T-470-92

Sentencia No. T-470/92

CONSULTA POPULAR-Ilegalidad/DERECHO AL BUEN NOMBRE-Vulneración/DERECHO A LA HONRA

Todo el proceso de formación y trámite de la consulta popular en cuestión adolece de vicios, por cuanto se omitieron requisitos previstos al efecto por la Ley 42 de l989. Frente al proceso electoral anómalo como el descrito, tanto los votos emitidos para la construcción de obras públicas para la ciudad, como los otros denominados espúreos y que llamaban a la revocatoria del mandato del Alcalde , están afectados de ilegalidad. Un procedimiento torticero de revocatoria de mandato torna a ésta ilegítima y por ello ha de presumirse que se perjudica su buen nombre y honra, los cuales se expusieron a la opinión pública con el señalamiento de que dicho funcionario no merecía continuar en su alta dignidad. Cuestión distinta es el caso de la revocación de mandato propuesta dentro de los cauces jurídicos, atendiéndose el procedimiento que la normatividad tiene establecido para ello. Se estará entonces frente al uso legítimo por el ciudadano de la potestad de prescindir de sus servidores públicos cuando no correspondieran a la confianza brindada a ellos y no satisficieren sus cometidos de proporcionar el bien común a la colectividad. Entonces no se puede afirmar que los derechos al buen nombre y a la honra se comprometan cuando quiera que los ciudadanos en ejercicio de su derecho fundamental constitucional legítimo de participación política acudan al procedimiento de la consulta popular para proponer la revocatoria del mandato del funcionario elegido, porque a su juicio no satisfaga debidamente el encargo público que se le confió.

DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA

El derecho de participación política se desdobla en los siguientes: El derecho al sufragio activo, participación directa o indirecta, derecho al sufragio pasivo, derecho al acceso de funciones públicas, derecho de petición. El artículo 40 de la Carta Política consagra el derecho de participación política como derecho fundamental, el cual, según el artículo 85 ib. es también de aplicación inmediata.Cuando el ciudadano en ejercicio de su derecho de participación política, accede a un cargo público de elección popular, se coloca en un plano de responsabilidad frente a la comunidad que con su voto contribuyó a su elección, la cual

puede pedirle cuentas de sus actuación como funcionario. No se trata entonces de que responda por su vida privada, sino por sus actos públicos, es decir, por los que ejecuta en virtud de la investidura que le confirió el pueblo para que atendiera sus intereses generales.

SALA DE REVISION No. 6

Ref.: Proceso de tutela No. 1707

Tema: Derechos de participación política.

Demandante:

FERNANDO SANDOVAL RODRIGUEZ

Alcalde Mayor de Tunja

Magistrados:

DR. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Ponente

DR. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

DR. CIRO ANGARITA BARON.

Santafé de Bogotá, D.C. dieciseis (16) de julio de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. ANTECEDENTES.

Con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional, llevó a cabo la selección de la acción de tutela de la referencia.

Con base en el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar la sentencia correspondiente.

A. HECHOS Y PETICIONES DE LA DEMANDA.

Se fundamenta la demanda de tutela presentada ante el Juzgado 8o. de Instrucción Criminal de Tunja, en los siguientes hechos:

Fernando Sandoval Rodríguez, Alcalde Mayor de Tunja, solicita que se requiera al Registrador Especial del Estado Civil de Tunja, para que se abstenga de reconocer eficacia jurídica a unas papeletas que no siendo oficiales y tampoco aprobadas por la Registraduría, fueron utilizadas en la consulta popular del 15 de diciembre de 1991, en las que premeditadamente se incluye sin alternativa alguna para el elector las siguientes preguntas:

"NO a la ejecución de algunas obras por el sistema de valorización" y "SI a la revocatoria del mandato del actual Alcalde Mayor de Tunja".

Pide que se ordene a la Registraduría Especial del Estado Civil, que se abstenga de certificar como oficiales y de dar publicidad por cualquier medio a los votos que en forma espúrea fueron depositados en las urnas, toda vez que ello constituye un claro engaño al electorado de Tunja.

Solicita también que se tomen las medidas jurídicas provisionales para evitar la violación de los derechos constitucionales fundamentales que le asisten como ciudadano y como primera autoridad ejecutiva del Municipio de Tunja.

Sustenta la acción de la siguientes manera:

1. El artículo 374 del Decreto Ley 1333 de 1986 prevé que: "Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señala, y en los casos que esta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo Distrito Municipal". (Art. 6o. Acto Legislativo No. 1 de 1986).

Aduce que para el desarrollo de tal norma, se dictó la Ley 42 de 1989, en cuyo artículo 3o. se establece la iniciativa exclusiva de los concejos municipales para convocar consultas populares y determinar su objeto, el cual, según lo señala el artículo 4o. ibidem, no puede ser distinto a aquellas decisiones para cuya adopción es competente el Concejo Municipal.

2. Como los concejos municipales no pueden revocar el mandato de los alcaldes

popularmente elegidos, es obvio que esta decisión no puede ser objeto de consulta popular.

Esta improcedencia se establece expresamente en el literal "e" del artículo 5o. de la misma Ley, que enumera como uno de los asuntos "que no podían ser objeto de consulta popular" la decisión de nombrar o remover funcionarios.

Manifiesta que acordó con el Concejo Municipal de Tunja, mediante proposición legalmente aprobada, la realización de una consulta popular "informal", en la que se señala como primera proposición y con toda precisión: "Desea usted la Construcción del Viaducto del Complejo de Servicios Públicos del Sur y el Centro Administrativo del Norte y que su recuperación sea por el sistema de valorización. SI o NO.".

El Alcalde Mayor aceptó la consulta, sobre la base de que se cumpliría de buena fe el acuerdo según el cual la consulta implicaba un pronunciamiento comunitario contraído exclusivamente a la ejecución de algunas obras públicas, sin que en modo alguno se hubiere previsto ni remotamente, la inclusión en el objeto de la consulta, de la llamada revocatoria de su mandato.

Tales tarjetas no oficiales se contabilizaron en desarrollo de los escrutinios realizados el 15 de diciembre de 1991 por parte de la Registraduría, que impartió esa orden.

Dice que, contrariándose el objeto fijado en la consulta por el Concejo Municipal y desconociéndose la normatividad vigente, se indujo a la ciudadanía, con mecanismos engañosos, a equívocos en torno a la consulta para que desconociéndose el tarjetón oficial acordado por el Concejo y aprobado y sellado por la Registraduría, se depositaran algunas tarjetas particularmente elaboradas por los interesados en distorsionar la consulta. En dichas tarjetas ilegalmente se procedió a incluir el voto No a las obras y el SI a lo que llamaron revocatoria del mandato al actual Alcalde.

B. DERECHOS VULNERADOS.

Manifiesta el demandante la violación de los siguientes derechos fundamentales:

1. Artículo 15 de la C.N. Derecho a la intimidad.

Por cuanto sus opositores políticos lo han difamado por los diferentes medios de comunicación hablados y escritos, de los órdenes municipal, departamental y nacional, afirmando la supuesta validez de la revocatoria de su mandato, la imputación de hechos punibles, apropiaciones indebidas de recursos oficiales y supuestos comportamientos arbitrarios en el ejercicio de su cargo, lo cual ha llevado a que se cree un desconcierto en el seno de su familia, allegados y de la ciudadanía en general, cuestionándose su buen nombre cuando se le hace objeto de viles calumnias y de infamantes injurias.

2. Artículo 21 de la C.N. Derecho a la honra.

Por cuanto se le lesiona en los más claros valores que como ser humano posee, los cuales son la honradez de su conducta y de su linaje; y ello porque su nombre es objeto por parte de sus opositores de difamaciones que no sólo lo afectan a él, sino también a otros funcionarios que ocupan altas dignidades en la administración municipal.

3. Artículo 22 de la C.N. Derecho a la paz.

Por cuanto se afecta su tranquilidad, ya que esa fraudulenta maniobra lo ha sumido en un clima de desasosiego y profunda crisis espiritual.

4. Artículo 25 de la C.N. Derecho al trabajo.

Porque se buscan mecanismos para removerlo del cargo que deriva su sustento personal y familiar, los cuales comprometen su estabilidad laboral.

5. Artículo 29 de la C.N. El derecho al debido proceso.

Se quebranta este derecho porque implicando la revocatoria de su mandato una sanción, al dársele efectos jurídicos a los votos ilegales se le condena sin fórmula de juicio. Y fue así que en el desarrollo del fraudulento procedimiento que él cuestiona no tuvo oportunidad de defender sus ejecutorias públicas.

6. Artículo 40 de la C.N.

Dice que se viola el mandato contenido en esta norma porque el numeral 4o. que se pretende ejercer no está reglamentado; en consecuencia, prevalece el principio general de

derecho contenido en la Ley 53 de 1887, el cual, en caso de reforma a la Constitución sólo se entiende insubsistente la legislación que resulte contraria al nuevo ordenamiento, conservando plena vigencia las normas legales que no lo contradigan.

Solicita Fernando Sandoval Rodríguez, que el Registrador Especial del Estado Civil de Tunja se abstenga de reconocer eficacia jurídica a las papeletas no oficiales que fueron utilizadas en la consulta del 15 de diciembre de 1991.

Se aportaron como pruebas los siguientes documentos:

Papeleta oficial aprobada por la Registraduría para la consulta de 15 de diciembre de 1991; oficio remisorio del Acta General de Escrutinios suscrito por el Registrador Especial del Estado Civil; Acta de diligencia de escrutinios, oficio dirigido al Registrador Especial del Estado Civil por el Presidente del Concejo Municipal de Tunja por medio del cual le solicita que se abstenga de contabilizar papeletas distintas al texto oficial aprobado por el H. Concejo Municipal; oficios dirigidos al mismo Registrador suscritos por Luis Miguel Niño Ortega del Movimiento de Participación Ciudadana por los cuales solicita ordenar el escrutinio de la segunda papeleta denominada "no oficial"; tabla contentiva de los resultados de la contabilización de "la papeleta no oficial"; proposición aprobada por el Concejo Municipal para convocar la consulta popular; oficios del Registrador al señor Niño Ortega y al Presidente del Concejo Municipal y papeleta no oficial que se encontró en las urnas y que fue objeto de contabilización.

De la misma manera el Juzgado Octavo de Instrucción Criminal ordenó la práctica de las siguientes diligencias:

1. Solicitar al Alcalde Mayor de Tunja que informara todo lo relacionado con la consulta popular efectuada el 15 de diciembre de 1991, si existió Decreto o acto administrativo y cuál fue su reglamentación.

Contestó aquél que el acto administrativo lo fue la proposición del Concejo Municipal aprobado por la mayoría de sus miembros y que a pesar de las advertencias de ilegalidad hechas por la Alcaldía Mayor, el Concejo Municipal procedió a convocar para la consulta el 15 de diciembre de 1991.

El Alcalde envió con antelación a tal solicitud, memorial al Juzgado en que expresa que no hubo reglamentación especial de la Alcaldía de Tunja, pues el procedimiento electoral se llevó a cabo teniendo como soporte el acto emanado del Concejo Municipal de Tunja denominado "proposición" y al efecto acompaña copia del texto de ésta.

2. Oficiar al Presidente del Concejo Municipal de Tunja a efecto de que se sirva informar si se presentó a esa Corporación proyecto de acuerdo o se elevó a acuerdo, si se produjo alguna decisión por parte de todos los miembros del cabildo, de la mayoría o de la mesa directiva con el fin de convocar a la consulta popular efectuada el 15 de diciembre de 1991.

El Presidente del Concejo, contestó al juzgado el 24 de diciembre de 1991, y le informó que el Concejo sesionó en cabildo abierto el 14 de noviembre de 1991 y aprobó mayoritariamente la proposición No. 1 en la que se establecía que se realizaría una consulta popular el 15 del mismo mes y año debiendo asumir la administración los gastos correspondientes. También se buscaría la coordinación de la Registraduría Municipal "aceptándole como mayoría la mitad más uno"(sic).

Esta proposición fue aprobada por diez (10) concejales que emitieron voto favorable y consignaron sus firmas. En ningún momento se ha discutido y menos aprobado proposición en la que se solicite la revocatoria del mandato del Alcalde.

3. Oficiar al Registrador Municipal del Estado Civil, con el objeto de que informara quién convocó la consulta popular, si se elaboraron papeletas oficiales y qué entidad lo hizo, cuál era el contenido de las mismas y qué persona o personas aprobaron el contexto de las mismas.

El Registrador, en memorial de fecha 27 de diciembre de 1991 respondió que la consulta popular fue solicitada por intermedio del Concejo, la Alcaldía y el Comité de Participación Ciudadana.

El Alcalde y dicho Comité acordaron solicitar al Registrador de Tunja que se timbraran 30.000 tarjetas electorales, cuyo contenido fue redactado por ellos conforme a la proposición aprobada y aceptada tanto por el Concejo Municipal como por el Comité de Participación Ciudadana y el Alcalde Municipal.

E. FALLO QUE SE REVISA.

Proferido por el Juzgado Octavo de Instrucción Criminal del Distrito Judicial de Tunja (Boyacá) el 27 de diciembre de 1991, en primera instancia.

Decidió lo siguiente:

1. Accedió a la acción de tutela ejercida por el Alcalde Mayor de Tunja señor Fernando Sandoval Rodríguez y fue así como declaró no válidos preventivamente los votos encontrados en la consulta popular del 15 de diciembre de 1991 que no se ajustaron a los requisitos de la convocatoria, que no fueron elaborados por la Registraduría Nacional del Estado Civil de dicha ciudad y que carecían del control correspondiente de sellos e impresiones de dicha entidad.

2. Ordenó al Registrador del Estado Civil de Tunja abstenerse de reconocer eficacia jurídica a tales votos, de certificar sobre la cantidad de los mismos y de dar publicidad por cualquier medio informativo oficial o particular sobre dicha cantidad.

Unicamente puede dar a conocer y dar validez a los resultados de la votación que legalmente cumplió con los requisitos que en materia electoral contempla la Constitución Nacional.

El Juzgado razonó de la siguiente manera:

2. La petición suscrita por el Alcalde Mayor tiende a proteger y garantizar su estabilidad laboral y su buen nombre como primera autoridad de la ciudad capital del Departamento de Boyacá.

3. El día 15 de diciembre de 1991 se llevó a cabo en la ciudad de Tunja una consulta popular, convocada según proposición elaborada por concejales del cabildo de la misma ciudad, de un Comité Cívico Popular, aceptada por el señor Alcalde Mayor y con la asesoría y actuación de la Registraduría Especial del Estado Civil de Tunja.

4. La convocatoria a consulta popular fue propuesta y elaborada en un cabildo abierto por la entidad que tenía a su cargo legalmente decidir sobre su realización o no.

5. En el Concejo Municipal “según proposición”, se determinó cuál era el alcance de la consulta, quién debería asumir los gastos que ocasionara la misma, quién estaría a cargo de su organización y coordinación y se estableció el mecanismo para la decisión de las mayorías de la consulta.

6. El Registrador de Tunja manifestó que la consulta fue solicitada por el Concejo Municipal, la Alcaldía de la ciudad y el Comité de Participación Ciudadana.

7. El Registrador fue autorizado para que timbrara 30.000 tarjetas electorales y el contenido de las mismas fue elaborado por las entidades anotadas.

Se puede ver entonces que existió un voto oficial timbrado especialmente para el acto de la consulta y en él se imprimió el sello de la Registraduría y se le advierte al elector que el hecho de marcar las dos casillas (Si y No) ocasionaría la nulidad del voto. Contiene igualmente una casilla en la que se debe colocar el número de la mesa electoral con la firma del jurado correspondiente, “pudiendo el elector decidir si se encuentra o no de acuerdo con la construcción de las obras propuestas”.

8. Consta en el expediente el voto acusado como no legal, sin el sello de la Registraduría, que no podía ser controlado por la misma, porque no contenía las casillas que señalaran la mesa electoral como tampoco la firma del jurado correspondiente y en el cual solamente se le da la posibilidad al elector de decir “no” a la construcción de las obras y “si” a la revocatoria del mandato del actual Alcalde Mayor de Tunja.

9. Del acervo probatorio se establece que sí existieron votos oficiales elaborados de común acuerdo entre las entidades encargadas de la convocatoria popular y timbrados oficialmente por la Registraduría Municipal, en los cuales se le da al elector la facultad de estar de acuerdo o rechazar los términos materia de la convocatoria; en cambio los votos objeto de la controversia no dan oportunidad al elector de decidir o escoger la opción que más le conviene.

II. COMPETENCIA.

De conformidad con los artículos 86 inciso 2o. y 214 No. 9o. de la Constitución Nacional y los artículos 31, 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991 “por el cual se reglamenta la acción de tutela

consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política", es competente la Corte para conocer en revisión de la acción de tutela incoada por el señor Fernando Sandoval Rodríguez, Alcalde Mayor de Tunja.

III. CONSIDERACIONES.

1. Ilegalidad de la consulta popular.

A. Alega el demandante que la segunda papeleta depositada con motivo de la consulta popular y por la cual se contestaba afirmativamente a la revocatoria del mandato del Alcalde de Tunja, realizada en dicha ciudad el 15 de diciembre de l991 es ilegal porque no se ajustó a la Ley 42 de l989, en especial a su artículo 4o. de conformidad con el cual la materia sobre que ella versa no puede ser distinta a la que el ordenamiento jurídico atribuye los concejos municipales. Y dentro de las prohibiciones de los temas que se pueden consultar está la de "nombrar o remover funcionarios" (art. 5o. literal e ibidem).

Mas observa esta Sala que todo el proceso de formación y trámite de la consulta popular en cuestión adolece de vicios, por cuanto se omitieron requisitos previstos al efecto por la Ley 42 de l989.

Por esta Ley se desarrolla el artículo 6o. del Acto Legislativo No. 1 de l986 sobre consultas populares. Su artículo 1o. define la consulta popular como una institución que garantiza la efectiva intervención de la comunidad para que decida directamente sobre asuntos de orden local. El artículo 2o. le concede a todo ciudadano el derecho a expresarse en consultas populares. Según el artículo 3o. corresponde al Concejo Municipal convocar a consultas populares a petición del Alcalde, de la tercera parte como mínimo de los concejales del respectivo municipio, del 5% de ciudadanos del censo electoral del respectivo municipio, de la mitad al menos de las juntas directivas de acción comunal. El objeto de la consulta popular será cualquier decisión que la constitución, la ley, decreto u ordenanza atribuya al respectivo Concejo Municipal, no pudiendo utilizarse ella en relación con varios asuntos, entre otros el nombramiento o remoción de funcionarios (art.4o.). La solicitud de convocatoria deberá presentarse ante el respectivo Concejo Municipal, la cual contendrá con claridad el texto sobre el cual tratará la consulta, motivación acerca de antecedentes, necesidad, conveniencias y posibles beneficios que se obtendrán con la medida sometida a pronunciamiento (art.6o.) El Concejo decidirá sobre la legalidad y procedencia de la consulta

propuesta en un lapso de ocho (8) días (art.7o.). Dicha solicitud será aprobada por la mayoría de los miembros del Concejo (art. 8o.). El texto de la consulta ha de ser breve y de fácil comprensión para los votantes, de forma tal que puedan responder SI o NO (art. 9o.). El Tribunal Administrativo correspondiente ejercerá el control jurisdiccional sobre el acto administrativo que ordene la convocatoria a consulta popular o la niegue, para lo cual el Concejo enviará el acto al Tribunal al día siguiente de su expedición y si así no lo hiciera él asumirá inmediatamente y de oficio su conocimiento. El Tribunal dentro del término improrrogable de 15 días resolverá sobre la constitucionalidad o legalidad del acto. En caso negativo se archivará el acto revisado (arts. 10o. y 11). El Concejo ordenará tres (3) publicaciones con intervalos no mayores de 15 días del texto de convocatoria en un diario de amplia circulación nacional y la fijación de avisos en lugares públicos (art.12). Revisado favorablemente el acto de convocatoria por el Tribunal Administrativo, se remitirá de inmediato copia de su texto al Registrador Nacional del Estado Civil para que disponga lo relativo a la organización de la consulta popular (art.14). La votación se realizará por medio de papeletas que contendrán impreso el texto de la consulta y la decisión del votante sólo podrá ser SI o NO o en blanco (art.15). El asunto se considerará aprobado si alcanza una votación afirmativa de la mitad más uno de los votos depositados (art 16o.). Los delegados del Consejo Nacional Electoral declararán oficialmente los resultados de la consulta y dispondrán su divulgación (art.17). Las disposiciones electorales se aplicarán en cuanto no sean incompatibles con las normas sobre procesos de consulta popular y de las controversias sobre éstos conocerán los tribunales administrativos en primera instancia y el Consejo de Estado en segunda siguiéndose el procedimiento del Capítulo IV del Título XXV del Código Contencioso Administrativo o Decreto 01 de l984 (art. 18). El acto adoptado mediante decisión popular se denominará acuerdo popular (art.20).

B. El mismo actor reconoce que la consulta popular que acordó él con el Concejo Municipal de Tunja era “informal”. Si bien un número de 10 ediles aprobaron una proposición sobre su convocatoria para consultar la opinión ciudadana sobre la construcción de un viaducto y un centro administrativo y la Registraduría del Estado Civil prestó apoyo a su realización, se soslayaron varias exigencias de las antes señaladas de la ley 42 de l989. Nótese como la más protuberante, el haber eximido la consulta del control jurisdiccional del Tribunal Administrativo de Boyacá, cuya intervención al respecto no aparece en el presente proceso.

Frente entonces al proceso electoral anómalo como el descrito, tanto los votos emitidos para la construcción de obras públicas para la ciudad, como los otros denominados espúreos y que llamaban a la revocatoria del mandato del Alcalde Mayor de Tunja, están afectados de ilegalidad.

2. Derechos a la intimidad y a la honra.

Invocados por el actor de la acción de tutela como quebrantados en su caso particular, por las difamaciones de que han sido objeto por sus adversarios políticos, en los distintos medios de comunicación y todo ello a propósito de las papeletas sobre revocatoria de su mandato de Alcalde.

Sobre estos derechos ya esta corporación en su Sala 4, ha fijado el alcance de ellos, así:

"3. Derecho de la esfera interna de la persona.

En el inciso 2º del artículo 2º de la Constitución se consagra que las autoridades están instituídas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra, bienes, creencias y en los demás derechos y libertades.

Como quiera que existen artículos expresos referentes al derecho a la vida, a los bienes, a la religión y creencias, y a las libertades de la persona humana, se creyó conveniente consagrar normas que prescriban el deber del Estado y de los particulares de proteger la esfera interna de las personas1 .

El artículo 15 de la Constitución relativo al derecho a la intimidad, contiene una zona de reserva para la propia persona, de la que quedan excluídos los demás, a menos que la persona protegida decida voluntariamente compartir dicho ámbito. Contiene dicho artículo, entre otros, los derechos a la intimidad personal y familiar, al buen nombre, al habeas data y a la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada. Todos estos derechos están unidos por su finalidad, cual es la de aislar a la persona de las injerencias de terceros, así como proteger su imagen.

Ese derecho cobija tanto a las personas naturales como a las jurídicas. En el caso de la protección de la reputación de las personas naturales, el Constituyente consideró necesario desarrollar el núcleo esencial del derecho al buen nombre en el artículo 21 de la Constitución.

Pero el núcleo esencial del artículo 15 permite también proteger a las personas jurídicas, ante la difamación que le produzcan expresiones ofensivas e injuriosas. Es la protección del denominado "Good Will" en el derecho anglosajón, que es el derecho al buen nombre de una persona jurídica y que puede ser estimado pecuniarimente.

Esta ha sido la interpretación que la doctrina constitucional contemporánea le ha dado al término "buen nombre" y que fue recogida por el Tribunal Constitucional Español en Sentencia 137 de 1.985, en el caso Derivados de Hojalata S.A.2

Ahora bien, el artículo 21 de la Constitución garantiza el derecho a la honra, así:

"Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección".

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que entró en vigor el 23 de marzo de 1.976, -aprobado mediante la Ley 74 de diciembre 26 de 1.968-, estableció en su artículo 17:

"1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias e ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques" (subrayas y negrillas no originales).

Igualmente el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" -aprobado mediante la Ley 74 de diciembre 26 de 1.968-, consagra:

"1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques" (subrayas y negrillas no originales).

El artículo 93 de la Constitución le confiere a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos el carácter de norma prevalente en el orden interno si se ajusta al orden constitucional y le otorga la condición de criterio de interpretación constitucional para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental.

Como se podrá observar, las normas contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos son vinculantes, pero en ésta última el concepto de honra está más protegido que en aquél. Para interpretar esto, se debe recurrir a los artículos 46 (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y al artículo 29 (Convención Americana sobre Derechos Humanos) que establecen que ninguna disposición del Pacto Internacional o de la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluír o limitar el efecto que consagre la norma más generosa.

Con los fundamentos anteriores se concluye que la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene una cláusula más amplia titulada "Protección de la Honra y de la Dignidad" y cuyo primer apartado se refiere en forma exclusiva a ese derecho.

La Constitución reconoce y garantiza la honra de "todas" las personas, sin excepción alguna. El artículo 13 de la Constitución consagra expresamente el derecho a la igualdad ante la ley, vedando cualquier discriminación. La dignidad de la persona es el soporte y fundamento de dicha igualdad.

La ratio juris de la honra es la dignidad humana, la cual es cualidad de la persona, razón y fin de la Constitución de 1.991. No es pues el individuo en abstracto, aisladamente considerado, sino precisamente el ser humano en su dimensión social, visto en la tensión individuo-comunidad, la razón última de la nueva Carta Política.

Los derechos constitucionales fundamentales no deben ser analizados aisladamente, sino a través de todo el sistema de derechos que tiene como sujeto a la persona.

Es a partir del ser humano, su dignidad, su personalidad jurídica y su desarrollo (artículos 14 y 16 de la Constitución), que adquieren sentido los derechos, garantías y los deberes, la organización y funcionamiento de las ramas y poderes públicos3 .

Para nuestra Constitución y para los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, la

honra es un atributo esencial e inmanente de la persona, que se deriva de su condición y dignidad. Un bien jurídico personalísimo, de inicial raigambre "aristocrática", experimenta un proceso de generalización, democratización o socialización, que alcanza del mismo modo a los derechos a la intimidad, al buen nombre, al habeas data y a la inviolabilidad de la correspondencia de todas las personas.

El concepto de honra se debe construír desde puntos de vista valorativos y, en consecuencia, con relación a la dignidad de la persona. Desde dicha perspectiva la honra es un derecho de la esfera personal y se expresa en la pretensión de respeto que corresponde a cada persona como consecuencia del reconocimiento de su dignidad.

Aunque honra y honor sean corrientemente considerados como sinónimos, existe una diferencia muy clara entre ellos. Honor se refiere a un valor propio que de sí mismo tiene la persona, independiente de la opinión ajena; en cambio la honra o reputación es externa, llega desde afuera, como ponderación o criterio que los demás tienen de uno, con independencia de que realmente se tenga o no honor; uno es el concepto interno -el sentimiento interno del honor-, y otro el concepto objetivo externo que se tiene de nosotros -honra-.

Es de advertir que el derecho fundamental a la honra es de aplicación inmediata (artículo 85 de la Constitución), por lo tanto no requiere para su aplicación la mediación de otra norma jurídica".4

3. Derechos de participación política.

Organizado el Estado Colombiano como democrático (art. 2o. C.N.) habrá de asegurar los derechos que preserven la libertad de sus súbditos frente al Estado y a la vez le dará a éstos la posibilidad de intervenir en la formación de la voluntad de aquél. Pasa entonces el pueblo a participar como titular de la soberanía nacional en la configuración de los poderes del Estado que serán por tanto, emanación del mismo.

Se establece una simbiosis entre el miembro de la comunidad y ésta, de tal forma que aquél habrá de intervenir, o mejor "participar" en la toma de decisiones que la afecten, que es como decir que tiene injerencia en el ámbito de sus propios intereses, apetencias y expectativas.

Consagra entonces la nueva Constitución una notable mutación de la soberanía ahora en cabeza del pueblo, ya que antes en la Constitución de l986 residió "esencial y exclusivamente en la Nación y de ella emanan los poderes públicos" (art.2) y consecuente con esto disponía que "el sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo" (art.179).

El derecho de participación política se desdobla en los siguientes: El derecho al sufragio activo, participación directa o indirecta, derecho al sufragio pasivo, derecho al acceso de funciones públicas, derecho de petición.

El artículo 40 de la Carta Política consagra el derecho de participación política como derecho fundamental, el cual, según el artículo 85 ib. es también de aplicación inmediata. Dice así:

"Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles

decisorios de la administración pública".

A su vez el Título IV de la Carta denominado "De la participación democrática y de los partidos políticos" previene en el artículo 103 que son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: El voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, los cuales reglamentará la ley. Y que el Estado coadyuvará en la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales. El artículo 104 da al Presidente de la República la facultad de consultar al pueblo decisiones de importancia nacional, con la firma de todos sus ministros y previo concepto del Senado. También los gobernadores y alcaldes podrán efectuar consultas populares en asuntos de su competencia (art. 105). Del mismo modo los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos de incumbencia de la respectiva Corporación pública (art. 106).

Con arreglo al artículo 107 se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. El artículo 108 confiere al Consejo Nacional Electoral la atribución de reconocer personería jurídica a los partidos o movimientos políticos cuando se organicen para participar en la vida democrática del país. Permite el artículo 109 que el Estado financie las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Se prohibe a las personas que ejerzan funciones públicas, hacer contribuciones a partidos, movimientos o candidatos, so pena de ser removidas de su cargo o perder su investidura (art. 110), y se les otorga a los partidos y movimientos políticos el acceso a los medios de comunicación social del Estado (art. 111). El artículo 112 se refiere al estatuto de la oposición y al efecto se garantiza a los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno el libre ejercicio de la función crítica frente a éste.

El artículo 270 que se halla en el Título X sobre los "órganos de control" defiere a la ley la organización de las formas y los sistemas de participación ciudadana que hagan posible la vigilancia de la gestión pública y sus resultados, que ha de cumplirse en los distintos niveles de la administración pública.

4. Examen del caso sublite.

Los derechos a la intimidad (buen nombre) y honra que el demandante estima violados, según la caracterización que de ellos se hizo precedentemente, se mueven dentro de la órbita de relaciones de autoaislamiento del ser humano que lo hace impermeable a que su vida privada sea interferida en cualquier forma por otros, lo que le permite desenvolver a su gusto su vida privada y familiar y experimentar dentro de su propio yo y el social de sus seres allegados sus propias vivencias y emociones.

Mas cuando el ciudadano en ejercicio de su derecho de participación política, accede a un cargo público de elección popular, se coloca en un plano de responsabilidad frente a la comunidad que con su voto contribuyó a su elección, la cual puede pedirle cuentas de sus actuación como funcionario. No se trata entonces de que responda por su vida privada, sino por sus actos públicos, es decir, por los que ejecuta en virtud de la investidura que le confirió el pueblo para que atendiera sus intereses generales. Adviértase en este orden de ideas que el artículo 40 al lado de los derechos de elegir y ser elegido, de los de participación política, entre otros, incluye el de revocar el mandato de los elegidos (numeral 4). El artículo 103 contempla entre los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de la soberanía el de revocatoria del mandato . El artículo 133 dice que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común y que el elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. El artículo 259 manda que quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato.

Pues bien, como antes se explicó, el proceso electoral de la consulta popular realizada el 15 de diciembre de l991 fue ilegal, luego también lo fueron las papeletas depositadas en las urnas y que proponían asertivamente la revocación del mandato del Alcalde Mayor de Tunja; un procedimiento torticero de revocatoria de mandato torna a ésta ilegítima y por ello ha de presumirse que se perjudica su buen nombre y honra, los cuales se expusieron a la opinión pública con el señalamiento de que dicho funcionario no merecía continuar en su alta dignidad.

Cuestión distinta es el caso de la revocación de mandato propuesta dentro de los cauces jurídicos, atendiéndose el procedimiento que la normatividad tiene establecido para ello. Se estará entonces frente al uso legítimo por el ciudadano de la potestad de prescindir de sus

servidores públicos cuando no correspondieran a la confianza brindada a ellos y no satisficieren sus cometidos de proporcionar el bien común a la colectividad. Entonces no se puede afirmar que los derechos al buen nombre y a la honra se comprometan cuando quiera que los ciudadanos en ejercicio de su derecho fundamental constitucional legítimo de participación política acudan al procedimiento de la consulta popular para proponer la revocatoria del mandato del funcionario elegido, porque a su juicio no satisfaga debidamente el encargo público que se le confió. Son estas eventualidades de toda democracia, a las cuales se someten quienes apelan al favor de la comunidad para hacerse elegir en cargos frente a los cuales hay que afrontar y evacuar las responsabilidades inherentes a los mismos.

La violación entonces de los artículos 15 y 22 de la Carta amerita la confirmación de la sentencia del Juzgado Octavo de Instrucción Criminal de Tunja. Y hace innecesaria la consideración de los demás textos constitucionales señalados como infringidos.

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

F A L L A :

Primero: Confirmar la sentencia del Juzgado Octavo de Instrucción Criminal de Tunja, pronunciada el 27 de diciembre de 1991, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Comuníquese al Juzgado Octavo de Instrucción Criminal de Tunja, la presente decisión para que sea notificada a las partes conforme a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Igualmente envíese copia de este fallo al Presidente del Concejo Municipal de Tunja.

COMUNIQUESE Y NOTIFIQUESE

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Magistrado ponente

CIRO ANGARITA BARON JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado Magistrado

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional, HACE CONSTAR que el H. Magistrado JAIME SANIN GREIFFENSTEIN no firma la presente sentencia T-470, por encontrarse en uso de permiso debidamente justificado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Gaceta Constitucional número 82. Pág. 13.

2 LOPEZ GUERRA, Luis.ESPIN ,Eduardo. GARCIA MORILLO,Joaquín. PEREZ TREMPS, Pablo. SATUSTREGUI, Miguel. derecho Constitucional. Volumen I. El Ordenamiento Constitucional. Derechos y Dereberes de los Ciudadanos. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia. 1.991. Pág. 182.

3 Cfr, Sentencia de Constitucionalidad del 29 de mayo de 1.992. Sala Plena.

4 Sentencia de tutela No. 412 de 17 de junio de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Págs. 10 a 15.