.”

- “El ejercicio del poder político corresponde a una actividad que interesa a todos y no solamente a los beneficiarios de algunos privilegios. Por tanto, resulta contradictorio estimular mediante un sistema de beneficios a quienes se encuentran en el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria, propia de la sociedad a la cual pertenecen.”

- Como lo expresó el Ejecutivo Nacional, “los estímulos previstos en el proyecto de ley desconocen el principio de igualdad, al establecer privilegios en favor de algunos votantes, pues limitan el ejercicio de algunos derechos a quienes no voten, desconociendo que la Constitución no ha supeditado el reconocimiento de los mismos al cumplimiento de un deber ciudadano”.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

VIII.1 Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Presidente de la República, según lo dispuesto en los artículos 167-4 y 241-1 de la Carta Política.

VIII.2 Aclaración previa

En primer término, advierte la Corte que el Presidente de la República al objetar el proyecto de ley, por el cual se establecen estímulos a los sufragantes, se refiere a él en su integridad . Sin embargo, sus argumentaciones se dirigen a impugnar exclusivamente el artículo 2. Ante esta circunstancia, la Corte procederá al estudio de esa única disposición, y se inhibirá con relación a las demás que conforman tal ordenamiento, pues la Corporación en materia de objeciones presidenciales carece de competencia para efectuar una revisión oficiosa de ellas. (art. 241 C.P.)

VIII.3 El término para presentar las objeciones

El 27 de diciembre de 1996, el Presidente de la República objetó por razones de inconstitucionalidad el proyecto de ley “Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes”, el cual le había sido enviado el 10 de diciembre de 1996 por el Presidente de la Cámara de Representantes, para su sanción.

Dado que el Presidente de la República recibió el proyecto citado el 20 de diciembre de 1996 y lo devolvió con objeciones el 27 de diciembre del mismo año, se ha respetado el término señalado por el constituyente en el artículo 166 de la Carta (6 días hábiles), como quiera que dicha ley solamente consta de siete (7) artículos.

VIII.4 Para resolver las objeciones formuladas debe la Corte determinar si, a la luz de las normas constitucionales, puede el legislador crear incentivos o estímulos para que los ciudadanos cumplan con el deber de votar. Y, en caso afirmativo, analizar cada uno de los establecidos en el artículo 2o. del proyecto, para determinar si se adecuan o no al ordenamiento supremo.

VIII.4.1 La democracia precisa, por su esencia, de la participación de los ciudadanos

Entendida la democracia, desde el punto de vista formal, como “un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad”², ha de aceptarse que la participación de los ciudadanos en la toma de esas decisiones es elemento fundamental, sin

el cual no puede concebirse la existencia de dicho sistema.

En armonía con esa idea, los artículos 1o. y 2o. de la Constitución, erigen la participación como principio fundante del Estado y fin esencial del mismo, “lo cual implica para sus autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el de fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones que conciernen al destino colectivo”³.

Para hacer realidad el principio de participación democrática, la Constitución prevé algunos instrumentos para lograrlo que “se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria”⁴.

En lo que se refiere a la conformación, ejercicio y control del poder político, la Constitución otorga al ciudadano la facultad de elegir a sus representantes, para ejercer de esa manera su soberanía de manera indirecta; pero además prevé otros mecanismos de participación directa, como los plebiscitos, referendos, consultas populares y la revocatoria del mandato. En todos estos casos la voluntad de los ciudadanos se manifiesta a través del voto.

Si el sufragio es medio esencial para la participación del ciudadano en el ejercicio del poder político, es deber del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” (art. 2 C.P.) e implementar los “mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de ese derecho a los ciudadanos” (art. 258 C.P.).

VIII.4.2 El voto como derecho y como deber

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 258 de la Constitución, “el voto es un derecho y un deber ciudadano”. El derecho al voto, como quedó expuesto, es el principal mecanismo de participación ciudadana. Desde este punto de vista, las normas constitucionales que facultan a los ciudadanos para ejercer el sufragio, obligan correlativamente a las autoridades electorales a hacer posible el ejercicio de tal derecho, que halla su opuesto en el no-derecho de los demás -particulares y autoridades-, a impedirles que lo hagan con entera libertad.

En el marco del ordenamiento constitucional colombiano puede decirse también, desde el punto de vista del sujeto activo, que las normas superiores que le atribuyen la potestad de elegir Presidente, miembros de las Corporaciones Públicas, Alcalde y Gobernador, disponen

simultáneamente que los elegidos, están sujetos a ser removidos de sus cargos por indignidad o mala conducta, pérdida de la investidura o como consecuencia de la regulación del voto programático.

Una tercera anotación completa la exposición del contenido normativo del sufragio como derecho, y da pie para examinar el alcance de su consagración también como deber. Las mismas normas que consagran el ejercicio del voto como una actividad esencialmente libre, hacen inmune al abstencionista a la acción del legislador tendiente a prohibir el no ejercicio del derecho al voto, o a atribuirle alguna pena, a la vez que hacen incompetente al Congreso para actuar de ese modo, “pues el sufragante conserva en todo caso el derecho de abstenerse de votar, votar en blanco o hacerlo en favor de cualquier candidato” (Sent. C-145/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Las normas que autorizan a las personas a expresar libremente sus opiniones, establecen en favor de ellas un privilegio (Ross prefiere, con razón llamarlo libertad) que halla su correlato en el no-derecho de los demás a impedirles que lo hagan; así, en el caso de la libre expresión de las opiniones políticas a través del sufragio, la persona puede optar por no manifestar la suya y usar de su libertad, absteniéndose de votar, mientras se mantiene el correlato del no-derecho de los demás (particulares y autoridades) a impedirle que lo haga, pues en caso contrario afectaría el núcleo esencial del sufragio como derecho, tal como lo ha delimitado la Corte.

El sufragio viene entonces a constituir, un deber cuyo incumplimiento no puede ser sancionado con una pena o con la privación de derechos adquiridos, aunque es impuesto a los particulares atendiendo a su calidad de miembros de la comunidad política, y como representativo, al menos en parte, de la cuota de solidaridad social que corresponde a cada ciudadano, en contrapartida de lo que recibe -derechos, libertades y servicios-, por la aplicación eficaz del ordenamiento.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, resultaría paradójico que el legislador, no siendo competente para criminalizar la abstención -conducta no plausible-, tampoco pudiera incentivar la conducta ciudadana -ésta sí plausible- que se le opone: soportar la carga que significa ejercer conscientemente el voto.

Es claro que el Congreso de la República tiene competencia para regular las funciones

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

En este sentido se pronunció la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-180/94, Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara: “Los artículos 1º. Y 21. de la Carta relieves la importancia dada a la participación en el nuevo esquema de organización política en cuanto introducen otro elemento fundamental. En efecto, lejos de concebirla como una práctica deseable dentro del comportamiento político de los colombianos, la erigen en principio fundante del Estado y en fin esencial de su actividad. Lo cual implica para sus autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernen al destino colectivo” (subraya fuera del texto).

En el marco del Estado social de derecho vigente en el país, los miembros de la comunidad política nacional están llamados a observar el cumplimiento de los deberes que el ordenamiento les impone como seres libres, partícipes responsables en la determinación de los contenidos de tal ordenamiento, que aceptan las cargas jurídicas como convenientes en cuanto hacen posibles la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Pero que el legislador busque que las personas cumplan con su deber de votar, no en razón de ese interés altruista, sino en razón del interés egoísta pero legítimo de obtener una ventaja, ni vicia de inconstitucionalidad la norma del proyecto de ley que aquí se juzga, ni es una medida inequitativa, como inicialmente pudiera pensarse.

Las exigencias de obediencia a un ordenamiento jurídico, quedan satisfechas cuando el destinatario cumple con sus deberes por la motivación altruista que ese ordenamiento supone, al igual que cuando se incrementa el número de quienes lo acatan, con los que actúan movidos por la expectativa de un privilegio y, a diferencia de los ordenamientos morales, también cuando se suman los que cumplen con los deberes por la motivación aún

menos plausible de evitar un posible castigo. Por lo demás, la ley que asocia recompensas al cumplimiento del deber de votar, no sólo no suprime la motivación altruista, sino que la complementa con una serie de incentivos dirigidos a colocar a quienes sólo buscan satisfacer un interés egoísta, en la situación -que de otra manera no enfrentarían-, de considerar si votarán por éste o aquél candidato, o si preferirán hacerlo en blanco.

En otras palabras, cuando la Constitución consagra el sufragio como un derecho y un deber, el legislador tiene la posibilidad de desestimular la conducta abstencionista y de estimular el sufragio. Si el voto de los ciudadanos es necesario para legitimar la democracia, el legislador no sólo puede sino que debe estimular el voto, claro está, sin vulnerar principios constitucionales como el contenido en el artículo 13.

VIII.4.3 La finalidad del proyecto de ley

Pues bien: la finalidad del proyecto de ley, como se lee en los antecedentes legislativos que aparecen dentro del expediente, es evidente: estimular a los ciudadanos para que participen en las elecciones y demás decisiones públicas y, de esta manera, reducir la abstención electoral, “enfermedad endémica que padece nuestra democracia representativa desde la década de los años treinta, acentuada luego durante el régimen del Frente Nacional. De allí que derrocar esa actitud de indiferencia colectiva frente a los eventos electorales constituye una tarea prioritaria y reto de nuestro sistema político... Necesitamos entonces formar ciudadanos, sujetos políticos activos para la nueva democracia participativa, que aún sigue sin estrenar. Se impone construir una conciencia de ciudadano, convirtiendo el voto en una expresión de compromiso ético y político con las instituciones, en algo atractivo y con significado para el hombre común. Semejante meta exige la búsqueda de fórmulas imaginativas, novedosas, que muestren a los colombianos y, en especial, a nuestros jóvenes, una faceta amable y benéfica del acto de sufragar. La primera manera de conmover esta conciencia ciudadana consiste en ofrecer incentivos que atraigan positivamente a quienes por muchas décadas se han mostrado indolentes y abúlicos frente a las urnas.”

Para la Corte es plausible que para fomentar la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas, se establezcan estímulos que permitan crear conciencia cívica en la población apta para votar, enfatizando así la importancia de este acto dentro de un Estado democrático como el nuestro. La cultura de la participación de los ciudadanos en las

elecciones y demás decisiones que se tomen por medio del sufragio, están orientadas a la satisfacción de intereses colectivos, es decir, del bien común.

Se trata entonces de cambiar la conducta apática de los ciudadanos frente al voto por un comportamiento positivo, mediante la concesión de estímulos y el reconocimiento por parte del Estado de buen ciudadano.

Tampoco encuentra la Corte que la creación de estímulos distorsione la libertad y el sentido patriótico del voto, pues al ciudadano, como se expuso en párrafos anteriores, no se le coacciona para elegir entre las opciones existentes, puesto que bien puede cumplir su deber mediante el voto en blanco.

VIII.5 Los incentivos contemplados en el artículo 2o. del proyecto de ley, materia de las objeciones presidenciales.

Veamos entonces si los incentivos a que aluden las objeciones, establecidos en el artículo 2o. del proyecto de ley, lesionan o no el principio de igualdad, para lo cual resulta pertinente efectuar el test de razonabilidad.

VIII.5.1 El test de razonabilidad como guía para proteger el principio de igualdad

Si bien el legislador puede establecer distinciones entre las personas para la consecución de un fin determinado, ellas deben tener una justificación objetiva y razonable.

La alusión a la razonabilidad implica que en la evaluación de la justificación de un trato desigual, el intérprete debe ejercer una labor de ponderación y verificación de los diferentes elementos que entran en juego, para determinar si éstos se adecuan o no a las reglas, principios y valores constitucionales. Para ello cuenta con una guía metodológica, denominada test de igualdad, que le permite “separar elementos que usualmente quedarían confundidos en una perspectiva general.”⁵

Una versión detallada de los elementos que componen el test fue expuesta en la sentencia C-022 de 1996. De acuerdo con la directriz allí trazada, el intérprete debe recorrer diferentes etapas encaminadas a determinar:

1. La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual.
2. La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución.
3. La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido.

En lo que respecta con el análisis de la proporcionalidad de la medida adoptada, se deben satisfacer tres requisitos adicionales, a saber:

- a) Los medios escogidos deben ser adecuados para la consecución del fin perseguido.
- b) Los medios empleados deben ser necesarios para la consecución de ese fin y,
- c) Los medios empleados deben guardar proporción con los fines perseguidos, esto es, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes.

Es importante anotar, que si bien el test exige que el intérprete evalúe la necesidad del medio para el logro del fin perseguido, esta facultad no puede entenderse como una exclusión de la potestad plena del legislador para elegir entre diferentes alternativas las que, a su juicio, mejor satisfagan el fin propuesto. En otras palabras, si los medios utilizados son adecuados y proporcionados, el legislador podrá escoger el que estime más conveniente, sin necesidad de probar que la medida elegida es la única disponible para alcanzar su objetivo.

VIII.5.2 El examen de proporcionalidad en el caso concreto

VIII.5.2.1 El objetivo perseguido y su validez a la luz de la Constitución

El legislador en el artículo 2o. del proyecto de ley, materia de las objeciones, claramente estableció distinciones entre individuos, los que votaron en las elecciones inmediatamente anteriores a la concesión del beneficio, y los que no votaron. El criterio selectivo, derivado del ejercicio del sufragio, lo establece el legislador en función de las siguientes circunstancias: ingreso a las instituciones de educación superior, tiempo de prestación del servicio militar, elección de cargos de carrera en las entidades públicas, adjudicación de becas educativas,

predios rurales y subsidios de vivienda, y costo de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior.

El objetivo perseguido con estos beneficios, como ya se expresó, encuentra justificación constitucional en el artículo 258, que consagra el ejercicio del voto no sólo como un derecho, sino también como un deber. De ahí que el deber de votar no deba entenderse como un simple deseo del Constituyente, sino como una posibilidad de asociar a su observancia, ciertas consecuencias ventajosas, o, a su inobservancia, determinados efectos negativos, que no pueden ser de tal magnitud que desvirtúen la categoría de derecho que la propia Constitución le asigna al sufragio.

En el caso concreto, los estímulos al voto no coaccionan al sufragante sino que apelan a su conciencia cívica para que participe de un objetivo que el Estado considera plausible: consolidar la democracia, fin que, se reitera, es legítimo desde el punto de vista constitucional.

VIII.5.2.2 La proporcionalidad de las medidas

Dada la diferencia en los estímulos propuestos, la Corte evaluará la proporcionalidad de cada una de las medidas por separado, aclarando que los beneficios se otorgan a “quien como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados”.

a) Ingreso a instituciones de educación superior.

El primer numeral del artículo 2o. del proyecto de ley, al establecer que “Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hayan hecho, en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior”, crea un trato desigual entre las personas interesadas en ingresar a las instituciones públicas o privadas de educación superior, dependiendo del hecho de si cumplieron o no con el deber de votar en las elecciones inmediatamente anteriores. Según la norma, las personas que participaron en las votaciones, o que no lo hicieron por causa justa, serán preferidas frente a las que injustificadamente no votaron, en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso.

El estímulo que estudia la Corte en esta ocasión, introduce un mecanismo para dirimir el empate entre personas que, de acuerdo con los resultados obtenidos en los exámenes, tienen las mismas capacidades intelectuales. Es claro que si los cupos para acceder a los centros de educación superior son limitados, es viable introducir fórmulas para elegir a los aspirantes que reúnan unas mismas calidades académicas, sin que con ello se establezca una diferenciación irrazonable en las oportunidades de acceso a la educación superior.

Como puede verse, esta situación es diferente a la considerada por la Corte en la sentencia C-022 de 1996, tantas veces citada. Mientras que en aquella el legislador “desnaturalizó” el método de selección de los estudiantes universitarios, al aumentar en 10% el puntaje del ICFES, con un criterio diferente al académico (la prestación del servicio militar), en esta ocasión no desconoció la aptitud real de estudiante. Simplemente, y para efecto de elegir “cuando existe igualdad de puntaje”, decidió premiar a aquel que, además de reunir las condiciones intelectuales requeridas, cumplió con un requisito adicional, votar. En opinión de la Corte, este mecanismo no solo es útil para la elección del aspirante, sino que es adecuado para estimular el voto, en especial el de la población juvenil. No se vulnera entonces el derecho a la igualdad.

b. Descuento en el tiempo de prestación del servicio militar.

El segundo numeral del artículo 2o., prescribe: “Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar tendrá derecho a una rebaja de un (1) mes en el tiempo de prestación de este servicio, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachiller, y de dos (2) meses, cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.”

De acuerdo con estas premisas, el medio que se utiliza para estimular la participación del ciudadano en los comicios es adecuado, porque tiene como finalidad lograr que los ciudadanos aptos para prestar el servicio militar participen en la conformación, ejercicio y control del poder político, concurriendo a las urnas. Además, ese instrumento resulta proporcionado, porque no implica un sacrificio de los derechos de otras personas, ni establece una carga adicional excesiva al beneficiario, pues simplemente, compensa el esfuerzo del ciudadano que identificó los candidatos o analizó las decisiones que habrían de

adoptarse, reflexionó sobre ellas e introdujo su voto en la urna, con un alivio de otro deber que está llamado a cumplir.

Ahora bien, entiende la Corte que a pesar de que este numeral no incluye la expresión “frente a quienes injustificadamente no lo hayan hecho (votar)”, las personas que por fuerza mayor o caso fortuito no lo hicieron, también son beneficiarias del descuento en la prestación del servicio militar. Una interpretación en contrario desconocería el principio de igualdad, pues no es razonable privar de un beneficio a una persona por no haber cumplido con un deber, cuando le era imposible hacerlo.

c. Preferencia para acceder a un empleo de carrera en entidades del Estado

El numeral 3o. del artículo 2o. del proyecto de ley, establece: “Quien hubiere participado en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado”.

Como en los supuestos anteriores, el privilegio para la elección de empleados de carrera es adecuado para estimular el voto de todos aquellos que aspiren o eventualmente quieran hacerlo, a ocupar un empleo de carrera en cualquier entidad del Estado. El ejercicio del sufragio como criterio adicional de elección no implica un trato desigual o desproporcionado frente a los candidatos que no votaron, porque se trata de una conducta que guarda conexidad con el tipo de actividad que ejercen los empleados del Estado. En efecto, como el ingreso y ascenso a cargos de carrera se realiza por el sistema de méritos y calidades, bien puede disponer el legislador que, en caso de igualdad en el puntaje, una calidad adicional sea el cumplir cabalmente con los deberes de ciudadano. Si el Estado está interesado en que la democracia se preserve, es lógico que prefiera que las personas que están a su servicio tengan un compromiso con ese propósito.

Obsérvese además que, en este caso, la preferencia constituye factor de desempate, pues claramente se señala que la preferencia en la elección se presenta cuando existe “igualdad de puntaje”. En consecuencia, no se vulnera el derecho a la igualdad.

d. Adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidio de vivienda que ofrece el Estado

El numeral cuarto del artículo 2 del proyecto objetado, consagra : “Quien hubiere ejercido el derecho al voto en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hicieron, en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el estado, en caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto”.

Al igual que los demás numerales, la norma consagra un mecanismo adecuado para estimular la participación de aquellas personas que pretendan ser adjudicatarias de ciertos beneficios concedidos por el Estado, en las elecciones y las decisiones públicas de interés colectivo, mediante el ejercicio del sufragio.

Para la Corte, el estímulo transcrito guarda la debida proporcionalidad, porque se trata de un mecanismo de desempate entre varias personas que se encuentran en idénticas condiciones, lo que supone que los posibles beneficiarios accedieron al concurso en igualdad de oportunidades y se utilizaron los mismos criterios de selección. Además, es posible y legítimo que el Estado, considere que en caso de empate, la persona que merece ser adjudicataria de los beneficios que él concede, sea aquella que está interesada en que la democracia se preserve y que cumpla con sus deberes ciudadanos. No se viola entonces el derecho a la igualdad.

e. Descuento en el costo de la matrícula en institución oficial de educación superior.

El numeral quinto del artículo 2o. del proyecto, prescribe: “El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos”.

En este caso, el trato desigual que se establece entre las personas que votaron y aquellas que no lo hicieron, tiene una justificación razonable. En primer lugar, porque se trata de instituciones oficiales de educación superior, lo que permite que el Estado pueda renunciar a

algunos ingresos económicos que normalmente recibiría por el pago de matrículas, sin que con ello viole la autonomía universitaria. En segundo lugar, porque tanto el voto, como el pago de la matrícula en una institución oficial, son cargas que impone el Estado al ciudadano, pudiendo, como ya lo había señalado la Corte, compensarlas. En tercer lugar, porque este beneficio no sacrifica el acceso a la educación superior, pues se trata de personas que ya tienen un cupo ganado por méritos académicos, dentro de la institución universitaria.

Al igual que en el numeral segundo, entiende la Corte que el beneficio propuesto también cobija a las personas que por causa justa no pudieron votar. No se vulnera entonces el derecho a la igualdad.

En razón de lo anotado, la Corte procederá a declarar exequible el artículo 2o. del proyecto de ley “Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes”.

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

R E S U E L V E :

Primero: DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 2° del proyecto de ley “Por el cual se establecen estímulos para los sufragantes”, por ser infundadas las objeciones presidenciales.

Segundo: DECLARARSE INHIBIDA para emitir pronunciamiento sobre los demás artículos que conforman tal proyecto de ley, por no existir objeción presidencial al respecto.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto Sentencia C-337/97

DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración por estímulos a quienes voten (Salvamento de voto)

Es claro que los motivos que llevan a alguien a abstenerse de votar en unas elecciones, son

muy diversos. Pero uno de esos motivos puede ser su convicción política o filosófica. El no votar puede ser, y lo es en muchos casos, una forma legítima de expresar una posición política o filosófica en contra del sistema. De otra parte, no hay que olvidar que una de las causas del abstencionismo, especialmente en las zonas rurales, consiste en la dificultad para llegar a los sitios de votación. Los estímulos, y las correspondientes discriminaciones, no son de poca monta. Pues no lo es, no puede serlo, el acceso a la propiedad, la vivienda, la educación y el servicio público.

PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA-Vulneración por estímulos a quienes voten (Salvamento de voto)

¿Se respeta la dignidad humana cuando se obstaculiza o dificulta el acceso a la educación, a la propiedad de la tierra o de la vivienda, de quienes tienen diferentes opiniones políticas o filosóficas y obran de conformidad con ellas? ¿Se respeta la dignidad humana cuando se legisla para que el ciudadano vote, no por convicción, sino por conseguir unas ventajas, pequeñas o grandes, en perjuicio de quienes no votan por ser fieles a sus opiniones? ¿Habría, acaso, una diferencia de fondo entre quienes compran votos por determinados candidatos, y el Estado que establece un sistema de recompensas o halagos para quienes voten, basándose en la falsa premisa de que el mayor número de votos le confiere la mayor legitimación? Aceptando, en gracia de discusión, que el Estado no puede recompensar, así sea en esta forma mínima, a quienes sirven a la sociedad, cabe preguntarse: ¿qué relación existe entre el votar en unas elecciones y los méritos para acceder a la educación superior? Si se parte de la base de que quien voluntariamente no vota, lo hace por carencia de educación, ¿no estará el abstencionista más necesitado de educación que quien sí votó?

Bogotá, julio 17 de 1997.

Con mi acostumbrado respeto, expreso las razones que me llevaron a disentir de la decisión de la mayoría que declaró exequible el artículo segundo del proyecto de ley por la cual se establecen estímulos para los sufragantes.

Primera.- Al conceder ventajas a quienes ejerzan el derecho al voto, se quebranta el artículo 13 de la Constitución que consagra el derecho a la igualdad.

El artículo 13 de la Constitución consagra el principio de la igualdad ante la ley, y prohíbe

expresamente toda discriminación “por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

Es claro que los motivos que llevan a alguien a abstenerse de votar en unas elecciones, son muy diversos. Pero uno de esos motivos puede ser su convicción política o filosófica. Alguien es, por ejemplo, partidario del establecimiento de una monarquía hereditaria. ¿Cómo sostener que no se le discrimina cuando se le impide el acceso a la educación superior en igualdad de condiciones con quien votó en virtud de su opinión política diferente ? ¿ O cuando, por la misma causa, se le niega una beca, o la adjudicación de un predio o de un subsidio de vivienda ? ¿Qué decir de la ostensible discriminación que implica el consagrar un tiempo menor de servicio militar para quien votó, en relación con quien no lo hizo?

¿ Será, acaso, liberal una democracia que literalmente compra el voto de los electores y lo paga con estas ventajas? Se dirá que el sistema democrático permite hacer obligatorio el voto (en la práctica), y que al ciudadano le queda la posibilidad de votar en blanco, para no hacerse acreedor a las medidas discriminatorias contempladas en el artículo segundo del proyecto. Se olvida, sin embargo, que el no votar puede ser, y lo es en muchos casos, una forma legítima de expresar una posición política o filosófica en contra del sistema.

De otra parte, no hay que olvidar que una de las causas del abstencionismo, especialmente en las zonas rurales, consiste en la dificultad para llegar a los sitios de votación. ¿Por qué discriminaron así, en materia de educación, propiedad y acceso a los cargos públicos, a los sectores más pobres, y por lo mismo más desprotegidos, de la población?

Téngase en cuenta, además, que los estímulos, y las correspondientes discriminaciones, no son de poca monta. Pues no lo es, no puede serlo, el acceso a la propiedad, la vivienda, la educación y el servicio público.

Segunda.- El artículo segundo del proyecto es contrario a la dignidad humana.

En el artículo primero de la Constitución, que no puede considerarse como un enunciado teórico sin consecuencias, se dice que el Estado se funda en el respeto de la dignidad humana. Y se dice, también, que la nuestra es una sociedad pluralista.

¿Se respeta la dignidad humana cuando se obstaculiza o dificulta el acceso a la educación, a

la propiedad de la tierra o de la vivienda, de quienes tienen diferentes opiniones políticas o filosóficas y obran de conformidad con ellas? ¿ Se respeta la dignidad humana cuando se legisla para que el ciudadano vote, no por convicción, sino por conseguir unas ventajas, pequeñas o grandes, en perjuicio de quienes no votan por ser fieles a sus opiniones ? ¿ Habrá, acaso, una diferencia de fondo entre quienes compran votos por determinados candidatos, y el Estado que establece un sistema de recompensas o halagos para quienes voten, basándose en la falsa premisa de que el mayor número de votos le confiere la mayor legitimación? En los países sometidos a la dictadura comunista, particularmente en la Unión Soviética, jamás los porcentajes de abstención pasaban del dos o el tres por ciento del total de personas en capacidad de votar. Sin embargo, ¿podrá alguien sostener que esos índices de participación electoral implicaban la vigencia de la democracia y purificaban de sus vicios el régimen totalitario ?

Tercera.- Un tratamiento diferente para situaciones semejantes.

Al decidir una demanda contra la ley 48 de 1993, la Corte, en sentencia C-022 de 1996, declaró la inexecutable de una norma que establecía un tratamiento favorable en el ingreso a la educación superior, a quienes hubieran prestado servicio militar (artículo 40, literal b). Estimó la mayoría que ninguna relación existía entre la prestación de un servicio a la república y los méritos para ingresar a la universidad. Aceptando, en gracia de discusión, que el Estado no puede recompensar, así sea en esta forma mínima, a quienes sirven a la sociedad, cabe preguntarse: ¿qué relación existe entre el votar en unas elecciones y los méritos para acceder a la educación superior? Si se parte de la base de que quien voluntariamente no vota, lo hace por carencia de educación, ¿no estará el abstencionista más necesitado de educación que quien sí votó?

JORGE ARANGO MEJÍA

Aclaración de voto a la Sentencia C-337/97

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Artículos no objetados y verificación con todos los preceptos constitucionales (Aclaración de voto)

Es verdad que, en principio, el control que debe ejercer la Corte sobre los proyectos de ley

objetados debe recaer sobre las normas materia de discusión entre el Congreso y el Gobierno, a propósito de la objeción formulada. También en principio, el asunto que de modo primordial debe ocupar a la Corte es precisamente el que, con referencia a los preceptos objetados, resulte de los cargos que el Presidente de la República formula cuando se niega a sancionar lo aprobado por el Congreso, alegando su total o parcial inconstitucionalidad. Pero, cuando, al asumir el examen de la normatividad puesta en tela de juicio por el Ejecutivo, la Corte encuentre que, pese a no estar llamados a prosperar los argumentos presidenciales, existen otros motivos por los cuales las normas objetadas quebrantan la Constitución, está obligada a declarar la correspondiente inexecutable, aunque no surja de los razonamientos contenidos en las objeciones. Es mi criterio el de que, si la Corporación, persuadida de la inconstitucionalidad de una norma objetada, por motivos distintos de los señalados por el Presidente -por ejemplo, en cuanto ella no vulnere los artículos constitucionales que el Jefe del Estado indique, pero sí otro u otros-, permite que la ley que la contiene sea sancionada, incumple, mediante un esguince de carácter formal, su función básica, que reside en velar por el imperio efectivo de la Constitución Política. Ninguna distinción se hace, ni para excluir del examen constitucional artículos no objetados, ni para impedir que la verificación de su contenido se haga frente a todos los preceptos constitucionales. Según la Constitución, el fallo de inexecutable obliga al Presidente de la República a sancionar el proyecto y sería un contrasentido, en grave detrimento del imperio de la Carta, que una Corte Constitucional, mediante su sentencia, forzara al Jefe del Estado a sancionar una ley que ella sabe inconstitucional, por el sólo motivo de una limitante formal, confiada al tino del Gobierno, pese al conocimiento efectivo del vicio existente.

Referencia: Expediente OP-016

Santa Fe de Bogotá, diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y siete (1997).

Con el debido respeto, manifiesto mi discrepancia con una tesis que subyace a lo decidido.

Si bien el punto al cual he de referirme no era el primordialmente debatido -por lo cual simplemente aclaro y no salvo mi voto-, reviste, a mi juicio, la mayor trascendencia desde la perspectiva del contenido y los alcances de la función de control constitucional confiada a la Corte como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política.

La mayoría de mis colegas se ha negado a admitir que la Corporación, en cumplimiento de su

tarea, tenía el deber de verificar aspectos distintos de los señalados por el Presidente de la República en su documento de objeciones, si tales elementos diversos mostraban -como, en mi criterio, ocurría con una de las disposiciones objetadas- una clara vulneración de mandatos constitucionales.

Es verdad que, en principio, el control que debe ejercer la Corte sobre los proyectos de ley objetados debe recaer sobre las normas materia de discusión entre el Congreso y el Gobierno, a propósito de la objeción formulada.

También en principio, el asunto que de modo primordial debe ocupar a la Corte es precisamente el que, con referencia a los preceptos objetados, resulte de los cargos que el Presidente de la República formula cuando se niega a sancionar lo aprobado por el Congreso, alegando su total o parcial inconstitucionalidad.

Por eso, la regla general consiste en que la Corte Constitucional, estudiado el caso, declare fundadas o infundadas las objeciones presidenciales.

Pero -en ello estriba mi disentimiento-, cuando, al asumir el examen de la normatividad puesta en tela de juicio por el Ejecutivo, la Corte encuentre que, pese a no estar llamados a prosperar los argumentos presidenciales, existen otros motivos por los cuales las normas objetadas quebrantan la Constitución, está obligada a declarar la correspondiente inexecutable, aunque no surja de los razonamientos contenidos en las objeciones.

Es mi criterio el de que, si la Corporación, persuadida de la inconstitucionalidad de una norma objetada, por motivos distintos de los señalados por el Presidente -por ejemplo, en cuanto ella no vulnere los artículos constitucionales que el Jefe del Estado indique, pero sí otro u otros-, permite que la ley que la contiene sea sancionada, incumple, mediante un esquinazo de carácter formal, su función básica, que reside en velar por el imperio efectivo de la Constitución Política.

Se dirá que la Corte carece de competencia en esa hipótesis, por referirse su eventual fallo a temas que no le fueron planteados, pero tal aseveración choca, de manera manifiesta, con el sentido esencial del artículo 241 de la Carta, a cuyo tenor “a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, y con el alcance del numeral octavo ibídem, que le ordena “decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de

los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales (...), tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación” (se subraya).

En concordancia con dicho mandato, el del artículo 167 de la Constitución dispone que “en tal evento (el de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad), si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes, decida sobre su exequibilidad” (subrayo).

La misma norma agrega que “si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte”.

Como se observa, ninguna distinción se hace, ni para excluir del examen constitucional artículos no objetados, ni para impedir que la verificación de su contenido se haga frente a todos los preceptos constitucionales.

Además, no debe pasarse por alto que, según la Constitución, el fallo de exequibilidad obliga al Presidente de la República a sancionar el proyecto y sería un contrasentido, en grave detrimento del imperio de la Carta, que una Corte Constitucional, mediante su sentencia, forzara al Jefe del Estado a sancionar una ley que ella sabe inconstitucional, por el sólo motivo de una limitante formal, confiada al tino del Gobierno, pese al conocimiento efectivo del vicio existente.

Me pregunto si la interpretación en cuya virtud la Corte, por su propia voluntad, se pone una venda en los ojos, acata el principio básico de la suprallegalidad constitucional, expresado magistralmente en el artículo 4 de la Carta vigente, que dice: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

De otro lado, considero que la Sala dejó escrito el artículo 22, inciso 2, del Decreto 2067 de 1991, incluido en el Capítulo IV de dicho estatuto, que se refiere en general a las sentencias de la Corte Constitucional y no sólo a las que tienen origen en la acción pública (por lo cual cobija también las que resuelven sobre objeciones presidenciales), que dice: “La Corte

Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso”.

No ignoro la existencia del artículo 35 del mismo Decreto, según el cual “la sentencia que declare constitucional un proyecto de ley objetado, surtirá efectos de cosa juzgada respecto de las normas invocadas formalmente por el Gobierno y consideradas por la Corte, y obliga al Presidente de la República a sancionarlo”.

Pero es que tal norma parte del supuesto de la declaración de constitucionalidad, de la cual deriva precisamente la obligación que tiene el Presidente de sancionar el proyecto, o las normas del mismo que se encuentran ajustadas a la Constitución, justamente sobre ese supuesto -el de la constitucionalidad-, pues mal podría, como digo, precipitar tal sanción en la hipótesis contraria. Además, ese precepto no impone a la Corte la limitación que en el presente proceso ha hecho carrera, pues debe observarse que no incorpora únicamente las normas invocadas por el Gobierno sino las consideradas por la Corporación, que no pueden ser otras que todas las que integran la Carta Política, si se hace una interpretación sistemática con los cánones constitucionales que establecen el control y con el ya citado inciso segundo del artículo 22 del Decreto 2067 de 1991.

En el caso que se examina, la Corte ha declarado exequible el artículo segundo, numeral 1, del proyecto de ley objetado, en cuanto no resultaban fundadas las objeciones presidenciales sobre derecho a la igualdad, pero no pudo confrontar esa misma disposición con el artículo 69 de la Constitución, sobre autonomía universitaria, por el sólo hecho de que el Presidente de la República no lo invocó en el pliego de objeciones.

Y, sin embargo, aun con las dudas que al respecto se expresaron en la Sala, el Jefe del Estado tendrá que sancionar dicha norma.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-337/97

DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración por estímulo ingreso a institución de educación superior a quienes voten/ACCESO A INSTITUCION DE EDUCACION SUPERIOR-Habilidad

académica (Aclaración de voto)

Si bien este mecanismo es adecuado para estimular el voto, en especial el de la población juvenil, el criterio de desempate establecido no guarda relación de conexidad con el tipo de actividad a la que está dirigido. En efecto, el ejercicio de los deberes de ciudadano no inside en la habilidad académica de la persona que pretende ingresar a la universidad, condición ésta que sí es esencial para acceder a las instituciones de educación superior. Si lo que busca la universidad con las pruebas de ingreso es determinar la persona más apta para cumplir con las cargas académicas, es lógico que en caso de igualdad de puntajes en las pruebas de ingreso, el criterio que se debe usar para escoger entre los aspirantes, debe tener relación con la idoneidad y vocación para el estudio. Pero, además, la consagración de este beneficio puede colidir en la autonomía universitaria, porque el Congreso, al imponer criterios de selección, está interviniendo en materias relativas a la organización académica que son de competencia exclusiva de la institución.

Referencia: Expediente OP-016

Objeciones Presidenciales al proyecto de ley No. 002/95 Cámara, 220/96 Senado, “por la cual se establecen estímulos para los sufragantes”.

El suscrito, Magistrado Ponente en el proceso OP-016, se permite aclarar su voto en lo que hace al numeral 1) del artículo 2 del proyecto de ley No. 002/95 Cámara, 220/96 Senado.

Ingreso a instituciones de educación superior.

El numeral 1) del artículo 2, establece un trato desigual entre las personas interesadas en ingresar a las instituciones públicas o privadas de educación superior, dependiendo de si votaron en las elecciones inmediatamente anteriores. Según la norma, las personas que participaron en las votaciones o que no lo hicieron por causa justa, será preferidas frente a las que injustificadamente no votaron, en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso.

Si bien este mecanismo es adecuado para estimular el voto, en especial el de la población juvenil, el criterio de desempate establecido no guarda relación de conexidad con el tipo de actividad a la que está dirigido. En efecto, el ejercicio de los deberes de ciudadano no inside

en la habilidad académica de la persona que pretende ingresar a la universidad, condición ésta que sí es esencial para acceder a las instituciones de educación superior. Si lo que busca la universidad con las pruebas de ingreso es determinar la persona más apta para cumplir con las cargas académicas, es lógico que en caso de igualdad de puntajes en las pruebas de ingreso, el criterio que se debe usar para escoger entre los aspirantes, debe tener relación con la idoneidad y vocación para el estudio. Así lo estimó la Corte Constitucional en la sentencia C-022 de 1996, al declarar inconstitucional el aumento del 10% en el puntaje del ICFES para las personas que hubieren prestado el servicio militar. En esa ocasión, señaló esta Corporación:

“El trato desigual establecido por la norma acusada carece de una justificación razonable, en cuanto no satisface los requerimientos del concepto de proporcionalidad... En este punto, es particularmente importante para la decisión de la Corte el hecho de que el privilegio otorgado por la disposición acusada no guarda relación de conexidad con el tipo de actividad realizada por el bachiller que presta el servicio militar. En efecto, las pruebas del ICFES tienen como único objetivo la medición de la preparación académica de los alumnos que terminan sus estudios secundarios, con el fin de establecer un punto de referencia para el ingreso de las instituciones de educación superior” El único criterio relevante en relación con dichas pruebas es, por lo tanto, la competencia académica del bachiller...”

Pero, además, la consagración de este beneficio puede colidir en la autonomía universitaria, porque el Congreso, al imponer criterios de selección, está interviniendo en materias relativas a la organización académica que son de competencia exclusiva de la institución.

No obstante, como comparto en general la filosofía del fallo del que fuí ponente no hago del asunto una discrepancia esencial y, en consecuencia me limito a aclarar el voto en los anteriores términos.

Fecha ut supra,

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

1M.P. Carlos Gaviria Díaz

2C-145 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero

3C-180 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara

4C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 Corte Constitucional. Sentencia T- 230 de 1994.