

ACTO ADMINISTRATIVO-Concepto

ACTO ADMINISTRATIVO DE CARACTER GENERAL Y ACTO ADMINISTRATIVO DE CARACTER PARTICULAR-Distinción según la jurisprudencia y la doctrina/ACTO ADMINISTRATIVO-Individualización/ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL-Referencia en la práctica a alguna pocas personas o a ninguna/ACTO ADMINISTRATIVO INDIVIDUAL-Referencia a muchas personas concretamente identificadas

la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados. En otras palabras, “puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas”.

JURADO DE VOTACION-Naturaleza jurídica del acto de nombramiento

El nombramiento de los jurados de votación, es un acto administrativo mediante el cual la administración pública selecciona, de un espectro amplio de ciudadanos; aquellos que deberán cumplir con el deber constitucional de apoyar, como jurados de votación, los procesos electorales. En consecuencia, el acto administrativo de nombramiento de jurados de votación, tiene el carácter de particular y concreto. Lo anterior, debido a que dicho acto establece unos deberes claros y específicos en materia electoral, en cabeza de ciudadanos perfectamente individualizados y determinados. En este orden de ideas, este acto administrativo describe notoriamente los ciudadanos hacia los cuales va dirigido, predeterminándoles el deber de ser jurados de votación. Por ende, es un acto administrativo de carácter particular y concreto. Así las cosas, puede afirmarse que es “un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas”.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO PARTICULAR Y CONCRETO

ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTENIDO PARTICULAR Y CONCRETO-Notificación

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-Significado y objetivo

El principio de publicidad que recae sobre la administración pública es uno de los pilares que sustentan cualquier Estado Democrático Constitucional. Así las cosas, este principio consiste en que las actuaciones administrativas en general puedan ser conocidas por cualquier persona, y con mayor énfasis cuando se traten de actos de la administración que lo afecten

de manera directa. La Corte Constitucional ha afirmado en varias ocasiones, que los objetivos que se buscan con el principio de publicidad respecto de los actos administrativos son dos; el primero determinar la fecha de entrada en vigencia de las disposiciones que contienen el respectivo acto y el segundo garantizar la oponibilidad al contenido de los mismos por parte de los ciudadanos legitimados para el efecto.

ACTO ADMINISTRATIVO DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Notificación personal

PUBLICIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO-Imposición de deberes y obligaciones

PUBLICIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Notificación personal como principio general

El principio general en cuanto a la publicidad de los actos administrativos de carácter particular, es su notificación personal. Lo anterior, con el propósito de que se haga oponible dicho acto al ciudadano o a los ciudadanos, destinatarios de este.

PUBLICIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO-Excepción al principio general de notificación personal

Si bien es cierto, el principio general en materia de publicidad, de los actos administrativos de carácter particular y concreto es la notificación personal; existen casos en los cuales el ordenamiento jurídico ha establecido un tipo de notificación diferente para dichos actos. Notificación esta que es la excepción a la regla.

ACTO ADMINISTRATIVO DE NOMBRAMIENTO DE JURADO DE VOTACION-Carácter, sui generis por la cantidad de destinatarios que posee

ACTO ADMINISTRATIVO DE NOMBRAMIENTO DE JURADO DE VOTACION-Excepción a regla general de notificación atendiendo la especialidad

ACTO ADMINISTRATIVO DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Establecimiento de deberes constitucionales para los ciudadanos y sanciones

DEBERES CONSTITUCIONALES-Conocimiento previo para procedencia de sanción por incumplimiento

JURADO DE VOTACION-Mecanismo de notificación principal y accesorio

LUGAR PUBLICO-Alcance del concepto

ACTO ADMINISTRATIVO DE NOMBRAMIENTO DE JURADO DE VOTACION-Mecanismo de notificación

El acto administrativo de nombramiento de jurados de votación, es un acto administrativo de carácter particular y concreto sui generis; que aunque está dirigido a una multiplicidad de ciudadanos; están estos perfectamente individualizados y especificados. Por consiguiente, el proceso de notificación es excepcional en comparación con el proceso de notificación personal, típico de este tipo de actos. Así las cosas, encuentra esta Corte que el mecanismo

de fijación o publicación de la listas, es proporcional y razonable, en punto de la cantidad de receptores que dicho acto administrativo tiene. Lo antecedente, apareja de suyo la constitucionalidad del mecanismo de notificación. No obstante lo aludido, esta Corporación condicionaré la exequibilidad del aparte demandado del artículo que consagra “y la notificación de tales nombramientos se entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva” en el entendido que el concepto lugar público se refiere a aquel sitio de amplio conocimiento para la ciudadanía, señalado con anterioridad a la fijación de la lista de jurados de votación, de fácil y extenso acceso, de común afluencia y que en concurrencia con las anteriores; permita que los ciudadanos seleccionados como jurados de votación conozcan, con la antelación indicada en el mismo precepto jurídico, su deber constitucional.

Referencia: expediente D-4992

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 105(parcial) del Decreto 2241 de 1986

Demandante: Hernán Darío Velásquez Gómez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., treinta (30) de junio de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Hernán Darío Velásquez Gómez presentó demanda contra el artículo 105 (parcial) del Decreto 2241 de 1986.

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

I. LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 35.571 del 1° de Agosto de 1986 y se subraya lo demandado

DECRETO 2241

(Julio 15)

Por el cual se adopta el Código Electoral

El Presidente de la República de Colombia, en uso, de las facultades extraordinarias que le confiere la ley 96 de 1985, previo dictamen del Consejo de Estado,

DECRETA

(...)

Artículo 105. El cargo de jurado de votación es de forzosa aceptación, y la notificación de tales nombramientos se entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva, que hará el Registrador del Estado Civil o su Delegado diez (10) días calendario antes de la votación.

Los jurados de votación deberán fijar en lugar visible y adheridos a la urna respectiva, sus nombres y número de cédula, con las firmas correspondientes.

Los jurados de votación que trabajen en el sector público o privado tendrán derecho a un (1) día compensatorio de descanso remunerado dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la votación.

Las personas que sin justa causa no concurran a desempeñar las funciones de jurados de votación o las abandonen, se harán acreedoras a la destitución del cargo que desempeñen, si fueren empleados oficiales; y si no lo fueren, a una multa de cinco mil (\$ 5.000) pesos, mediante resolución dictada por el Registrador del Estado Civil.

I. LA DEMANDA

Considera el demandante que el artículo 105 (parcial) del Decreto 2241 de 1986 viola los artículos 1, 2, 6, 29 y 95 de la Constitución. Sus argumentos se resumen así:

Afirma el demandante, que un ciudadano solo puede ser compelido al cumplimiento de un deber, cuando conoce del establecimiento, por parte del Estado; de deber aludido.

De esta manera, continua, solo se podrá imponer una sanción a un ciudadano por un deber que se haya comunicado a través de medios adecuados, razonables y proporcionados.

Señala el demandante, que ese tipo de informaciones por parte del Estado, pueden ser variadas, siempre y cuando sean “ razonablemente admisibles “. Es decir, la comunicación al ciudadano, del deber adquirido; debe ser en forma tal que el ciudadano tenga efectivo conocimiento que este se le ha asignado; es decir, ser jurado de votación.

Ahora bien, resalta el actor, que aceptar que la notificación del nombramiento de jurado de votación sea efectuada mediante la fijación de listas en lugares públicos; no estaría acorde

con el Estado Social de Derecho. Lo anterior, por cuanto un ciudadano en un Estado Democrático, debe conocer que se le ha impuesto una obligación por parte del Estado.

Por ende, asevera el demandante, la notificación de carácter general que contempla el artículo demandado es irrazonable y desproporcionada. Afirma en cuanto a lo primero, que no es razonable debido a que la fijación de listas en lugares públicos para establecer un deber, no es un medio adecuado. Igualmente, en punto de lo segundo, señala que dicha notificación es desproporcionada por que existen mecanismos más adecuados y razonables para conocer ese tipo de deber.

Así las cosas, cuando se impone un deber a través de mecanismos poco convenientes para el conocimiento del ciudadano; se estaría violando la dignidad humana, sustento del Estado Social de Derecho. En igual sentido, se vería afectado el artículo 2° de la Constitución, resalta el demandante, a causa de los obstáculos que este tipo de notificación produciría en la participación de la vida política.

De otra parte, el actor informa, que la vulneración recaería también sobre el artículo 6 de la Constitución, debido a que el particular al no conocer de la imposición de su deber, sería responsable por no atender la Constitución y la Ley pero por razones nacidas en el propio Estado. En este orden de ideas, señala el demandante, también sufriría menoscabo el artículo 29 de la Constitución, por cuanto podría sancionarse a un ciudadano por el incumplimiento de un deber del que jamás se enteró.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando como apoderada de este Ministerio, interviene para defender la constitucionalidad del artículo 105 (parcial) del decreto ley 2241 de 1986 demandado. Sus argumentos se resumen así:

La interviniente señala, que es un deber constitucional de todo ciudadano, que cumpla las condiciones establecidas por la ley 165 de 1994 y además que sea seleccionado; prestar sus servicios como jurado de votación los días en que se celebren elecciones públicas.

Así las cosas, el ciudadano que reúna los requisitos de que trata la ley mencionada, debe estar pendiente - como otra expresión de su deber de colaborar con la democracia y la participación en política - de donde y cuando se fijan las listas de jurados de votación y si su nombre aparece en ellas.

Considera la ciudadana interviniente, que no es irrazonable ni desproporcionado el sistema de notificación instaurado por el legislador para dar a conocer los nombres de las personas seleccionados como jurados de votación, pues dicho método es ampliamente conocido por la

comunidad.

Para reforzar su argumento afirma, que además de la notificación de las listas en lugares públicos, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha dispuesto para la comunidad los avances tecnológicos con que cuenta. Así, los ciudadanos pueden consultar por vía telefónica y por internet, si su nombre fue escogido como jurado de votación.

Concluye la interviniente, indicando, que el sistema de notificación creado por el artículo 105 del Decreto 2241 de 1986; no es irrazonable ni desproporcionado, y que dado el conocimiento que tiene toda la ciudadanía, y en especial aquellos que reúnen los requisitos para ser jurados de votación; de donde, como y cuando se realizan las publicaciones de las listas de jurados de votación, debe considerarse que este procedimiento es efectivo para notificar la selección y designación de las personas como jurados de votación.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto de febrero 25 de 2004 solicita a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 105 (parcial) del Decreto 2241 de 1986. Sus argumentos se resumen así:

Afirma el Señor Procurador, que las elecciones no podrían llevarse a cabo sin la colaboración directa de los ciudadanos, quienes tienen el deber constitucional de colaborar en tales procesos. Una de las maneras de ejercer la colaboración, es a través del cargo de jurado de votación, que según el artículo 105 del Código Electoral, es de forzosa aceptación.

Resalta el Ministerio Público, que el acto de designación de jurados de votación es un acto administrativo y como tal solo puede vincular jurídicamente a su destinatario cuando ha sido dado a conocer. En otras palabras, cuando se ha aplicado el principio de publicidad que debe gobernar la función administrativa. Uno de los medios para hacer conocer el contenido de un acto administrativo es la notificación.

Continuando con la argumentación se considera, que al existir en el ordenamiento diferentes tipos de notificación, es claro que no existe una única forma adecuada, razonable y proporcionada de comunicarse con el ciudadano, por parte de la autoridad.

Así las cosas, se asevera, corresponde al legislador en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, establecer mecanismos para cumplir el principio de publicidad que debe gobernar la función administrativa.

Agrega el Ministerio Público, que el sistema de notificación no solo cuenta con la lista que debe ser publicada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, sino además con otros medios como los telefónicos y electrónicos, que permiten igualmente obtener información.

En ese orden de ideas, considera el Señor Procurador, no se vulneran los artículos constitucionales ya referidos, por cuanto el legislador estableció un medio material de comunicación que cumple con la finalidad de la notificación.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad del artículo 105 (parcial), con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que él forma parte integrante de un Decreto con fuerza de ley.

1. Planteamiento del Problema

El demandante afirma que el artículo 105 (parcial) del Decreto 2241 de 1986, vulnera los artículos 1, 2, 6, 29 y 95 de la Constitución Política, toda vez que el método de notificación allí establecido, según él, es irrazonable y desproporcionado, lo que a su vez produce un menoscabo en la dignidad del ciudadano al tener que cumplir con un deber constitucional que no ha conocido, aparejando de igual manera como consecuencia; una imposibilidad de participar en la vida política y un desconocimiento del debido proceso en el evento de que se le imponga una sanción.

Así las cosas, a efectos de realizar el correspondiente examen, la Corte se concentrará en los siguientes temas: (i) Naturaleza jurídica del acto de nombramiento de jurado de votación (ii) Notificación de dicho acto, (iii) el caso concreto.

1. Naturaleza Jurídica del Acto de Nombramiento de Jurados de Votación.

Se ha entendido por acto administrativo “La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”¹

Ahora bien, la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular.

A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados.

No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados.

En otras palabras, “puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas

pocas personas o a ninguna y viceversa , un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas”²

Pues bien, el nombramiento de los jurados de votación, es un acto administrativo mediante el cual la administración pública selecciona, de un espectro amplio de ciudadanos; aquellos que deberán cumplir con el deber constitucional de apoyar, como jurados de votación, los procesos electorales.³

En consecuencia, el acto administrativo de nombramiento de jurados de votación, tiene el carácter de particular y concreto. Lo anterior, debido a que dicho acto establece unos deberes claros y específicos en materia electoral, en cabeza de ciudadanos perfectamente individualizados y determinados.

(i). las normas Constitucionales y legales que sustentan la posibilidad por parte de la administración pública de nombrar jurados de votación, (ii) las sanciones a que se verán sujetos los ciudadanos que no cumplan con el deber constitucional ya señalado, (iii) las causales de exoneración específicas para el no desempeño de la labor referida, (iv) el nombramiento de los ciudadanos seleccionados, para tal efecto se individualizan indicando sus apellidos, sus nombres, el número de la cédula de ciudadanía y la mesa electoral a la que fueron asignados. ⁴

En este orden de ideas, este acto administrativo describe notoriamente los ciudadanos hacia los cuales va dirigido, predeterminándoles el deber de ser jurados de votación. Por ende, es un acto administrativo de carácter particular y concreto. Así las cosas, puede afirmarse que es “un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas”.

1. El Principio de Publicidad en los Actos Administrativos de contenido particular y concreto.

2.1 Notificación de los actos administrativos de contenido particular y concreto. El principio General

El principio de publicidad que recae sobre la administración pública es uno de los pilares que sustentan cualquier Estado Democrático Constitucional⁵. Así las cosas, este principio consiste en que las actuaciones administrativas en general puedan ser conocidas por cualquier persona, y con mayor énfasis cuando se traten de actos de la administración que lo afecten de manera directa⁶.

La Corte Constitucional ha afirmado en varias ocasiones, que los objetivos que se buscan con el principio de publicidad respecto de los actos administrativos son dos; el primero determinar la fecha de entrada en vigencia de las disposiciones que contienen el respectivo acto y el segundo garantizar la oponibilidad al contenido de los mismos por parte de los ciudadanos legitimados para el efecto.⁷

Así las cosas, para garantizar estos objetivos aludidos, el Código Contencioso

Administrativo⁸ estableció el mecanismo de notificación personal a través del cual se hiciera presente el principio de publicidad, en los actos administrativos de carácter particular.

En consecuencia, es la notificación personal de los actos administrativos ya mencionados, la que permite que estos sean oponibles a sus destinatarios. Al respecto ha dicho esta Corporación:

“Los actos administrativos, por disposición del legislador, admiten dos formas concretas de publicidad, su publicación en el diario oficial, gaceta o cualquier otro medio oficial de divulgación, si se trata de contenidos abstractos u objetivos, esto es impersonales, y la notificación, si se trata de contenidos subjetivos y concretos que afectan a un individuo en particular, o a varios, identificables y determinables como tales, lo anterior por cuanto la publicidad se ha establecido como una garantía jurídica con la cual se pretende proteger a los administrados, brindándoles a éstos certeza y seguridad en las relaciones jurídicas que emanan de su expedición. En cuanto a los actos administrativos subjetivos, cuya acción de nulidad tenga caducidad, ellos deberán ser debidamente publicitados”⁹

(negrilla fuera de texto)

De lo anterior se colige, que para que surta efectos un acto administrativo de carácter particular sobre un ciudadano individualizado; este debe ser notificado personalmente. Se refuerza este concepto, cuando el acto administrativo establece deberes hacia el ciudadano. Al respecto a afirmado el Consejo de Estado:

“La omisión o la irregularidad de la publicidad de los actos administrativos, y la notificación personal es una forma de ella, no afecta o no incide sobre la validez de los mismos, puesto que se trata de un trámite o diligencia externa y posterior a la formación o al nacimiento de ellos. Afecta sí su eficacia u oponibilidad frente a los administrados cuando le impone deberes u obligaciones, o establece restricciones a sus derechos; y, en consecuencia, de ejecutarse sin la previa notificación y firmeza, puede dar paso a una vía de hecho, que en tal caso sería atacable ... “¹⁰ (negrilla fuera del texto)

En conclusión, el principio general en cuanto a la publicidad de los actos administrativos de carácter particular, es su notificación personal. Lo anterior, con el propósito de que se haga oponible dicho acto al ciudadano o a los ciudadanos, destinatarios de este.

2.2. La notificación del acto de nombramiento de los jurados de votación. La excepción.

Si bien es cierto, el principio general en materia de publicidad, de los actos administrativos de carácter particular y concreto es la notificación personal; existen casos en los cuales el ordenamiento jurídico ha establecido un tipo de notificación diferente para dichos actos. Notificación esta que es la excepción a la regla.

Pues bien, uno de esos sucesos está circunscrito al acto administrativo mediante el cual se nombran jurados de votación. El artículo 105 del Código Electoral determina:

Artículo 105. El cargo de jurado de votación es de forzosa aceptación, y la notificación de tales nombramientos se entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público

de la lista respectiva, que hará el Registrador del Estado Civil o su Delegado diez (10) días calendario antes de la votación. (negrilla fuera de texto) .

Así las cosas, el legislador extraordinario señaló una excepción al principio general de notificación personal de los actos administrativos de carácter personal y concreto. Dicha excepción consiste en que la notificación de este acto particular se llevará a cabo a través de una notificación no personal sino que se “ entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva.”

Este tipo de notificación, obedece al tipo de acto administrativo particular y concreto que se emite. Es decir, el acto de nombramiento de jurados de votación puede implicar la selección de una multitud de personas con el fin de que ejerzan ese deber constitucional.

En otras palabras, este acto administrativo particular y concreto, puede establecer deberes constitucionales a miles de personas –el caso de las grandes ciudades – perfectamente determinadas e individualizadas. Lo que produce, que sea un acto administrativo particular y concreto, pero además sui generis, por la cantidad de destinatarios que posee.

En concordancia con aquello, el legislador extraordinario, estableció un sistema que no fuera altamente dispendioso para la administración pública – que hubiera consistido en realizar una notificación personal a cada jurado seleccionado¹¹ – y optó por realizar una notificación que se entendería efectuada con la fijación o publicación de la lista de jurados seleccionados, en un lugar público.

En conclusión, debido a la especialidad del acto administrativo particular y concreto de nombramiento de jurados de votación, se creó una excepción a la regla general de notificación de dichos actos.

1. El Caso Concreto

De lo anterior se desprende entonces, que el acto de nombramiento de jurados de votación es un Acto Administrativo. Que por el hecho de estar dirigido a una gran cantidad de ciudadanos, debidamente especificados e individualizados; adquiere la característica de ser un Acto Administrativo de carácter particular y concreto. Que la publicidad de éste es una excepción al principio general de notificación personal de este tipo de actos administrativos, debido a la abundancia de ciudadanos a los que va dirigidos.

Añadiendo a lo anterior, este acto administrativo cuenta con la particularidad de establecer unos deberes constitucionales para los ciudadanos. En concordancia con lo precedente, el mismo acto señala las posibles sanciones a las que se verían sometidos los ciudadanos que incumplan con el deber aludido.

Por consiguiente, al estipularse sanciones tanto en el acto y como en el Código Electoral, es indispensable que el proceso de publicidad y de notificación de dicha decisión de la administración; esté acorde con los derechos fundamentales que asisten a los ciudadanos.

Esta razón se sustenta, en el principio según el cual, un ciudadano no puede ser sancionado

por el incumplimiento de un deber; si no tenía previo conocimiento de este.

Pues bien, el conocimiento del ciudadano del deber constitucional de ejercer como jurado de votación- en desarrollo del principio de publicidad - se presenta con la observación de las listas de seleccionados cuya publicación o fijación se dará en un lugar público. Mecanismo de notificación designado excepcionalmente para este tipo especial de actos administrativos de carácter particular.

Así las cosas, encuentra esta Corte, que dicho dispositivo de notificación muy por el contrario de lo afirmado por el demandante; es razonable y proporcional, y por ende ajustado a la Constitución. Lo anotado, debido a que el acto administrativo a notificar es sui generis - por la cantidad de personas a comunicar - dentro de aquellos de carácter particular y concreto; lo que produce que el mecanismo sea proporcional y razonable en punto de la cantidad de específicos destinatarios.

No obstante lo referido, mecanismos accesorios como las informaciones vía telefónica, vía internet ó las comunicaciones a los ciudadanos por intermedio de los empleadores o entidades públicas, entre otros; son bienvenidos con el propósito de informar sobre el deber constitucional de ser jurado de votación.

Sin embargo, dichos mecanismos deben seguir siendo accesorios al principal. Este consiste en la publicación o fijación de la lista en un lugar público, de aquellos ciudadanos seleccionados como jurados de votación. Lo mencionado, por cuanto los primeros no son necesariamente comunes a todos los ciudadanos, como si lo es el mecanismo principal: entiéndase los casos de información telefónica ó vía internet.

Esta forma especial de notificación se justifica, en cuanto las elecciones no son un acto privado ni secreto, sino público y de público conocimiento de los ciudadanos; que saben que existe la posibilidad que algunos de ellos puedan tener el deber de servir como jurados de votación.

De otra parte, entrará esta Corporación a establecer si la fijación o publicación de las listas mencionadas en un lugar público, atenta contra los derechos fundamentales de los ciudadanos que han sido seleccionados para desempeñarse como jurados de votación.

En primer lugar, el concepto " lugar público "12 es de los denominados por la doctrina "cláusulas abiertas" o "conceptos jurídicos indeterminados ".

"

Respecto de los conceptos jurídicos indeterminados, como lo sostenía Kelsen, las normas jurídicas tienen una estructura indeterminada, a veces de manera inconciente a veces de manera conciente. Las causas de esta indeterminación son múltiples: Ambigüedad del lenguaje utilizado en las normas; la vaguedad del concepto (no se puede confundir ésta con la primera), etc. Un concepto es ambiguo si tiene más de un significado y en el contexto que se usa se utiliza en un significado y al mismo tiempo en el otro; dicho más claramente, no se distingue en cual de los varios significados se le está usando. Para evitar este error, que da

lugar a una falacia en el razonamiento se utilizan como solución las denominadas definiciones léxico gráficas.

En cambio un concepto es vago no por que tenga más de un significado, sino que teniendo un significado preciso y existiendo una categoría de objetos a los cuales es claramente aplicable; sin embargo, en el límite existe una zona de nebulosa en la cual no se sabe si a otros objetos también se aplica o no; por ejemplo, el impuesto que se aplica a las casas, ¿se aplica también a los carros - casa? Con el fin de reducir la vaguedad de un concepto se debe utilizar una definición aclaratoria, que cobije no solo a las casas sino también de manera expresa a los carros - casa (o que los excluye expresamente).

La definición de concepto jurídico indeterminado apunta más a los conceptos vagos que a los ambiguos.

Por eso algunos han afirmado que un concepto jurídico es indeterminado sólo cuando sus límites no son bien precisos (o lo que es lo mismo, no está bien delimitado). Se distinguen dos tipos de conceptos jurídicos indeterminados: a) de experiencia, como por ejemplo, peste; casa que amenaza ruina; cuyos criterios de aplicación remiten a hechos empíricos; y b) conceptos indeterminados de valor; por ejemplo, justo precio; buena fe; democracia; cuyos criterios de aplicación se refieren a juicios de valor.

Así como podemos tener dificultades para determinar si estamos ante un problema sanitario que constituye una peste o no; podemos tener dificultades para decir si el trato es cruel o no y si la conducta fue justa o no. Como se puede observar existen problemas adicionales para los conceptos jurídicos indeterminados de valor, ya que su discusión no versa sobre hechos sino sobre actitudes, lo que los hace subjetivos, pues los juicios de valor intrínsecos y los principios morales no puede ser demostrados ni verificados, no son falsos ni verdaderos. “

“Deben tener mucha prudencia y mesura las autoridades encargadas de calificar los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en la norma estudiada, con el fin de evitar la arbitrariedad.”¹³

En segundo lugar, esta Corporación entiende que la interpretación que debe otorgársele al concepto “ lugar público “ para que esté ajustado a la Constitución y no se preste a arbitrariedades por parte de las autoridades, es el siguiente:

- Se entenderá por lugar público, para los efectos de la notificación de que trata el artículo 105 del Decreto 2241 de 1986, aquel sitio de amplio conocimiento para la ciudadanía (la Alcaldía, la Registraduría, la plaza central del municipio, entre otros) de fácil y extenso acceso, de común afluencia y que en concurrencia con las anteriores; permita que los ciudadanos seleccionados como jurados de votación conozcan, con la antelación indicada en el mismo precepto jurídico, su deber constitucional.

En consecuencia, y por último; este tipo excepcional de notificación del acto de nombramiento de los ciudadanos seleccionados para ejercer como jurados de votación, produce un deber activo en la administración.

Es deber de la administración pública, en cabeza del Registrador Nacional del Estado Civil o

su delegado o de los Registradores Distritales o Municipales, informar a los ciudadanos con la obligada anterioridad, a través de medios masivos de comunicación y con total claridad; del lugar público escogido para publicar o fijar las listas de seleccionados para ejercer el deber constitucional.

En consecuencia, antes de fijar en lugar público la respectiva lista, el Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado o los Registradores Distritales o Municipales, con suficiente antelación, deben informar a los ciudadanos a través de medios de comunicación nacionales, departamentales o municipales; el lugar público donde se fijarán las listas de ciudadanos que han sido escogidos como jurados de votación en el respectivo Distrito o Municipio.

En este orden de ideas, esta Corte concluye lo siguiente:

El acto administrativo de nombramiento de jurados de votación, es un acto administrativo de carácter particular y concreto sui generis; que aunque está dirigido a una multiplicidad de ciudadanos; están estos perfectamente individualizados y especificados. Por consiguiente, el proceso de notificación es excepcional en comparación con el proceso de notificación personal, típico de este tipo de actos. Así las cosas, encuentra esta Corte que el mecanismo de fijación o publicación de la listas, tantas veces mencionadas, es proporcional y razonable, en punto de la cantidad de receptores que dicho acto administrativo tiene. Lo antecedente, apareja de suyo la constitucionalidad del mecanismo de notificación.

No obstante lo aludido, esta Corporación condicionará la exequibilidad del artículo 105 parcial del Decreto 2241 de 1986, bajo el supuesto que el concepto lugar público sea entendido con base en los parámetros expuestos en esta providencia.

VII- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites y requisitos que contempla el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

1. Declarar la EXEQUIBILIDAD del aparte demandado del artículo 105 del Decreto 2241 que consagra “y la notificación de tales nombramientos se entenderá surtida por la sola publicación o fijación en lugar público de la lista respectiva” en el entendido que el concepto lugar público se refiere a aquel sitio de amplio conocimiento para la ciudadanía, señalado con anterioridad a la fijación de la lista de jurados de votación, de fácil y extenso acceso, de común afluencia y que en concurrencia con las anteriores; permita que los ciudadanos seleccionados como jurados de votación conozcan, con la antelación indicada en el mismo precepto jurídico, su deber constitucional.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Presidencia de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor ALVARO TAFUR GALVIS, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 García de Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo I . Civitas Ediciones . Madrid . España 2001. pag 540

2 Sentencia Consejo de Estado . Exp. N1570A de 1997. Sección Quinta

3 En punto del deber constitucional de los ciudadanos de ser jurados de votación ; la Corte ha señalado en Sentencia SU 747 de 1998 “ El deber de los ciudadanos de colaborar con los procesos electorales :

10. La democracia procedimental es entonces una conquista, un derecho de los asociados que merece la mayor protección de las instituciones del Estado (C.P. art. 40). Por eso, esta Corte ya ha señalado que el Estado se encuentra en la obligación de suministrarle a todos los ciudadanos las condiciones materiales para que éstos puedan ejercer sus derechos como tales. Mas el derecho fundamental de los ciudadanos “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” implica también obligaciones para ellos. La democracia no puede subsistir si los asociados no asumen una posición de compromiso para con ella. La realización de la democracia implica obligaciones tanto para el Estado como para los asociados.

11. Como bien se ha señalado por esta Corporación, el Estado de derecho liberal y el Estado social de derecho se diferencian en la relación que construyen entre el Estado y los asociados: así, mientras que el primero busca ante todo limitar el poder, de tal manera que no pueda amenazar los derechos y libertades de los ciudadanos, el segundo acoge esa

limitación del poder, pero también precisa que el Estado debe cumplir con unos fines en la sociedad, lo cual implica que intervenga en ella. La Constitución dentro de este último modelo de Estado representa un cuerpo armónico de valores - acerca de cómo debe configurarse la comunidad social y política -, que debe encontrar su aplicación práctica, y ello produce tanto deberes para el Estado como para los asociados.

La Constitución de 1991 alberga el concepto de Estado social de derecho. Por eso se puede observar que en ella se contemplan tanto derechos fundamentales de las personas como deberes de las personas y del ciudadano. Estos deberes se encuentran consignados en diversos artículos, si bien un buen número de ellos se encuentran reunidos en el artículo 95.

En distintas sentencias la Corte se ha referido a los deberes constitucionales, a los cuales define como “aquellas conductas o comportamientos de carácter público, exigibles por la ley a la persona o al ciudadano, que imponen prestaciones físicas o económicas y que afectan, en consecuencia, la esfera de su libertad personal.” Esta Corporación ha expresado que si bien normalmente los deberes constitucionales deben ser regulados por la ley, en ocasiones, pueden ser aplicados directamente por el juez de tutela, cuando su incumplimiento afecte los derechos fundamentales de otra persona.³

12. Pues bien, entre los deberes y obligaciones de la persona y el ciudadano contempladas por el artículo 95 de la Constitución se encuentra el de “participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (numeral 5). Esta norma y la contemplada en el artículo 260 de la Carta, acerca de que el voto es un derecho y un deber ciudadano, constituyen los deberes básicos de los ciudadanos en punto a la participación en la actividad política. Estos deberes generales permiten distintos desarrollos legales. Algunos de ellos han sido realizados, al tiempo que otros, como el voto obligatorio, no han sido objeto de la reglamentación legal necesaria para ser exigibles jurídicamente.

13. El Código Electoral prevé la figura de los jurados de votación, que son las personas encargadas de atender las mesas de votación, de colaborarle a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de sufragio, de controlar que la votación se realice en orden y en forma transparente y de realizar el primer conteo de los votos. Los nombramientos son realizados por los registradores municipales o distritales y pueden recaer en funcionarios públicos o personas dedicadas a actividades particulares. El artículo 104 del Código Electoral establece que “todos los funcionarios y empleados públicos pueden ser designados jurados de votación, con excepción de los de la jurisdicción contencioso administrativa, de las primeras autoridades civiles en el orden nacional, seccional y municipal, las que tienen funciones propiamente electorales, los miembros de las Fuerzas Armadas, los operadores del Ministerio de Comunicaciones, Telecom, Empresas de Teléfonos, los auxiliares de los mismos y los funcionarios de la Administración Postal Nacional...” También establece que no podrán ser designados como tales los miembros de directorios políticos ni los candidatos.

4 Son ejemplos de dichos actos administrativos, la Resolución 410 y 430 de 2003, emitidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil .

5 Sentencia C- 641 de 2002 “ El principio de publicidad se ha estructurado como un elemento trascendental del Estado Social de Derecho y de los regímenes democráticos, ya que

mediante el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas , y de las razones de hecho y de derecho que les sirven de fundamento, se garantiza la imparcialidad y la transparencia de las decisiones adoptadas por las autoridades , alejándose de cualquier actuación oculta o arbitraria contraria a los principios , mandatos y reglas que gobiernan la función pública. “ En cuanto al principio de publicidad y el principio de transparencia en las actuaciones administrativas , véase la Sentencia T- 456 de 1994.

6 Sentencia T- 187 de 1993

7 Véanse Sentencia del Consejo de Estado Sección Primera Exp. 3443 de 1999, Sentencias C-370 de 1994 y C-646 de 2000.

8 Artículos 44 y 45.

9 Sentencia C-646 de 2000

10 Ibidem

11 Téngase en cuenta que en Bogotá , por ejemplo, los jurados de votación generalmente pasan de la cifra de cien mil.

12 No puede confundirse el concepto lugar público con espacio público, por cuanto este último posee particularidades propias como derecho colectivo. Al respecto véase la Sentencia del Consejo de Estado AP-095 de 2001

13 Sentencia C-530 de 1993