

Sentencia No. T-324/94

La participación política bajo su forma de sufragio, comprende no sólo la actividad subjetiva encaminada a ejercer el derecho, sino también una cierta acción del Estado encaminada a crear las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho tenga lugar. Lo segundo es una condición indispensable de lo primero. Sin la organización electoral, la expresión de la voluntad política individual deja de tener eficacia y sentido. Corresponde al Estado poner en marcha los medios para que la voluntad ciudadana sea adecuadamente recepcionada y contabilizada.

DERECHO AL SUFRAGIO-Núcleo Esencial

El concepto de prestación estatal debe ser tenido en cuenta, de tal manera que el núcleo esencial del derecho al sufragio comprenda la posibilidad de acceder a los medios logísticos e informativos necesarios para participar efectivamente en la elección de los gobernantes. De otra parte, el voto ciudadano no sólo debe ser entendido como un derecho individual, sino también como una función en cuanto contribuye a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático. En su doble vertiente - derecho y función - las posibilidades de ejercicio y cumplimiento están supeditadas a la existencia de una adecuada, consciente y eficiente organización electoral que facilite su realización.

DERECHO AL SUFRAGIO-Elementos

El núcleo esencial del derecho al sufragio comprende tres elementos. El primero de ellos hace alusión a la libertad política de escoger un candidato. El segundo se refiere al derecho que tienen los ciudadanos a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre. Finalmente, el tercer elemento hace relación al aspecto deontológico del derecho, esto es, al deber ciudadano de contribuir con su voto a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales. El derecho al sufragio es un derecho fundamental de aplicación inmediata; en consecuencia, su componente prestacional no lo convierte en un derecho de carácter programático cuya efectividad se encuentre librada a contingencias económicas o a decisiones políticas futuras.

DERECHOS DEL INTERNO

Los detenidos privados de la libertad – aún no condenados – pueden ejercer el derecho al sufragio siempre y cuando reúnan las condiciones exigidas por la ley para tal efecto. El límite de cincuenta votantes potenciales impuesto por la resolución del Registrador Nacional del Estado Civil impedía sufragar a todos aquellos detenidos que aún gozaban plenamente de su derecho de ciudadanía y que permanecían en cárceles localizadas en pequeñas cabeceras municipales. Con ello se introdujo un tratamiento desigual en relación con los demás presos del país confinados en cárceles ubicadas en poblaciones mayores, que sólo pudo haber sido justificado en el evento de haber respondido a una excepción razonable. Las personas detenidas se encuentran en una situación de desventaja relativa para ejercer sus derechos, y, por lo tanto, en su caso se aplica lo previsto en la hipótesis planteada por el artículo 13 de la Carta, según el cual, el Estado tiene el deber de enderezar esfuerzos y disponer recursos para proteger a las personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta. Los detenidos que aún no han sido condenados, son beneficiarios de la presunción de inocencia y, por lo tanto, para efectos políticos deben ser considerados como ciudadanos titulares de plenos derechos, que merecen un trato preferencial por el hecho de encontrarse en una situación de inferioridad.

DERECHO AL SUFRAGIO/ORGANIZACION ELECTORAL EN CARCELES

El núcleo esencial del derecho al sufragio comprende los siguientes aspectos: en primer término la libertad de elegir y ser elegido y, en segundo lugar, el derecho subjetivo a la actividad prestacional del Estado encaminada a la organización efectiva de las elecciones. Sin embargo, es importante aclarar que el aspecto prestacional de este derecho, no desvirtúa su carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata; la resolución 003 de 1994, imponía una excepción discriminatoria frente a los presos de los centros de reclusión de las pequeñas cabeceras municipales. La existencia de otras soluciones posibles, que sin introducir excepción alguna no causaban traumatismo notable en la organización electoral, prueba el carácter discriminatorio de la decisión.

JULIO 14 DE 1994

Ref: Expediente T-35144

Actor: SONIA EUCARIS BOTERO RAMIREZ

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Temas:

- La organización electoral

- El derecho al sufragio

 - Núcleo esencial

 - Elemento prestacional

 - Derecho-deber

- Derechos de los presos

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-35144 promovido por SONIA EUCARIS BOTERO RAMIREZ, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil de Palestina Caldas.

ANTECEDENTES

1. Tres detenidos en la cárcel municipal de Palestina (Caldas) – los señores Héctor Fabio Quintero, Lusmedo Martínez y Edwin Vargas González – interpusieron acción de tutela por

intermedio de la Personera Municipal, Sonia Botero Ramírez, en contra de la Registraduría Municipal del Estado Civil, por el hecho de no haber ésta dispuesto la ubicación de una mesa de votación en la cual los detenidos hubiesen podido ejercer su derecho al sufragio en las elecciones del 13 de Marzo de 1994.

2. Sostuvo la Personera que los afectados disponían de cédulas debidamente inscritas y que, por lo tanto, tenían derecho a ejercer su derecho fundamental al sufragio. Explicó, además, que una vez conoció el hecho que impedía el ejercicio del derecho de los reclusos, se comunicó con Patricia del Pilar Ruiz, funcionaria de la Registraduría Delegada del Estado Civil de Manizales, con el objeto de abogar por el derecho de los afectados. En respuesta a su solicitud, la funcionaria le pidió que enviara su información por vía fax a Manizales, para luego ser remitida a la oficina del Registrador Nacional del Estado Civil en Bogotá y, de esta manera, quedar a la espera de una respuesta definitiva sobre el asunto. Dijo también que la oficina de Manizales puso en su conocimiento la existencia de la circular 003 del 4 de enero de 1994 emanada del Registrador Nacional, en la cual se establecía, como condición para la instalación de una mesa de votación en los centros de reclusión, que el número de votantes potenciales en dichos establecimientos fuese igual o superior a cincuenta.

3. En estas circunstancias, ante el apremio por resolver la situación y debido a la probable dilación del trámite propuesto por la Registraduría Delegada de Manizales, la peticionaria resolvió acudir a la acción de tutela con el objeto de proteger el derecho fundamental de los detenidos.

4. La acción de tutela fue resuelta favorablemente por el juez Promiscuo Segundo Municipal de Palestina, con base en los siguientes argumentos:

4.1. Hasta tanto no se demuestre la pérdida de la calidad de ciudadano, no se puede coartar el derecho al sufragio.

4.2. El derecho de participación política constituye una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.

4.3. El artículo 57 de la ley 65 de 1993 consagra el derecho al sufragio de los detenidos y ordena a la Registraduría que facilite los medios para que los reclusos puedan ejercerlo. Esta norma no establece condiciones para la instalación de mesas de votación en los centros penitenciarios. Mediante la aplicación del principio que prohíbe al intérprete introducir distinciones allí donde la ley no distingue y dado que la ley 65 en mención no ha sido reglamentada, no puede una circular del Registrador imponer condiciones o limitaciones a esta disposición.

FUNDAMENTOS

La decisión que se tome sobre el asunto que se plantea, supone el desarrollo de las consideraciones siguientes: 1) perspectiva legal del problema, 2) naturaleza del derecho al sufragio y 3) los alcances de la organización electoral .

A. perspectiva legal

1. La organización de las elecciones requiere no sólo del empeño estatal necesario para poner en funcionamiento el aparato electoral, sino también de la colaboración de los ciudadanos en relación con el cumplimiento de ciertas condiciones previas al sufragio. El artículo 76 del decreto 2241 de 1986 (Código electoral) establece que, “a partir de 1988 el ciudadano sólo puede votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral”. De acuerdo con esta norma, en cada sitio de votación deberán votar los titulares de las cédulas que integraban el censo de 1988 y las que allí se expidan o se inscriban posteriormente. El artículo 78, al regular la inscripción, exige la presencia del ciudadano ante el funcionario electoral del municipio o del lugar donde se desea sufragar.

2. Desde el punto de vista institucional, la organización electoral entraña una serie de responsabilidades estatales cuyo cumplimiento es indispensable para el buen funcionamiento del sistema. El artículo 26 del Código electoral atribuye al Registrador Nacional del Estado Civil la función de organizar y dirigir el proceso electoral. En relación con la instalación de mesas de votación, el artículo 99 dispone que estas deben situarse en las cabeceras municipales y en los corregimientos e inspecciones de policía que tengan cupo numérico separado de la misma cabecera, o que disten más de cinco kilómetros de la misma, o que tengan un electorado mayor de cuatrocientos sufragantes.

3. De otra parte, el artículo 57 de la ley 65 de 1993 reconoce el derecho de los detenidos para participar en la elección de los gobernantes, siempre y cuando reúnan los requisitos legales y, además, ordena a la Registraduría Nacional del Estado Civil facilitar los medios para el ejercicio de este derecho. En cumplimiento del mandato establecido en esta artículo, la Dirección Nacional Electoral preparó el procedimiento para la inscripción de votantes, la conformación del censo electoral y la integración de jurados, entre otros aspectos.

4. La resolución 003 de enero 4 de 1994, por medio de la cual el Registrador Nacional del Estado Civil establece el límite mínimo de 50 votantes potenciales para la instalación de una mesa de votación en los centros penitenciarios, fue derogada por la circular 21 del 28 de Febrero de 1994, en la cual se dispone el procedimiento para el ejercicio del voto por parte de los detenidos. En el punto 4 de dicho procedimiento se señala que la votación se debe organizar de tal forma que permita a todos los inscritos en el respectivo centro sufragar en forma continua hasta concluir el total de inscritos.

5. De acuerdo con lo expuesto, el Juez Segundo Promiscuo Municipal de Palestina no tuvo en cuenta todos los elementos normativos para resolver el caso en debida forma, dada la errónea información suministrada por las registradurías municipal de Palestina y departamental de Manizales. Si bien el fallo de tutela acertadamente protegió el derecho fundamental de los peticionarios, las razones que aduce el juez son insuficientes en la medida en que se fundan en una decisión de la Registraduría que no existía en el momento en el que se dictó. En consecuencia, se reconocerá el derecho invocado por los detenidos, pero bajo el entendimiento de que se presentó una falla en el funcionamiento de las oficinas locales y regionales de la registraduría, al desconocer la existencia de la Circular 21 ya mencionada.

6. No obstante la claridad legal y constitucional sobre el derecho al sufragio que asiste a los detenidos de la cárcel de Palestina, esta Corporación hará algunas anotaciones sobre la naturaleza del derecho en cuestión y sobre el alcance de su reglamentación.

B. El derecho al voto

1. De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución, para hacer efectivo el derecho a la participación política, el ciudadano puede, entre otros derechos, elegir y ser elegido. Este es el más importante y tradicional procedimiento de la democracia representativa. A través del

sufragio, se incide en la conformación y control de los poderes públicos y de esta manera se contribuye a la legitimación del ejercicio del poder político. La titularidad de este derecho se encontraba restringida en el Estado liberal clásico, por razones de capacidad intelectual o económica. El constitucionalismo del presente siglo abolió este tipo de discriminaciones, consideradas incompatibles con el principio de igualdad y el primado de la democracia.

2. Desde una perspectiva subjetiva, el voto ha sido tradicionalmente clasificado como un derecho-libertad, de la misma manera que las libertades de culto, asociación, reunión, petición, elección de profesión u oficio, etc. Estos derechos comparten su referencia a la libertad y se diferencian de otro tipo de derechos encaminados a proteger la igualdad material de las personas y que comprenden, entre otros, el derecho a la educación de los niños, a la seguridad social y al trabajo.

3. Desde una perspectiva individual, los derechos consagrados en la Carta pueden ser divididos en dos grandes grupos. De un lado, aquellos que determinan una limitación a la actividad del Estado, tales como la libertad de expresión o la inviolabilidad del domicilio y, del otro, aquellos que implican una actividad prestacional del Estado, tales como el derecho a la educación de los niños o la protección de la tercera edad. Mientras los derechos de libertad se traducen en obligaciones de omisión de parte de las autoridades, los derechos de prestación contienen obligaciones de hacer, generalmente a cargo del Estado.

4. Sin embargo, al considerarse el problema de la efectividad de los derechos, se pone en evidencia el carácter esquemático e insuficiente de esta clasificación. En efecto, no todos los derechos de libertad determinan una exclusión de la actividad estatal, ni todos los derechos de prestación se limitan a la obligación de una determinada acción institucional. La participación política bajo su forma de sufragio, comprende no sólo la actividad subjetiva encaminada a ejercer el derecho, sino también una cierta acción del Estado encaminada a crear las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho tenga lugar. Lo segundo es una condición indispensable de lo primero. Sin la organización electoral, la expresión de la voluntad política individual deja de tener eficacia y sentido. Corresponde al Estado poner en marcha los medios para que la voluntad ciudadana sea adecuadamente recepcionada y contabilizada. La Constitución contempla esta obligación institucional en su artículo 258, al establecer exigencias específicas sobre la forma cómo debe llevarse a cabo el voto.

5. A la idea de sufragio como simple manifestación de la libertad individual, es necesario adicionar dos elementos. Uno de ellos de naturaleza institucional y otro de orden individual.

5.1. El concepto de prestación estatal debe ser tenido en cuenta, de tal manera que el núcleo esencial del derecho al sufragio comprenda la posibilidad de acceder a los medios logísticos e informativos necesarios para participar efectivamente en la elección de los gobernantes.

5.2. De otra parte, el voto ciudadano no sólo debe ser entendido como un derecho individual, sino también como una función en cuanto contribuye a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático. En su doble vertiente – derecho y función – las posibilidades de ejercicio y cumplimiento están supeditadas a la existencia de una adecuada, consciente y eficiente organización electoral que facilite su realización.

5.3 De acuerdo con lo dicho, el núcleo esencial del derecho al sufragio comprende tres elementos. El primero de ellos hace alusión a la libertad política de escoger un candidato. El segundo se refiere al derecho que tienen los ciudadanos a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre. Finalmente, el tercer elemento hace relación al aspecto deontológico del derecho, esto es, al deber ciudadano de contribuir con su voto a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales.

5.4. Es importante dejar en claro que el derecho al sufragio es un derecho fundamental de aplicación inmediata; en consecuencia, su componente prestacional no lo convierte en un derecho de carácter programático cuya efectividad se encuentre librada a contingencias económicas o a decisiones políticas futuras.

C. Los límites de la organización electoral

1. La eficacia del derecho al voto requiere de una confluencia de factores institucionales e individuales. El estudio constitucional de estos factores debe hacerse a partir de una apreciación ponderada y razonable de las exigencias impuestas a cada una de las partes y teniendo presente la finalidad buscada por la norma.

2. Con un propósito simplemente ilustrativo e hipotético, esta Corporación aplica este tipo de análisis de ponderación de intereses al caso planteado por la Circular 003 de 1993, derogada

por medio de la Circular 21 del mismo año y que de manera equivocada dio origen a la presente acción de tutela.

2.1. En toda empresa u organización existe un umbral de eficacia, a partir del cual el aumento de la cobertura del sistema pregonado por su objeto resulta injustificado, debido a los costos o al desgaste funcional del aparato. Bajo la resolución 003 del Registrador se alentaba la idea de que las meras consideraciones sobre la eficacia eran insuficientes para evaluar la organización electoral y debían ser complementadas con un criterio de eficiencia, según el cual el objetivo propuesto debe lograrse sólo a través de medios que conduzcan al mejor aprovechamiento de los recursos administrativos, financieros y técnicos. De acuerdo con esta opinión, no se justifica afrontar el costo derivado de la instalación de nuevas mesas en centros de reclusión pequeños, cuando el resultado obtenido fuese la recepción de una cantidad mínima de votos. La disponibilidad del sistema no puede ser considerada como un propósito a realizarse a toda costa.

2.2. Sin embargo, el concepto de eficacia no puede ser comprendido sin una consideración sobre el fin del sistema electoral, vale decir, sobre el ejercicio del derecho fundamental a la participación política por medio del voto. Bajo este punto de vista, se excluye toda lógica cuantitativa o eficientista y resulta preponderante la protección efectiva del derecho de cada uno de los ciudadanos. Los sobrecostos o el agotamiento del sistema, no son, en principio, argumentos válidos para anular la posibilidad de que un ciudadano ejerza efectivamente su derecho. En este orden de ideas, el Estado debe disponer todos los medios idóneos necesarios para que los individuos, con independencia de la situación en la que se encuentren, puedan sufragar.

2.3. El análisis constitucional se enfrenta con el problema de armonizar estas dos lógicas de sentido inverso. Por un lado, aquella de la eficacia organizativa, con todas sus implicaciones económicas y funcionales y, por el otro, la protección individual del derecho. Eficiencia en el primer caso y justicia en el segundo, deben ser conciliados en una solución que consulte los principios, valores y derechos constitucionales. Para dirimir esta controversia es necesario plantear el conflicto a la luz de los elementos de juicio que proporciona el caso concreto.

2.3.1. Los detenidos privados de la libertad – aún no condenados – pueden ejercer el derecho al sufragio siempre y cuando reúnan las condiciones exigidas por la ley para tal efecto. El

límite de cincuenta votantes potenciales impuesto por la resolución 003 del Registrador Nacional del Estado Civil impedía sufragar a todos aquellos detenidos que aún gozaban plenamente de su derecho de ciudadanía y que permanecían en cárceles localizadas en pequeñas cabeceras municipales. Con ello se introdujo un tratamiento desigual en relación con los demás presos del país confinados en cárceles ubicadas en poblaciones mayores, que sólo pudo haber sido justificado en el evento de haber respondido a una excepción razonable.

2.3.2. Las cárceles municipales cuyo número de detenidos en capacidad de votar no supera el de cincuenta, se encuentran por lo general en pequeños poblados cuyo potencial de votación es también reducido. En estas condiciones, la organización electoral pudo haber considerado otra serie de soluciones para los ciudadanos detenidos, antes de optar por la exclusión de mesas de votación. La pertinencia de estas alternativas se vislumbra con mayor claridad si se tiene en cuenta, además, que la recepción de los votos de menos de cincuenta personas internadas en un recinto cerrado es asunto que puede evacuarse en un tiempo breve – quizás en menos de una hora – y que, tratándose de centros penitenciarios cuya localización se encuentra cercana a un centro urbano, es posible un desplazamiento rápido de algunas personas encargadas de una de las mesas de votación previstas para los demás ciudadanos. Una solución de este tipo no ocasionaría traumatismo ni en el funcionamiento electoral del poblado en mención, ni menos aún en el sistema global.

2.3.3. La comparación de los intereses en juego resulta favorable a los ciudadanos detenidos. En efecto, el sopesamiento de intereses conduce a la necesidad de escoger entre la imposibilidad total del derecho de los sufragantes potenciales, de un lado y, del otro lado, el interés de la organización electoral por crear un sistema ágil y eficiente.

La protección del derecho a la participación política, en el caso sub judice, es superior a toda otra consideración respecto de la organización electoral, si se tienen en cuenta los dos siguientes elementos de juicio:

2) la afectación en el curso normal del sistema, derivada de una ampliación de su cobertura de recepción de votos a las cárceles municipales cuyo potencial sufragante sea menor de cincuenta, es mínima y puede ser afrontada sin complicaciones mayores;

3) las personas detenidas se encuentran en una situación de desventaja relativa para ejercer

sus derechos, y, por lo tanto, en su caso se aplica lo previsto en la hipótesis planteada por el artículo 13 de la Carta, según el cual, el Estado tiene el deber de enderezar esfuerzos y disponer recursos para proteger a las personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta.

En este punto es necesario traer a colación lo dicho por la Corte en relación con los derechos de los detenidos. En la sentencia T-596 de 1992 esta corporación expresó lo siguiente:

“La cárcel no es un sitio ajeno al derecho. Las personas reclusas en un establecimiento penitenciario no han sido eliminados de la sociedad. La relación especial de sometimiento que mantienen con el Estado no les quita su calidad de sujetos activos de derechos. En vista del comportamiento antisocial”.

Los detenidos que aún no han sido condenados, son beneficiarios de la presunción de inocencia y, por lo tanto, para efectos políticos deben ser considerados como ciudadanos titulares de plenos derechos, que merecen un trato preferencial por el hecho de encontrarse en una situación de inferioridad.

D. Síntesis

Se confirma el fallo de instancia con base en las razones expuestas hasta el momento. Las oficinas departamentales y municipales de la registraduría se equivocaron al suministrar a la Personera una información según la cual se daba por válida una circular del Registrador Nacional del Estado Civil ya derogada para aquella fecha, en la cual se excluía la instalación de mesas de votación en ciertos centros de reclusión.

En relación con las consideraciones relativas a la naturaleza del derecho al voto y a la organización electoral, se ha dicho lo siguiente: 1) el núcleo esencial del derecho al sufragio comprende los siguientes aspectos: en primer término la libertad de elegir y ser elegido y, en segundo lugar, el derecho subjetivo a la actividad prestacional del Estado encaminada a la organización efectiva de las elecciones. Sin embargo, es importante aclarar que el aspecto prestacional de este derecho, no desvirtúa su carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata; 2) la resolución 003 de 1994, imponía una excepción discriminatoria frente a los presos de los centros de reclusión de las pequeñas cabeceras municipales. La existencia de otras soluciones posibles, que sin introducir excepción alguna no causaban traumatismo

notable en la organización electoral, prueba el carácter discriminatorio de la decisión.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del Juez Promiscuo Segundo Municipal de Palestina, en el sentido de acoger la solicitud de la Personera, pero sólo de conformidad con los fundamentos expuestos en el presente fallo.

SEGUNDO.- ORDENAR que por secretaría se comuniquen esta providencia al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Palestina (Caldas), en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los catorce (14) días del mes de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994)).

