

## Sentencia T-487/03

### REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Competencia para diseño y elaboración de tarjetas electorales

Es la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de su dependencia en el nivel central, la Registraduría Delegada en lo Electoral, la competente para diseñar y determinar la forma como deben ser impresas las tarjetas electorales y adoptar las medidas pertinentes para garantizar la participación ciudadana de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales. Como la Registraduría goza de autonomía administrativa y presupuestal, puede suscribir contratos para la elaboración de tarjetas electorales en sistema braille. Por lo tanto, le asiste razón al Consejo Nacional Electoral cuando afirma que no tiene la función de tomar decisiones con respecto a las tarjetas electorales que serán utilizadas en los comicios.

### DERECHO AL VOTO-Secreto y autónomo

#### ESTADO-Deber de suministrar los medios para garantizar el derecho al voto

Como quiera que para este proceso de participación es trascendental que cada voto sea autónomo y reservado, surge para el Estado el deber correlativo de facilitar los medios logísticos que sean necesarios para garantizarlo. Esta obligación implica que el derecho requiere para su cumplimiento de la existencia de una organización electoral y de la ejecución de una prestación. La apreciación de estos aspectos financieros y de gestión debe ser razonable, sin dejar de tener en consideración la significativa importancia instrumental que tiene el voto en la materialización del principio democrático. En este sentido, ha sido clara en que el contenido prestacional del derecho al voto no puede impedir o afectar su ejercicio.

### INVIDENTE-Igualdad real y efectiva

Una de las situaciones que, de acuerdo a la misma Constitución, requiere de tratamientos especiales es la de los discapacitados, entre ellos, los limitados visuales. Por eso, se establece un marco constitucional de protección especial que obliga al Estado a promover la igualdad real de estas personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta. El Estado debe contribuir activamente a la eliminación de las barreras y de los impedimentos

jurídicos, promoviendo programas que remedien, compensen, reduzcan o corrijan las circunstancias de debilidad manifiesta que padecen estos individuos, con los objetivos de propiciar su desarrollo humano, su integración social y que sus condiciones sensoriales no constituyan un impedimento para el ejercicio de sus derechos fundamentales.

#### INVIDENTE-Protección estatal para ejercer el derecho al voto

Surge para el Estado el compromiso de proteger a los limitados visuales a través de acciones positivas que les permitan el ejercicio de su derecho fundamental a votar. Como quiera que la actividad de votar a través de tarjetas electorales tradicionales requiere del uso de la vista, resulta consecuente, que este mecanismo de participación sea adaptado a la limitación visual de esta población, para que puedan ejercer su derecho al voto, no sólo de conformidad con las exigencias del art. 258 Superior, sino también en igualdad de condiciones frente a los demás electores.

DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA DE INVIDENTE-Expedición de tarjetas electorales en sistema braille/DERECHO A LA IGUALDAD REAL Y EFECTIVA DE INVIDENTE-Expedición de tarjetas electorales en sistema braille/DERECHO AL VOTO DE INVIDENTE-Expedición de tarjetas electorales en sistema braille

Para que el acondicionamiento del mecanismo de participación política implique realmente la consecución de una igualdad real y efectiva, la adaptación debe tener en consideración la capacidad que tienen algunos invidentes de leer un texto que se encuentra impreso en alto relieve. La Registraduría no puede desconocer que la capacidad de un invidente de comprender el sistema braille incide particularmente en su manera de ejercer el voto, pues comprender la información que se encuentra escrita en alto relieve le permite marcar sobre la tarjeta electoral su decisión política, sin injerencias extrañas e indebidas a la luz de la Constitución. Lo cual significa, que si la Registraduría le facilita las tarjetas electorales acordes con su condición y su capacitación, este invidente puede ejercer su derecho a votar en igualdad de condiciones frente a los demás electores. El condicionamiento de la tarjeta electoral a la impresión en alto relieve es, entonces, una consecuencia necesaria de la decisión constitucional de promover la igualdad real, reconociendo la autonomía e integración que algunos limitados visuales han adquirido gracias a su capacitación en braille, cuyo efecto primordial en este caso, es que les permite ejercer su derecho fundamental al

voto de manera autónoma y en secreto, al igual que los videntes.

DERECHO A LA IGUALDAD-Tratamiento diferente a invidentes para ejercer su derecho al voto

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Expedición de tarjetas electorales en sistema braille

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Alcance/PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Límites a la administración para modificar o revocar las medidas que implementa

La teoría de la confianza legítima protege las expectativas favorables que tiene el administrado frente a la estabilidad de las actuaciones administrativas y al progreso en la protección de los derechos fundamentales. En esta medida, la protección a la confianza suscitada implica la imposición de un límite a las facultades que tiene la Administración para modificar y revocar las medidas que implementa. Si bien éstas contienen una reserva a ser reformadas, ello no resulta en una autorización para reducir o retroceder en el progreso que se haya alcanzado en la protección de los derechos fundamentales. El uso de esta reserva de modificación debe obedecer al cumplimiento de intereses superiores, avanzando en la defensa y salvaguardia de los derechos; de lo contrario, una reforma que reduzca la protección que el Estado ha desarrollado y garantizado, constituye una violación de la confianza generada sobre quienes se habían visto favorecidos con la actuación suprimida. Evidentemente, lo anterior es válido siempre y cuando las circunstancias económicas del Estado y el costo de las prestaciones lo permitan.

REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-Supresión de tarjetas electorales en sistema braille que anteriormente suministraba/PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Vulneración por supresión de la Registraduría de tarjetas electorales en sistema braille

Que la Registraduría lleve aproximadamente diez años suministrándole a los invidentes capacitados en braille las tarjetas electorales en alto relieve, constituye una línea de comportamiento que genera confianza sobre esta población, en que dicha medida sería reiterada y continua, o en su defecto, remplazada por otra más garantista. El programa implementado durante casi una década por la Registraduría Nacional del Estado Civil ciertamente constituyó un progreso en la protección de sus derechos al voto y a la igualdad.

Por consiguiente, como quiera que el ejercicio secreto y autónomo del voto que con anterioridad les era garantizado, se vio bruscamente desprotegido con la reciente decisión de la Registraduría de no continuar utilizando tarjetas electorales en alto relieve, la confianza de quienes se beneficiaron con la medida fue vulnerada.

Referencia: expediente T-614961

Accionante: Carlos Parra Dussan

Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., once (11) de junio de dos mil tres (2003).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil - presidente -, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Dieciséis (16) Penal del Circuito, en primera instancia, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Penal -, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por Carlos Parra Dussan, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La solicitud

El actor, invidente que conoce el alfabeto braille, considera vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, libertad de expresión y participación política, con la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral de no expedir

tarjetones electorales en dicho sistema. Por consiguiente, solicita que se ordene a las entidades demandadas que transcriban al sistema braille los tarjetas electorales para la elección de Presidente y de Congreso, ubicándolos en las mesas de votación donde estén inscritas personas con limitación visual.

## 1. Hechos

1. Manifiesta el demandante que es discapacitado visual, por lo cual no está en condiciones de ejercer su derecho al voto a través de las tarjetas electorales regulares que expide la Registraduría Nacional del Estado Civil.

1. Señala que, a pesar de su limitación, puede leer un texto si se encuentra transcrito al sistema braille.

1. Para las elecciones que se llevarían a cabo en junio del 2002, una vez inscribió su cédula en Niza en la mesa número 20 localidad 11 de Suba, informó a la Registraduría Nacional del Estado Civil su lugar de votación para que le fuera enviada una tarjeta electoral transcrita al sistema braille. Señala que fue entonces cuando se le informó acerca de la decisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil de no emitir estas tarjetas para los próximos comicios.

## 1. Fundamentos de la acción

Para el demandante, la decisión adoptada por las entidades demandadas de no expedir tarjetas electorales especiales para que los invidentes que comprendan el alfabeto braille

puedan sufragar por sí mismas vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad, libertad de expresión y participación política, por las siguientes razones:

3.1 En relación con el derecho a la igualdad, el actor pone de presente el deber del Estado de proteger a las personas que por sus condiciones físicas se encuentran en un estado de debilidad manifiesta, asegurándoles el ejercicio de sus derechos y su participación en la vida política, económica, administrativa y cultural de la Nación en igualdad de condiciones. Por ello, la imposibilidad de votar a través de tarjetas electorales transcritas al sistema braille conlleva una injustificada discriminación por omisión en el cumplimiento de los deberes estatales, al impedirle a los invidentes ejercer su derecho al sufragio de manera autónoma e independiente.

3.2 En cuanto a la vulneración de la libertad de expresión, el actor considera que la no expedición de tarjetas electorales en alto relieve restringe el contenido político del referido derecho, toda vez que como limitado físico no podrá ejercer a plenitud su derecho al voto, perjudicando con ello el ejercicio democrático, la participación del pluralismo ideológico y la vigencia de los derechos políticos, que sustentan la realización de los comicios.

Por último, finaliza refiriéndose al art. 258 de la Constitución, resaltando que “la norma en comento, consagra la posibilidad que la ley pueda implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de los ciudadanos lo cual se alcanzaría con el voto en el sistema braille, garantizando el libre ejercicio del derecho al voto y la autonomía para ejercer secretamente este derecho.”

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

### 1. Respuesta de los accionados

En respuesta a la solicitud del Juzgado Dieciséis Penal del Circuito de Bogotá, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil se opusieron a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

1.1 Mediante escrito de fecha 7 de marzo de 2002, el Consejo Nacional Electoral solicita sea declarada improcedente la acción de tutela interpuesta en su contra, porque dicha

entidad carece de atribuciones en la dirección y organización de las elecciones. Por lo tanto, no puede atribuírsele la omisión alegada por el actor. Al respecto advierte que las funciones que le fueron otorgadas por la Constitución consisten en realizar el escrutinio general de las votaciones a nivel nacional, hacer la declaratoria de la elección y expedir las credenciales respectivas, reiterando que no tiene facultad para dirigir y organizar los comicios, ni para suscribir contratos para la expedición de tarjetas electorales en alto relieve.

1.2 Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante escrito de marzo 7 de 2002, solicita se decidan desfavorablemente las solicitudes del demandante, por cuanto la entidad no está vulnerando los derechos invocados por el actor. Sobre este particular, sostiene que, lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 163 de 1993 evita precisamente que se presente la discriminación alegada en la demanda, como quiera que permite a las personas invidentes acudir hasta el interior del cubículo de votación con un acompañante que les colabore en el ejercicio del derecho al sufragio. En relación con el carácter secreto del voto, considera que, contrario a lo que sostiene el actor, las tarjetas electorales transcritas al sistema braille favorecen el reconocimiento del sentido del voto de la persona discapacitada visualmente, toda vez que, en el caso en que sólo un invidente se haya acercado a sufragar a una mesa de votación, su elección sería inevitablemente identificada debido a las características particulares de la tarjeta electoral en alto relieve.

### III. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

#### 3.1. Primera instancia

Mediante Sentencia del quince (15) de marzo de 2002, el Juzgado Dieciséis Penal del Circuito de Bogotá denegó el amparo invocado, por considerar que la ausencia de tarjetas electorales transcritas al sistema braille no vulnera los derechos fundamentales del actor. Justifica su decisión en que la medida dispuesta por el art. 16 de la Ley 163 de 1993 evita la discriminación de los invidentes ya que permite que puedan acceder al cubículo de votación acompañados de una persona que los asista. El a quo señala que, si bien es cierto que existe un tratamiento diferente y especial hacia los discapacitados visuales en relación con su ejercicio del derecho al voto, ello obedece a la colaboración que brindan las autoridades electorales y de policía, para garantizar la eficacia de la norma de la referencia y el derecho fundamental en juego. Por consiguiente, el actor puede ejercer su derecho al sufragio en las

próximas elecciones para Presidente, Senado y Cámara, sin que sean amenazados sus derechos a la igualdad, a la libre expresión y a la participación política.

### 3.2. Impugnación

El demandante impugnó la decisión proferida por el a quo, haciendo énfasis en la protección que debe dársele al carácter secreto del voto para que éste sea ejercido de manera libre y autónoma. Para el efecto, cita la Sentencia del 26 de mayo de 1994 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, en la que se resalta la importancia del ejercicio del sufragio de manera secreta “sin influencia de alguien extraño que pueda, en algún momento, ya sea constreñir o inducir en error al votante, desviando, en esa forma, el querer del elector.” (fl. 30)

Por otro lado, resalta la afirmación hecha por el Director de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil en relación con la utilización de tarjetas electorales en sistema braille durante elecciones anteriores, con el fin de demostrar la vulneración del art. 4º del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual impide restringir o menoscabar derechos que ya han sido reconocidos por las autoridades estatales.

Como consecuencia de las recientes decisiones de las entidades accionadas, el demandante sostiene que, en la práctica, el derecho a elegir de los invidentes se hace nugatorio completamente, vulnerando directamente las disposiciones constitucionales que protegen a los limitados visuales.

Así mismo, realiza una interpretación del art. 16 de la Ley 163 de 1993 de la cual concluye que su condición física no se ajusta a los supuestos fácticos previstos en la norma. Al respecto, el actor sostiene que si bien es invidente, puede valerse por sí mismo y tiene las condiciones para ejercer su voto de manera libre, secreta y autónoma si las entidades demandadas le facilitaran una tarjeta electoral impresa en alto relieve. Por ello, “(...) con la negación de imprimir los tarjetones en el mencionado sistema braille, es el estado el que nos pone en esta situación de incapaces, puesto que en la realidad como ya lo manifesté, tengo la capacidad jurídica e intelectual para ejercer mi derecho al voto de manera autónoma,(...)” (fl. 32)

### 3.3. Segunda instancia

Mediante Sentencia del tres (3) de mayo de 2002, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirmó el fallo de primera instancia, adicionando a la parte resolutive, el no condenar en costas al actor.

El ad quem comparte la posición del juez de primera instancia, como quiera que el permiso excepcional establecido en el art. 16 de la Ley 163 de 1993, impide que se vulneren los derechos invocados por el actor. Para el juez de segunda instancia, la ausencia de tarjetas electorales transcritas al sistema Braille ha sido remplazada por un mecanismo idóneo consagrado en la ley; disposición que por lo demás, fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-353 de 1994 al revisar oficiosamente el proyecto de dicha ley estatutaria.

### 3.4. Pruebas ordenadas y recaudadas por la Corte Constitucional

Mediante Auto de octubre cuatro (4) del año 2002, esta Sala de Revisión solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que informara si en elecciones pasadas la entidad había utilizado tarjetas electorales transcritas al sistema braille para permitirle a los disminuidos visuales ejercer su derecho al voto, y que, en caso afirmativo, se indicara cuándo se dejó de utilizar el sistema y cuáles fueron las razones para ello. Finalmente, se solicitó información acerca de proyectos en curso que tengan como finalidad modificar las tarjetas electorales actuales, estableciendo de qué manera se pretende garantizar el carácter secreto del voto de los disminuidos visualmente.

Conforme a lo solicitado, la Registraduría Nacional del Estado Civil le manifestó a la Sala que las tarjetas electorales impresas en alto relieve fueron utilizadas para los comicios realizados después de la Asamblea Constituyente y hasta el año de 1992, pero no han sido utilizadas nuevamente para las jornadas electorales posteriores, por las siguientes razones:

i. En segundo lugar, porque la Registraduría no posee un censo de invidentes, y por lo tanto no tiene la información necesaria para enviar dichas tarjetas a las mesas de votación donde

se encuentren inscritas las personas que las requieren.

i. En tercer lugar, porque no se justifican los gastos de elaboración en los que se tienen que incurrir para la emisión de tarjetas electorales en alto relieve, si se tiene en consideración el hecho de que no todos los invidentes comprenden el alfabeto braille.

i. Por último, porque durante el tiempo en que se utilizaron las tarjetas electorales que solicita el actor, se pudo comprobar la pérdida del carácter secreto del voto “ya que al depositar una tarjeta en alto relieve se puede determinar por quien sufraga el ciudadano.”

Mediante Auto del veinticuatro de octubre (24) de octubre de 2002, la Sala de Revisión solicitó al Instituto Nacional para Ciegos -INCI-1 que informara, con base en las estadísticas que maneje la entidad, qué cantidad de colombianos invidentes están en capacidad de ejercer el derecho al voto y cuántos de ellos han sido capacitados para leer el alfabeto braille. Igualmente, se le solicitó que enviara sus consideraciones acerca de la proporcionalidad y razonabilidad de la medida establecida en el art. 16 de la Ley 163 de 1994 frente al carácter secreto del derecho al voto, así como cualquier otra consideración en relación con el tema de la presente tutela.

Conforme a lo solicitado, el Instituto Nacional para Ciegos -INCI- informó a esta Sala, que con base en el censo de población realizado por el DANE, en el año 1993 el 0.73% de la población en Colombia era ciega, lo cual equivalía a total de 234.916 personas invidentes. Para el año 2002, esta cantidad ascendió a 320.001 personas, de los cuales 279.776 tienen edad para votar. Por otro lado, de diferentes estudios adelantados por el Instituto, el 41.9% de los invidentes en Colombia han recibido capacitación en el sistema braille. Partiendo de lo anterior, y para resolver el cuestionamiento formulado por la Sala de Revisión, el Instituto concluye que del censo electoral con limitaciones visuales, unas 117.226 personas estarían en capacidad de utilizar las tarjetas electorales en alto relieve.

Por otro lado, el INCI -quien es propietario de la única imprenta del alfabeto braille que existe en el país- envía una relación de los últimos contratos que ha suscrito con la Registraduría

Nacional del Estado Civil, para la elaboración de tarjetas electorales en alto relieve para diferentes comicios electorales.

i. En primer lugar, relaciona el Contrato No. 75 del 2 de octubre de 1997, en el que se pacta la elaboración de 413.725 tarjetas electorales en sistema braille para el comicio del 26 de octubre de 1997 en el que se eligieron Gobernadores, Alcaldes, Diputados a la Asamblea, Concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales, por un valor total de \$119.981.120.

i. Así mismo, menciona el Contrato No. 27 del 3 de mayo de 1998, cuyo objeto fue la impresión de 184.380 tarjetas electorales en alto relieve para la elección de Senadores y Representantes a la Cámara, por un valor total de \$53´470.2000.

i. Igualmente, señala el Contrato No. 134 del 19 de mayo de 1998, cuyo objeto fue la elaboración de 92.190 tarjetas electorales en sistema braille, para las elecciones en segunda vuelta para Presidente y Vicepresidente, por un valor total de \$46´095.000.

i. Por último, menciona el Contrato No. 119 del 12 de septiembre de 2000, que tuvo como objeto la emisión de 41.600 tarjetas electorales en alto relieve, para ser utilizadas en las elecciones del 29 de octubre de 2000 para la elección de Alcaldes, Concejales, Gobernadores y Asambleas Departamentales, por un valor total de \$60´400.000.

Sin embargo, señala que a pesar del ofrecimiento del INCI en contribuir con el 50% del costo de la impresión y de reducir en un 20% el valor inicialmente propuesto de las tarjetas electorales en alto relieve, no se realizó contrato alguno para que se imprimieran las requeridas para las elecciones de cuerpos colegiados y de Presidente en el 2002.

En relación con la acción de tutela que ahora ocupa a esta Sala de Revisión, el INCI comparte

las apreciaciones del actor, sosteniendo que, en efecto, la no impresión de dichas tarjetas vulnera los derechos fundamentales a la igualdad, libre desarrollo de la personalidad, participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, y al voto del actor, y de toda la población invidente de este país. Considera que ciertamente, las disposiciones constitucionales deben aplicarse preferentemente frente a la normatividad legal, por lo que, la existencia de la medida establecida en el art. 16 de la Ley 163 de 1994, no impide ni justifica la no elaboración de las tarjetas electorales en alto relieve. Por el contrario, manifiesta que dicha disposición contempla una solución facilista, que no evita que los derechos fundamentales de la referencia sean vulnerados.

Con respecto al derecho a la igualdad, el INCI señala que los limitados visualmente, al igual que todos los demás colombianos, deben poder ejercer el sufragio de manera secreta e individual, a través de tarjetas electorales que puedan ser leídas a través del tacto, de la misma forma como a la comunidad se le proveen tarjetas electorales que son leídas con la vista.

Para el Instituto no es de recibo el argumento de la Registraduría Nacional del Estado Civil según el cual los costos de impresión no se justifican debido a la poca población invidente que entiende el texto en alto relieve, puesto que su utilización dignifica a la persona invidente que puede leerlo, al permitirle votar en forma secreta e individual como cualquier otro colombiano. En su parecer, la posibilidad de votar a través de una tarjeta electoral en sistema braille enaltece a la población invidente, mientras que la medida prevista en el art. 16 de la Ley 163 de 1994 la discrimina, deteriorando su autoestima y su dignidad.

En su intervención resalta que el tratamiento dado por la ley a los ciegos es el mismo que se le brinda a una persona enferma o de avanzada edad, desconociendo que la “limitación visual es una condición inherente a la persona, con la cual ha aprendido a desenvolverse independientemente y a participar del mundo que lo rodea, sin requerir de ayuda de otra persona para no vulnerar este derecho y no subestimarlos. (artículo 16 de la Constitución Política).”

En la intervención se transcriben los fundamentos de la acción de tutela presentada por Hermes Armando Cely Ocaña ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se citan diferentes pronunciamientos de la Corte en relación con los derechos fundamentales al

voto, a la igualdad, protección de personas con limitaciones y los derechos políticos. En ella se manifiesta:

“En mi caso, como persona con limitación visual, esta opción atañe a decidir si, por razón del secreto voto, participo en la elección de nuestros gobernantes, acompañado o no. Pues votar acompañado supone que mi voto deja de ser secreto. Como mi limitación sólo me impide ver y leer el tarjetón, pero no afecta ni mi capacidad de elección ni mi movilidad para llegar a la mesa electoral, imponerme ir a votar acompañado como lo expresó públicamente el Registrador Nacional, es agravar mi dignidad humana y desconocer mi derecho fundamental a la autonomía personal.”

Para finalizar, el Instituto resalta lo siguiente:

“que el INCI desde febrero de 1992 emprendió una tarea de realización de la Constitución de 1991 en relación con las personas con limitación visual, buscando no el asistencialismo o el paternalismo, sino el libre desarrollo de la personalidad, lo cual no se logra sino se les garantiza, como a cualquier colombiano, el acceso a la educación, la salud, el trabajo digno, el deporte, la recreación, la cultura, etc. Y eso no es posible si la información visual predominante en el mundo de hoy no se lleva a información táctil o auditiva. (...)”

En síntesis, la discriminación de que son objeto las personas con limitación visual es de carácter filosófico, sociológico e histórico, cambiar la visión de un país no es fácil, máxime cuando las mismas instancias públicas desconocen el problema, por ello el derecho y la justicia tienen un papel muy importante para hacer de Colombia un país tolerante que respete las minorías, la diferencia y la dignidad humana.”

#### IV. FUNDAMENTOS JURIDICOS

##### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 1. Problema Jurídico

Conforme se explicó en el acápite de antecedentes, el actor considera amenazados sus derechos fundamentales a la igualdad (art. 13), libertad de expresión (art. 20) y participación política (art. 40), toda vez que se ve obligado a votar en compañía de otra persona debido a su limitación visual. Por lo tanto, en la presente acción de tutela solicita que se ordene a las entidades demandadas la expedición de tarjetas electorales impresas en alto relieve para que, como invidente capacitado en la comprensión del alfabeto braille, pueda votar secreta y autónomamente.

Sin embargo, los jueces que conocieron de la presente acción de tutela en primera y en segunda instancia, compartieron la posición de la Registraduría General de la Nación según la cual, la medida prevista en el art. 16 de la Ley 163 de 1993 le permite al actor participar en la conformación del poder público, sin que la compañía de una persona de su confianza implique la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

Por consiguiente, teniendo en cuenta la situación fáctica y los fallos judiciales en referencia, a esta Sala de Revisión le corresponde resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera la Registraduría los derechos de participación política y a la igualdad de los invidentes que comprenden el sistema Braille cuando deja de expedir tarjetas electorales en dicho sistema, pretendiendo garantizarles el ejercicio secreto y autónomo de este derecho mediante la compañía de una persona de su confianza en la urna de votación?

El problema jurídico planteado lleva a la Corte a pronunciarse en esta oportunidad, con respecto a la obligación que tiene el Estado de promover la igualdad de los limitados visuales, en lo referente con su ejercicio del sufragio. Para tales efectos, debe preguntarse en primer lugar, si el ejercicio secreto y autónomo del voto constituye una condición indispensable para la realización del principio democrático, y en qué medida su componente prestacional resulta esencial para la participación de la ciudadanía. En segundo lugar, debe determinarse si el hecho de comprender el alfabeto braille constituye un elemento de diferenciación entre la población invidente, que justifique la expedición de tarjetas electorales en alto relieve para que estas personas voten con mayores garantías en los

comicios. Finalmente frente al caso concreto, deben tenerse en consideración las razones que expuso la Registraduría para suprimir la utilización de tarjetas electorales en braille, junto con las circunstancias que se encuentran probadas en el expediente, para determinar de acuerdo con las consideraciones expuestas, si la conducta controvertida vulnera los derechos fundamentales invocados.

### 3. Entidad competente para el diseño y elaboración de las tarjetas electorales

El actor interpuso la presente acción de tutela en contra del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Sin embargo, la primera de dichas entidades alegó su incompetencia en relación con la dirección y organización de las comicios electorales y por esta razón, aduce que no puede ser responsable de la presunta vulneración a los derechos fundamentales invocados. Por su parte, la Registraduría reconoció su competencia sobre la planeación de las elecciones y explicó las razones por las cuales se dejaron de utilizar las tarjetas electorales impresas en braille.

En virtud de que el Consejo Nacional Electoral alegó su falta de competencia con respecto al diseño y la elaboración de las tarjetas electorales utilizadas en los comicios, previo al pronunciamiento de fondo, esta Sala de Revisión precisará a cual de las entidades demandadas le corresponde cumplir con dicha función.

De acuerdo al art. 266 Superior, reiterado por el art. 26 del Código Electoral, el Registrador Nacional del Estado Civil ejerce la función general de dirigir y organizar los comicios electorales. En desarrollo de lo anterior, el Decreto 1010 del 6 de junio de 20002, atribuye a la Registraduría Delegada en lo Electoral las funciones específicas de planeación, organización y ejecución de los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo el diseño de las tarjetas electorales.<sup>3</sup>

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral tiene a su cargo la inspección y vigilancia de la organización electoral en general, comprendiendo, entre otras, las materias sobre partidos, oposición, minorías, campañas electorales y escrutinios, según el art. 265 de la Constitución y el art. 12 del Código Electoral. El ordenamiento jurídico no le atribuye una competencia directa referente a la dirección y coordinación del desarrollo de las elecciones.

En consecuencia, es la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de su dependencia en

el nivel central, la Registraduría Delegada en lo Electoral, la competente para diseñar y determinar la forma como deben ser impresas las tarjetas electorales y adoptar las medidas pertinentes para garantizar la participación ciudadana de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales. Como la Registraduría goza de autonomía administrativa y presupuestal, puede suscribir contratos para la elaboración de tarjetas electorales en sistema braille.<sup>4</sup> Por lo tanto, le asiste razón al Consejo Nacional Electoral cuando afirma que no tiene la función de tomar decisiones con respecto a las tarjetas electorales que serán utilizadas en los comicios.

Por lo tanto, una vez resuelta la cuestión anterior, procede esta Sala de Revisión a pronunciarse de fondo sobre el problema jurídico planteado.

4. El derecho fundamental al voto debe ser ejercido de manera secreta y autónoma para la realización del principio democrático.

Para precisar el contenido del derecho fundamental al voto deben considerarse varios aspectos, tales como, su papel instrumental en la materialización del principio democrático, las razones por las cuales la Constitución exige que sea ejercido secreta y autónomamente y finalmente, el alcance de su componente prestacional. Lo anterior, con el fin de evaluar las implicaciones de estos aspectos sobre el ejercicio del derecho fundamental.

Como mecanismo establecido para la participación de la ciudadanía en las elecciones, plebiscitos, referendos y consultas populares, el sufragio es un instrumento primordial para la realización del principio democrático.<sup>5</sup> Su observancia supone la intervención de todos los ciudadanos en las decisiones públicas que se sometan a votación, con los objetivos, entre otros, de configurar las instituciones estatales, formar la voluntad política, y mantener el sistema democrático, a través de decisiones legítimas y vinculantes que resultan necesarias para su sostenimiento. Por estas razones, puede afirmarse que el derecho al voto trasciende el plano subjetivo de su titular, y adquiere una dimensión objetiva, en la medida en que su ejercicio contribuye a la consolidación del proceso democrático.

Este derecho consagrado en el art. 40 de la Carta Política, tiene el carácter de fundamental, por su conexión directa con el principio democrático, su ubicación en el capítulo dedicado a la enunciación de algunos de los derechos fundamentales<sup>6</sup> y por la remisión expresa que sobre su aplicación inmediata hace el art. 85 Superior<sup>7</sup>. La Corte Constitucional le ha

reconocido esta naturaleza de gran importancia en diversos Sentencias, entre ellas, la T-469 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-324 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-446 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-261 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-142 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett). Aún cuando en pocas ocasiones ha sido necesario proteger el derecho al voto, la jurisprudencia constitucional ha reiterado su carácter de fundamental y su protección a través de la acción de tutela.

Los mecanismos y las exigencias necesarias para el ejercicio del derecho al voto se encuentran determinados en el art. 258 de la Carta. La primera frase de esta disposición consagra que “en todas las elecciones los ciudadanos votarán secretamente en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente”(subrayado fuera del texto original). La norma continúa estableciendo que “la organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos.” Y por último, resalta que “La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos” (subrayado fuera del texto original). Como puede observarse, esta norma constitucional dispone que el ejercicio del sufragio debe ser -entre otras exigencias- secreto y autónomo. Por ello, toda vez que en el presente caso el actor considera que su derecho fundamental al voto se ve vulnerado por no poder ejercerlo de acuerdo a estas dos condiciones, resulta necesario analizar la función de estas garantías en la realización del derecho.

En efecto, la libre expresión de la voluntad del votante depende esencialmente de que el sentido de su voto pueda ser mantenido en secreto. Independientemente que una persona sienta o no temor por las posibles represalias derivadas del conocimiento por parte de terceros de su decisión, la posibilidad de manifestarla sin que pueda llegar a ser identificada promueve la activa participación de todos los ciudadanos en los comicios que se realicen y garantiza la expresión auténtica de la voluntad de los electores. Debido a la vinculación que existe entre la autonomía en tomar una decisión y su expresión secreta, tanto el Código Electoral,<sup>8</sup> como las Leyes 74 de 1968 y 16 de 19729, precisan que el sufragio debe ser secreto para asegurar la autenticidad de la voluntad del elector.

Por su parte, la jurisprudencia de esta Corporación también ha advertido esta relación,

resaltando que ambas exigencias son fundamentales para la realización, tanto del derecho a participar en la conformación del poder público, como del principio democrático. Con ocasión de una acción de tutela a través de la cual un ciudadano cuestionó los formularios utilizados por los jurados para registrar a quienes votan en cada mesa de votación, pues consideraba que su contenido permitía identificar el sentido del voto de cada elector, se dijo:

“(…) la existencia del voto secreto es determinante para que las personas puedan ejercer en completa libertad su derecho de sufragio y, por lo tanto, puedan cumplir a cabalidad con su papel de electores de sus gobernantes. Si el voto es obligatoriamente público o si no se garantiza a las personas la reserva de su voto, el ciudadano puede ser objeto de amenazas o represalias, con lo cual perderá la libertad de elegir y se atentará contra el principio de que los gobernantes sean elegidos por el mismo pueblo.”(Sentencia T-261 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Por lo tanto, estas exigencias constitucionales obedecen a un motivo trascendental, pues sin su cumplimiento se desestimula la participación de la ciudadanía en los comicios y se pone en duda la autenticidad de las decisiones que surjan de las elecciones, quebrantando el sustento democrático del Estado colombiano.

Ahora bien, como quiera que para este proceso de participación es trascendental que cada voto sea autónomo y reservado, surge para el Estado el deber correlativo de facilitar los medios logísticos que sean necesarios para garantizarlo.<sup>10</sup> Esta obligación implica que el derecho requiere para su cumplimiento de la existencia de una organización electoral y de la ejecución de una prestación.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la apreciación de estos aspectos financieros y de gestión debe ser razonable, sin dejar de tener en consideración la significativa importancia instrumental que tiene el voto en la materialización del principio democrático. En este sentido, ha sido clara en que el contenido prestacional del derecho al voto no puede impedir o afectar su ejercicio. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-324 de 1994 se protegió el derecho al sufragio de tres reclusos de la Cárcel municipal de Palestina (Caldas), con fundamento en que los sindicados reclusos en cárceles de pequeñas cabeceras municipales deben poder ejercer su derecho al voto, independientemente de las consideraciones financieras y de gestión en las que deba incurrir el sistema electoral para

facilitarles su participación política. En dicha ocasión, esta Corporación afirmó que:

“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. (...)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. (...) El aspecto prestacional de este derecho, no desvirtúa su carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata” (Sentencia T-324 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) (subrayas fuera del texto original) 11

Del anterior extracto puede concluirse que, ante exigencias prestacionales que la organización electoral pueda gestionar y financiar dentro de la medida de lo razonable, el Estado tiene la obligación de garantizar la participación política de la ciudadanía.

En conclusión, resulta de la mayor trascendencia tanto para el individuo como para el Estado mismo, que la organización electoral facilite que el sufragio sea secreto y autónomo, como quiera que sólo su ejercicio amparado bajo estas garantías, consigue que los ciudadanos confíen en la validez de las decisiones tomadas, en la legitimidad de las autoridades elegidas y en la eficacia misma del proceso democrático.

1. La igualdad en relación con el ejercicio del voto de los invidentes que comprenden el sistema braille

Como invidente que comprende el alfabeto braille, el actor considera que el tener que acudir a la ayuda de un tercero para poder participar en la conformación del poder público, implica un desconocimiento por parte de la Registraduría de la superación de su deficiencia visual y de su autonomía para votar a través de tarjetas electorales adecuadas a su condición. Sostiene que en virtud del derecho a la igualdad, su situación particular debería llevar a que la Registraduría le de un tratamiento especial a través de la expedición de tarjetas electorales en alto relieve. Por lo tanto, esta Sala de Revisión deberá manifestarse con respecto al deber estatal de promover una igualdad real para los limitados visuales que comprenden el sistema braille, frente a su derecho a participar en la conformación del poder

público.

A partir de la fórmula de dar un trato igual a los iguales y un trato desigual a los desiguales, el art. 13 Superior concibe la igualdad como un concepto relacional<sup>12</sup>. Sin un contenido concreto ni unívoco en sí mismo, la igualdad real y efectiva exige la realización de un juicio valorativo sobre las circunstancias particulares de los sujetos, con el fin de otorgarles un trato compatible con sus condiciones.<sup>13</sup> Este juicio permite identificar criterios de diferenciación que justifiquen tratar de manera diferente a circunstancias desiguales, para que los beneficios, cargas y oportunidades sean distribuidos equitativamente entre las personas. Sobre el carácter relacional de la igualdad, esta Corporación ha dicho:

“(…) siempre será necesario que la referencia a la igualdad, como derecho y valor fundante de una sociedad política, no se agote en la mera consideración formal de los problemas jurídicos, sino que se sustente en la posibilidad de establecer diferencias en el trato, fincadas en condiciones relevantes que imponen la necesidad de distinguir situaciones para otorgarles tratamientos distintos, hipótesis, esta última, que expresa la conocida regla de justicia que exige tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales en forma desigual<sup>14</sup>.” (Sentencia C-952 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz)

En el mismo sentido, esta Corporación también ha establecido que en la realización del juicio de valoración, el operador jurídico debe trascender las costumbres y los razonamientos formalistas que a través del tiempo han consolidado situaciones discriminatorias, para imprimirle eficacia a la igualdad y obtener la transformación social que se busca con su implementación.<sup>15</sup> Por lo tanto, el cumplimiento del compromiso por la igualdad real que proclama la Constitución, requiere de un papel activo del Legislador, de la Administración y de los Jueces.

Una de estas situaciones que, de acuerdo a la misma Constitución, requiere de tratamientos especiales es la de los discapacitados, entre ellos, los limitados visuales. Por eso, se establece un marco constitucional de protección especial que obliga al Estado a promover la igualdad real de estas personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta. Principalmente, el inc. 3º del art. 13 de la Constitución reconoce para los limitados visuales el derecho a la igualdad de oportunidades y a recibir un trato más favorable, mientras que los arts. 47, 54 y 68 Superiores se refieren a la promoción de su desarrollo e integración social,

laboral y educativa. De acuerdo con estos mandatos, la totalidad del Estado debe contribuir activamente a la eliminación de las barreras y de los impedimentos jurídicos, promoviendo programas que remedien, compensen, reduzcan o corrijan las circunstancias de debilidad manifiesta que padecen estos individuos, con los objetivos de propiciar su desarrollo humano, su integración social y que sus condiciones sensoriales no constituyan un impedimento para el ejercicio de sus derechos fundamentales.<sup>16</sup>

Como consecuencia de lo anterior, surge para el Estado el compromiso de proteger a los limitados visuales a través de acciones positivas que les permitan el ejercicio de su derecho fundamental a votar. Como quiera que la actividad de votar a través de tarjetas electorales tradicionales requiere del uso de la vista, resulta consecuente con los compromisos constitucionales contenidos en los artículos 13 y 40, que este mecanismo de participación sea adaptado a la limitación visual de esta población, para que puedan ejercer su derecho al voto, no sólo de conformidad con las exigencias del art. 258 Superior, sino también en igualdad de condiciones frente a los demás electores.

Ahora bien, para que el acondicionamiento del mecanismo de participación política implique realmente la consecución de una igualdad real y efectiva, la adaptación debe tener en consideración la capacidad que tienen algunos invidentes de leer un texto que se encuentra impreso en alto relieve. Precisamente, la instrucción educativa que reciben las personas con limitaciones visuales tiene como finalidad desarrollar su capacidad sensorial e integrarlos a la sociedad, para superar las desigualdades con las cuales deben desenvolverse diariamente.<sup>17</sup> Por consiguiente, la Registraduría no puede desconocer que la capacidad de un invidente de comprender el sistema braille incide particularmente en su manera de ejercer el voto, pues comprender la información que se encuentra escrita en alto relieve le permite marcar sobre la tarjeta electoral su decisión política, sin injerencias extrañas e indebidas a la luz de la Constitución. Lo cual significa, que si la Registraduría le facilita las tarjetas electorales acordes con su condición y su capacitación, este invidente puede ejercer su derecho a votar en igualdad de condiciones frente a los demás electores.

El condicionamiento de la tarjeta electoral a la impresión en alto relieve es, entonces, una consecuencia necesaria de la decisión constitucional de promover la igualdad real, reconociendo la autonomía e integración que algunos limitados visuales han adquirido gracias a su capacitación en braille, cuyo efecto primordial en este caso, es que les permite

ejercer su derecho fundamental al voto de manera autónoma y en secreto, al igual que los videntes.

## 6. El caso concreto

De conformidad con las consideraciones expuestas, y toda vez que para el accionante la vulneración a sus derechos fundamentales es generada por la no expedición de tarjetas electorales en braille, el análisis de la Sala partirá de las razones que llevaron a la Registraduría Nacional del Estado Civil a tomar esa determinación.

En respuesta a la solicitud realizada por esta Sala, la Registraduría informó que la decisión de no seguir utilizando tarjetas electorales en alto relieve se debió, en primer lugar, a la entrada en vigencia del art. 16 de la Ley 163 de 1994 que hace innecesaria su utilización. Así mismo la atribuyó a la falta de información acerca de la población invidente que permita organizar y determinar el número de tarjetas electorales en alto relieve que se requieren y al alto costo de su impresión. Finalmente, también advirtió la fácil identificación del sentido del voto manifestado por los invidentes que hayan votado con una tarjeta especial en una determinada mesa, debido a que éstas son diferenciables de los demás.

6.1. En relación con el primer punto, la Registraduría considera que la entrada en vigencia del art. 16 de la Ley 163 de 1994 hace innecesaria la expedición de tarjetas en alto relieve, como quiera que la medida garantiza que los invidentes pueden ejercer su derecho a votar acompañados de una persona de su confianza.

La disposición de la referencia señala:

“Artículo 16. Acompañante para votar. Los ciudadanos que padezcan limitaciones y dolencias físicas que les impidan valerse por sí mismos, podrán ejercer el derecho al sufragio “acompañados” de un familiar hasta el interior del cubículo de votación. Así mismo, los mayores de ochenta (80) años o quienes padezcan problemas avanzados de la visión.

Parágrafo. Las autoridades electorales y de policía les prestarán toda la colaboración necesaria y darán prelación en el turno de votación a estas personas y sus familiares.” 18

Para la Registraduría, la anterior autorización legal es aplicable de manera general a todos los invidentes, incluyendo a aquellos que comprenden el alfabeto braille, por lo que votar

acompañado se convierte en la única posibilidad que tiene esta población para participar en los comicios electorales.

Sin embargo, esta Sala estima que el legislador permitió la restricción a votar secreta y autónomamente, sólo de manera excepcional y en aras de posibilitar la participación en la conformación del poder público de quienes no pueden valerse por sí mismos. Es evidente que el hecho de que un tercero, aún cuando sea de confianza, medie entre la decisión personal que toma el elector y el acto de manifestarla, implica la pérdida de autonomía y reserva que debe acompañar el ejercicio del sufragio. Como quiera que el voto ejercido a través de un acompañante desconoce las garantías constitucionales estudiadas en el acápite 4 de esta Sentencia, la interpretación de esta norma que se ajusta a la Constitución señala que únicamente los ciudadanos cuyas limitaciones físicas o visuales hagan indispensable la ayuda para el ejercicio del derecho fundamental, pueden beneficiarse del permiso legal.

Sobre la aplicación restringida del art. 16 de la Ley 163 de 1993, esta Corporación ya se manifestó en la Sentencia T-446 de 1994. En ella se concluyó, que la autorización del legislador parte de la premisa, que el elector no pueda ejercer su derecho a votar sin la ayuda de otra persona, puesto que sólo frente a esta condición en particular, se permite la restricción a la reserva y autonomía en el ejercicio del sufragio. Al respecto, se precisó:

“Es de mérito advertir que no es que se haya creado una patente de corso para que cualquier persona pueda ser acompañada al cubículo para ser auxiliada en el acto de votar. No, la ocurrencia de la situación excepcional ya planteada debe obedecer únicamente a brindarle colaboración a las personas que por su incapacidad o dolencia física les sea muy difícil valerse por si mismas, perdiendo la oportunidad de ejercer su derecho fundamental al voto. Además, la incapacidad o dolencia física del ciudadano le deben generar, en la situación concreta, obstáculos insalvables para la práctica del derecho político.” (Sentencia T-446 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero)<sup>19</sup> (subrayado fuera de texto original)

De esta forma, debido a que la medida conlleva una limitación de los requisitos constitucionales para el ejercicio del derecho, el art. 16 de la Ley 163 de 1993 no puede ser

aplicado de manera generalizada a todo ciudadano que tenga cualquier problema de visión o discapacidad física. La norma es clara en condicionar su autorización a quienes la limitación visual o física les impida valerse por sí mismos y es precisamente por esto, que se hace indispensable realizar una valoración de las condiciones particulares de los discapacitados, con el fin de determinar si realmente obstaculizan el ejercicio del voto de manera individual.

Como se ha venido argumentando, y en relación con las circunstancias propias del presente caso, la comprensión del sistema braille constituye un elemento de diferenciación entre las personas invidentes, el cual debe prevalecer sobre la aplicación generalizada y supra - inclusiva<sup>20</sup> de la norma. En virtud de la capacitación que han podido recibir, algunos invidentes han superado su deficiencia visual, adquiriendo una herramienta que les proporciona la autonomía suficiente para votar a través de una tarjeta electoral impresa en alto relieve. Gracias a ello, su limitación visual deja de ser un obstáculo para el ejercicio del derecho a votar, siempre y cuando la Registraduría les facilite las tarjetas electorales adecuadas.

Por consiguiente, en el momento de determinar los sujetos que según el legislador pueden beneficiarse con la medida de votar acompañados, la Registraduría no diferenció entre dos situaciones desiguales. El poder leer un texto en alto relieve constituye un elemento de diferenciación absolutamente relevante para el ejercicio del derecho al voto, y por lo tanto, resulta necesario darle un tratamiento diferente a estas personas, para evitar vulnerar no sólo su derecho a la igualdad, sino también su derecho fundamental a votar.

En consecuencia, y contrario a lo sostenido por los jueces que conocieron de esta acción de tutela, la Registraduría contraviene el mandato constitucional de promoción de la igualdad real y restringe el ejercicio del derecho al voto, con la aplicación del art. 16 de la Ley 163 de 1993 a todos los invidentes en general.

6.2. Ahora bien, como quiera que la determinación adoptada por la Registraduría es violatoria de los derechos fundamentales de los invidentes capacitados en braille, el actor solicita que como medida protectora esta Sala ordene la expedición de tarjetas electorales transcritas en dicho sistema. Para ello, resulta necesario hacer referencia a las otras razones por las cuales la Registraduría suprimió su utilización.

La entidad manifestó que no posee un censo de la población con limitación visual, que le impide saber la cantidad de votantes que requerirían de esta tarjeta electoral, así como las mesas de votación en las cuales tienen inscritas sus cédulas para facilitárselas. También adujo que el costo financiero de imprimirlas no se justifica debido a los pocos invidentes que comprenden el sistema braille. Así mismo, advirtió sobre la fácil identificación de las tarjetas en alto relieve, aduciendo que esta situación implica la pérdida del carácter reservado de la decisión en ellas consignadas, en el momento de realizar el escrutinio de los votos.

Sin embargo, en el expediente aparece demostrado que el Instituto Nacional para Ciegos - INCI- ha recogido información con respecto al tipo de limitación visual, edad, ubicación geográfica y educación, entre otras variables, en desarrollo de su misión de atención a esta población. De acuerdo con los datos proyectados por el INCI con base en el XVI Censo Nacional de Población y de Vivienda de 1993, 279.776 ciudadanos tenían limitación visual en Colombia para el año 2002, de los cuales el 41.9% de ellos comprendían el alfabeto braille.

En relación con los costos en los cuales tendría que incurrir la Registraduría para suministrar tarjetas electorales en alto relieve durante los comicios, se pudo comprobar que para las elecciones llevadas a cabo en el 2002, el valor unitario de cada una de ellas era de \$250, para la impresión de 624.360 unidades, por un valor total de \$156´090.00021. Ante la negativa de la Registraduría en utilizarlas, el INCI propuso aportar \$78´045.000, correspondientes al 50% del valor total de la impresión y reducir el valor unitario de cada tarjeta a \$200.22

Así mismo, aparece demostrado, que las tarjetas electorales en braille han sido impresas, suministradas y utilizadas en los comicios electorales durante los últimos 10 años. La Registraduría indicó que éstas se comenzaron a utilizar a partir de las elecciones para la Asamblea Constituyente<sup>23</sup> y certificó que para los comicios de los años 1997, 1998 y 2000, esa entidad suscribió cuatro contratos con el INCI, para la impresión de tarjetas electorales en alto relieve, por un valor de \$119´981.120, \$53´470.200, \$46´095.000 y \$60´400.000 cada uno.

De manera preliminar, estos datos demuestran que el DANE y el INCI tienen información sobre diversas variables de la población invidente del país. Por lo tanto, con su colaboración puede determinarse el número de tarjetas electorales en alto relieve que requieren ser

impresas y su respectiva distribución en las mesas de votación.

Igualmente, se desprenden consecuencias importantes directamente relacionadas con la participación de la población invidente en los comicios electorales:

En segundo lugar, que un poco menos de la mitad de estas personas han superado su limitación visual gracias al aprendizaje del sistema braille. Teniendo en consideración el gran número de invidentes que se verían beneficiados directamente con la expedición de estas tarjetas, su impresión resulta necesaria para que cada miembro de esta población pueda participar activamente gracias a las garantías que ofrece la Registraduría. El poder votar con la seguridad que la decisión va a ser mantenida en reserva y con la satisfacción que la superación de la limitación visual realmente implica una mayor integración a la sociedad y conlleva una mayor participación de esta población invidente en las decisiones que los afectan. Como se ha venido argumentando, en la medida en que estos 117.226 votos de los invidentes capacitados en Braille puedan ser ejercidos de manera secreta y autónoma, y en igualdad de condiciones frente a los electores videntes, el Estado contribuye de manera importante en la materialización del principio democrático.

En tercer lugar, que durante 10 años la Registraduría ha asumido los costos que implica la expedición de las tarjetas electorales en braille sin que este aspecto hubiese representado un impedimento insuperable para su suministro.

Igualmente, que el INCI, como propietario de la única impresora en alto relieve del país, está dispuesto a otorgarle beneficios financieros a la entidad, con el fin de que pueda facilitar las tarjetas electorales en alto relieve en los comicios que se realicen.

En último lugar, que no se encuentra plenamente probado que la utilización de tarjetas en alto relieve implique la pérdida de la reserva del sufragio, como asegura la Registraduría. Además, no es de recibo que la posibilidad de que se presente una irregularidad en el momento del escrutinio de los votos en una o varias mesas de votación, justifique la restricción de manera sistemática de los derechos fundamentales de una numerosa población. Tan es así, que a pesar de las observaciones que la Registraduría dijo constatar durante los 10 años que este sistema estuvo en funcionamiento, el INCI como vocero institucional de la población invidente, aún considera que las tarjetas electorales en alto relieve constituyen una medida plenamente garantista y, en efecto, conceptúa que su

suministro en los comicios es indispensable para el pleno ejercicio del derecho al voto.

Por lo tanto, es forzoso concluir que la Registraduría puede obtener la información suficiente y los medios necesarios para cumplir con su obligación de garantizar el ejercicio secreto y autónomo del sufragio del importante número de invidentes capacitados en el sistema braille, cuya participación activa y en igualdad de condiciones, es trascendental para el desarrollo del proceso democrático.

6.3. Para finalizar, y de manera adicional a las conclusiones que han sido expuestas, se pregunta esta Sala si el hecho de que la Registraduría haya facilitado tarjetas electorales en sistema braille desde los comicios electorales de 1991, genera la obligación de continuar suministrándolos.

La jurisprudencia constitucional<sup>24</sup> ha reconocido que las conductas desplegadas por la Administración, pueden suscitar en el ciudadano esperanzas fundadas en que las actuaciones posteriores serán coherentes con la línea de comportamiento trazada. Con base en los principios de seguridad jurídica y buena fe (arts. 1º, 4º y 83 de la Constitución), la teoría de la confianza legítima protege las expectativas favorables que tiene el administrado frente a la estabilidad de las actuaciones administrativas y al progreso en la protección de los derechos fundamentales.

En esta medida, la protección a la confianza suscitada implica la imposición de un límite a las facultades que tiene la Administración para modificar y revocar las medidas que implementa. Si bien éstas contienen una reserva a ser reformadas, ello no resulta en una autorización para reducir o retroceder en el progreso que se haya alcanzado en la protección de los derechos fundamentales. El uso de esta reserva de modificación debe obedecer al cumplimiento de intereses superiores, avanzando en la defensa y salvaguardia de los derechos; de lo contrario, una reforma que reduzca la protección que el Estado ha desarrollado y garantizado, constituye una violación de la confianza generada sobre quienes se habían visto favorecidos con la actuación suprimida. Evidentemente, lo anterior es válido siempre y cuando las circunstancias económicas del Estado y el costo de las prestaciones lo permitan.

Por lo anterior, que la Registraduría lleve aproximadamente diez años suministrándole a los invidentes capacitados en braille las tarjetas electorales en alto relieve, constituye una línea

de comportamiento que genera confianza sobre esta población, en que dicha medida sería reiterada y continua, o en su defecto, remplazada por otra más garantista. El programa implementado durante casi una década por la Registraduría Nacional del Estado Civil ciertamente constituyó un progreso en la protección de sus derechos al voto y a la igualdad, por las razones que han sido analizado en esta Sentencia. Por consiguiente, como quiera que el ejercicio secreto y autónomo del voto que con anterioridad les era garantizado, se vio bruscamente desprotegido con la reciente decisión de la Registraduría de no continuar utilizando tarjetas electorales en alto relieve, la confianza de quienes se beneficiaron con la medida fue vulnerada.

No obstante, debe hacerse la salvedad, que la confianza legítima de estos invidentes no se vería defraudada si la organización electoral implementa otro sistema de votación que salvaguarde en igual o mayor nivel los derechos al voto y a la igualdad. Una reforma en este sentido, se ajusta al desarrollo progresivo del derecho como lo establece la frase final del art. 258 Superior, en la cual se señala el deber de avanzar en las garantías que la organización electoral le ofrece a los ciudadanos para el ejercicio del sufragio. Por lo tanto, en la elaboración de planes y programas futuros en relación con el cumplimiento progresivo del derecho fundamental a votar, el punto de partida debe ser necesariamente el grado de protección a los derechos fundamentales que las tarjetas electorales transcritas al braille garantizan.

#### 7. Orden impartida y fundamentación de su alcance

De acuerdo con las consideraciones expuestas, esta Sala encuentra que la Registraduría Nacional del Estado Civil efectivamente está vulnerando los derechos fundamentales al voto y a la igualdad, así como la confianza legítima de los invidentes que, como el actor, comprenden el sistema Braille. Por lo tanto, en aras de proteger los derechos fundamentales anteriores y contribuir en la materialización del principio democrático, en la parte resolutive de esta Sentencia se ordenará a esta entidad que expida tarjetas electorales impresas en alto relieve durante los comicios electorales que de ahora en adelante se realicen en todo el país. En consecuencia, debe suministrarlas a todas las mesas de votación o reglamentar un procedimiento para que los electores que necesiten utilizarlas, lo manifiesten en el momento de hacer la inscripción de sus cédulas, para que la Registraduría pueda tenerlas disponibles en las mesas de votación en las que sean requeridas.<sup>25</sup> Lo anterior, hasta tanto se

implemente una medida diferente que garantice en una mayor nivel los derechos fundamentales al voto y a la igualdad de los invidentes.

La orden impartida protege no sólo los derechos fundamentales del actor, sino también los derechos fundamentales de todos los invidentes capacitados en el sistema braille del país, puesto que la situación de hecho que se presenta ante esta Corporación, no se refiere exclusivamente a una afectación individual y aislada, sino general para toda la comunidad de limitados visuales que comprenden el sistema braille. Nuevamente se hace énfasis en que la protección constitucional al derecho fundamental a la participación en la conformación del poder público trasciende el nivel subjetivo, interesando tanto al titular individual del derecho, como a la comunidad en su totalidad. Por lo cual, la realidad de formar una voluntad política popular, auténtica y soberana, exige una protección objetiva y no individualista de los derechos fundamentales al sufragio y a la igualdad, lo cual explica el alcance del efecto de esta sentencia.

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado Dieciséis (16) Penal del Circuito, en primera instancia, el quince (15) de marzo de 2002, y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Penal -, en segunda instancia, el tres (03) de mayo de 2002, dentro del proceso de tutela de la referencia.

SEGUNDO.- CONCÉDASE el amparo constitucional de los derechos fundamentales al voto y a la igualdad solicitado por Carlos Parra Dussan.

TERCERO.- ORDÉNESE a la Registraduría Nacional del Estado Civil la expedición de tarjetas electorales transcritas al sistema braille, y su suministro a los invidentes que las requieran, durante los comicios electorales que a partir de este momento se celebren.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

Presidente de la Sala

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación.

2 Decreto 1010 del 6 de junio de 2000 “por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones”

3 “Artículo 35. Registraduría Delegada en lo Electoral. Son funciones de la Registraduría Delegada en lo Electoral: (...)

2. Programar, dirigir, coordinar, garantizar la implementación y evaluar las actividades que conlleva el desarrollo de los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana señalados en la Constitución Política y la ley, con las Delegaciones Departamentales, Registradurías y representaciones diplomáticas de Colombia en el exterior.

6. Coordinar la supervisión en la distribución de los formularios, elementos, insumos y demás artículos necesarios para la ejecución de los eventos electorales y, en general, determinar la logística e infraestructura que requiera la organización y preparación de tales eventos.

11. Definir el diseño de las tarjetas electorales.

19. Velar por que el desarrollo de los procesos electorales y de participación ciudadana se adelanten conforme a las disposiciones legales que rigen la materia.” (subrayado fuera de texto original)

4 Como de hecho lo venía haciendo, ver acápite de pruebas.

5 Constitución Política de Colombia, art. 2º.

6 Título II, Capítulo II de la Constitución.

7 Constitución Política de Colombia, artículo 85. “Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40.”

8 En su art. 1º, se define claramente la importancia de la reserva del voto en relación con la manifestación de la voluntad real del votante. Dice: “El objeto de este código es perfeccionar el proceso y la organización electorales para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la voluntad del elector expresado en las urnas.

En consecuencia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral y, en general, todos los funcionarios de la organización electoral del país, en la interpretación y aplicación de las leyes, tendrán en cuenta los siguientes principios orientadores: (...) 2. Principio del secreto del voto y de la publicidad del escrutinio. El voto es secreto y las autoridades deben garantizar el derecho que tiene cada ciudadano de votar libremente sin revelar sus preferencias. (...)” (subrayado fuera del texto original)

9 Estas leyes incorporan al ordenamiento jurídico colombiano el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, respectivamente.

10 En concreto, esta obligación de organizar y coordinar el proceso electoral, de manera que los comicios reflejen la voluntad autónoma y espontánea de cada elector, le corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil, como fue determinado en el acápite 3 de esta Sentencia.

12 Sentencias T-288 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-952 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

13 Sentencias C-952 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz); T-1072 de 2000 (Vladimiro Naranjo Mesa).

14 Cfr. las sentencias C-345 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-058 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

15 Sentencia T-1072 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

16 Sentencias T-1072 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-952 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y T-823 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

17 Por esta razón, el inciso 6º del art. 68 Superior, y las Leyes 115 de 1994 “por la cual se expide la Ley General de Educación” y 361 de 1997 “por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación”, entre otras, comprometen al Estado a promover la educación de las personas limitadas.

18 El art. 16 de la Ley 163 de 1993 fue declarado exequible por la Corte Constitucional, salvo las expresiones “un familiar” y “sus familiares” que fueron declaradas inexecutable, por la Sentencia C-353 de 1994. Durante el control integral y previo realizado por esta Corporación en razón su naturaleza de ley estatutaria, el análisis jurídico se limitó a determinar si la condición de acudir acompañado de un familiar restringía el derecho al sufragio. Al respecto, se concluyó que quien padezca limitaciones y dolencias físicas que le impida sufragar de manera autónoma, podrá acudir a las urnas de votación acompañado de cualquier persona de confianza, sin que deba existir una relación de parentesco entre el acompañante y el elector.

19 En este caso, a una señora que no pudo distinguir el candidato de su elección debido a la previa avería de sus anteojos, los jurados de la mesa de votación le recomendaron que introdujera su tarjeta electoral en blanco. En el fallo se hace referencia al art. 16 de la Ley 163 de 1993, precisamente para

resaltar que la medida no hubiera sido aplicable a la actora, toda vez que la utilización de sus anteojos le hubiera permitido escoger el candidato de su preferencia sin requerir de la ayuda de una persona de su confianza.

20 Con este término la jurisprudencia constitucional denomina cuando dos situaciones cuyas disparidades justifican un trato disímil, son incluidas bajo una misma medida, vulnerando el principio de igualdad que exige tratos diferentes para situaciones desiguales. Ver Sentencias C-708 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-940 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda) entre otras.

21 Esta cantidad corresponde a las elecciones de Representantes a la Cámara, Senadores y las dos vueltas para la elección del Presidente que se llevaron a cabo en el 2002 (fl. 59 y 66 del 3er cuaderno)

22 Ver folios 66 y 71 del 3er cuaderno.

23 Ver fl. 30, 2º cuaderno

24 Sentencias SU-250 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-478 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-827 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

25 Para estos efectos, el actor sostiene que durante el tiempo en el que fue implementada la medida, él le informaba a la Registraduría la mesa de votación en la cual había inscrito su cédula, y de esta forma siempre le fue suministrada su respectiva tarjeta electoral transcrita al alfabeto braille.