

## Sentencia C-352/04

### COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Estímulos al sufragante

Referencia: expediente D-4830

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 2° de la Ley 403 de 1997 y el numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003.

Demandante: Karin Irina Kuthfeldt Salazar.

Magistrado Ponente:  
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., veinte (20) de abril de dos mil cuatro (2004).

#### I. ANTECEDENTES

La ciudadana Karin Irina Kuhfeldt Salazar, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable parcial del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 y del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003.

En su escrito inicial de demanda, la citada ciudadana incluyó dentro de la referencia de normas acusadas, además de las ya citadas, las expresiones “voto”, “votación” y “las votaciones” contenidas en los artículos 1°, 3° y 4° de la Ley 403 de 1997. Mediante auto de septiembre 4 de 2.003, el Despacho del Magistrado Sustanciador decidió inadmitir la demanda por considerar que, en el contexto normativo al cual se integran, las expresiones señaladas no tienen un contenido “*inteligible o separable*” que permitan su análisis en sede del juicio de inconstitucionalidad sin afectar el resto de los apartes no acusados ni referenciados en los cargos.

En cumplimiento a lo dispuesto en el Auto inadmisorio, la actora procedió a corregir la demanda, limitando su acusación a la expresión “*y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados*”, contenida en el artículo 2° de la Ley 403 de 1997, y a las expresiones “*buenos*” y “*o eventos de participación ciudadana directa*”, que hacen parte del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003.

Por considerar que en el escrito de corrección se acogieron los criterios reseñados en la citada providencia, y que, por tanto, “*se han acusado expresiones normativas que tienen un sentido susceptible de separarse del resto de las disposiciones en las que están insertas*”, en Auto de septiembre 26 de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda formulada contra el artículo 2° (parcial) de la Ley 403 de 1997, y contra el artículo 2° (parcial) de la Ley 815 de 2003, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Partido Liberal Colombiano, al Partido Conservador, al movimiento Polo Democrático y al Rector de la Universidad Nacional de Colombia, para que intervinieran si lo consideraban conveniente.

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

## **II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS**

A continuación se transcribe el texto de los artículos parcialmente acusados, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales N° 43.116 del 28 de agosto de 2001 y N° 45.242 del 8 julio de 2003, destacando y subrayando las expresiones acusadas.

### **“LEY 403 DE 1997**

*(agosto 27)*

*por la cual se establecen estímulos para los sufragantes.*

*El Congreso de Colombia,*

**DECRETA:”**

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

### **“LEY 815 DE 2003**

*(julio 7)*

*por la cual se aclara la Ley 403 de 1997 y se establecen nuevos estímulos al sufragante.*

*El Congreso de Colombia*

**DECRETA:**”

*”Artículo 2°. Adiciónese el artículo 2° de la Ley 403 de 1997 con los siguientes estímulos al sufragante, los cuales llevarán la siguiente numeración:*

*“...”*

*6. Como una contribución a la formación de **buenos** ciudadanos, las Universidades no Oficiales podrán establecer, dentro de sus estrategias de mercadeo, un descuento en el valor de la matrícula a los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber sufragado en las últimas elecciones **o eventos de participación ciudadana directa.**”*

### **III. LA DEMANDA**

#### **1. Normas constitucionales que se consideran infringidas**

Estima el actor que las disposición acusada es violatoria del Preámbulo y de los artículos 1°, 2°, 13°, 18°, 40°, 170°, 376°, 377° y 378° de la Constitución Política.

#### **2. Fundamentos de la demanda**

Según la actora, los mecanismos de participación directa no electorales representan una profundización de la democracia participativa y tienen una regulación constitucional y legal distinta, entre ellas, la condición de un mínimo de votación para su validez y el valor jurídico concreto de la abstención.

Así mismo, señala que tratándose de mecanismos de participación directa diferentes a las elecciones, el Estado que incentiva la participación de los abstencionistas mediante los estímulos para los votantes, limita sin fundamento alguno la libertad de conciencia, pues aún cuando dichos estímulos no imponen una obligación jurídica de votar, sí rompen el equilibrio del libre juego democrático y hacen más atractiva una de las alternativas a la hora de decidir, es entonces cuando la persona deja de ser libre para tomar sus decisiones.

Advierte que la expresión “buenos ciudadanos”, implica una toma de posesión del Estado descalificando la inasistencia a los certámenes como conducta de un mal ciudadano. A su juicio, mal puede determinar una ley cuáles son los “buenos” ciudadanos, lo que presupone que quienes no

cumplen con las condiciones determinadas para entrar a tal categoría serían “malos” ciudadanos. Destaca, que la condición de ser bueno o malo, la aplicación de valoraciones a las conductas de los ciudadanos es ajena a la lógica pluralista que sustenta el andamiaje jurídico.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia**

El comisionado de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, intervino en el presente proceso con el fin de exponer las razones por las cuales considera que se deben declarar exequibles las normas demandadas.

En primer lugar, el interviniente destaca que el análisis del concepto de violación debe realizarse teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 95 y 258 de la Constitución Política. Desde esta perspectiva, señala que quien se abstiene de votar en cualquier certamen democrático, no está participando en los términos previstos en la Constitución sino que está permitiendo con ello que otras voluntades sustituyan la suya en el proceso de decisión de los asuntos públicos.

A su juicio, la conducta útil para la cimentación de las estructuras democráticas es la de acudir a los certámenes y votar, así sea en blanco o en contra de las opciones que allí se proponen. Así, constituye la actitud de un buen ciudadano la de tomar una posición activa, concurrir al certamen y votar. En este sentido sostiene, que como esa participación es la que tanto la Ley 403 de 1997, como la Ley 815 de 2003, pretende incentivar, debe entenderse que las disposiciones acusadas son constitucionales pues no infringen los preceptos que se dicen vulnerados, pues no presentan ninguna forma de discriminación.

##### **2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia**

El apoderado del citado Ministerio del Interior, interviene el presente caso expresando que se debe declarar exequibles las normas demandadas.

El interviniente considera que la existencia de estímulos para la participación deriva en una mayor inclinación a participar, pero no es posible afirmar que el establecimiento de éstos tiene como consecuencia directa la reacción automática de los individuos de participar. La participación -indica- se produce por una mezcla entre las necesidades, las aspiraciones y expectativas personales de los individuos con dichos incentivos. La clave de la participación no se encuentra sólo en la creación de mecanismos para ejercerla. Después de crearlos, ésta radica en el encuentro entre un ambiente político que empuje a dar parte en las decisiones comunes y una serie de voluntades individuales.

Así mismo, señala que el hecho de que los estímulos cobijen a todos los mecanismos de participación ciudadana se ve justificado en su esencia, toda vez que cualquier distinción entre dichos mecanismos denotaría un tratamiento inconstitucional del tema pues los objetivos de unos y otros se dirigen a una meta unívoca, cual es el desarrollo de los postulados constitucionales de democracia participativa.

La participación -agrega-, es siempre un acto social. En las sociedades modernas, es imposible dejar de participar, la ausencia total de participación es también una forma de compartir las decisiones comunes. Quien no participa, dice, da en realidad un voto de confianza a quienes toman las decisiones. La legitimidad de estos instrumentos de participación en buena parte depende de la existencia de una política pública que propenda por la participación de todos en las decisiones.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

El representante del Ministerio Público solicitó la declaratoria de inexecuibilidad de los apartes acusados del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 y del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003.

En primer lugar, indica que aun cuando la Ley 403 de 1997 fue modificada por la Ley 815 de 2003 que consagró nuevos estímulos, el artículo 2° de dicha ley no sufrió ningún cambio ni perdió su vigencia.

Así mismo, señala que la Corte mediante la Sentencia C-337 de 1997, al resolver unas objeciones presidenciales contra el Proyecto de la ley 403 de 1997, declaró exequible el artículo 2° acusado. Sin embargo, aclara, que como en dicha ocasión no se analizó la constitucionalidad de la norma frente a los diferentes mecanismos de participación, existe cosa juzgada constitucional de carácter relativo.

Después de recalcar la importancia del voto, considera que si bien el legislador lo puede incentivar, a juicio del Ministerio Público, ese estímulo no puede operar en relación con los mecanismos ciudadanos en los que el porcentaje de la votación es un factor determinante para que lo sometido a consideración sea aprobado o no.

Señala que al revisar los artículos 376 a 378 de la Constitución Política y los artículos 55, 69 y 80 de la Ley 134 de 1994, se observa que en la Convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, a un referendo, a una consulta popular y en la revocatoria del mandato se exige un determinado porcentaje del censo electoral, lo cual significa que la abstención adquiere gran preponderancia. En estos casos, indica, los estímulos a los sufragantes no deben operar, pues ellos entorpecen la libre decisión del elector.

Con fundamento en la doctrina del derecho viviente, solicita a la Corte

Constitucional que ajuste a los principios y valores de la Carta la interpretación que el juez constitucional efectuó respecto del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 en la Sentencia C-337 de 1997, y en consecuencia, declare inexecutable el aparte acusado del mencionado precepto y la expresión “*o eventos de participación ciudadana directa*” del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003.

Respecto del cargo que la demandante formula contra la expresión “*buenos*”, contenida en el numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, indica que si bien es cierto la expresión se utiliza dentro de un determinado contexto, no resulta apropiado que el legislador decida adjetivizar la concurrencia a las urnas, para señalar que el buen ciudadano es el que decide votar. En este sentido considera que sólo es necesario incentivarlo para que ejerza el derecho.

El concepto de lo bueno y lo malo, indica, escapa a la órbita de regulación, pues el legislador le bastaba simplemente señalar que para la formación de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos se creaban incentivos.

Concluye que los ciudadanos deben tomar conciencia sobre la importancia de su participación en la construcción del sistema democrático. Sin embargo el hecho que no participen no los califica *per se* como malos ciudadanos, luego la expresión debe desaparecer del mundo jurídico, toda vez que introduce una distinción que resulta odiosa.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

### **1. Competencia**

Por dirigirse la demanda contra varias disposiciones que forma parte de dos leyes de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

### **2. Existencia de cosa juzgada constitucional respecto de las expresiones acusadas.**

2.1. Con posterioridad a la admisión de la presente demanda, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-041 del 27 de enero de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), declaró inexecutable la expresión “*y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados*”, contenida en el artículo 2° de la Ley 403 de 1997, y la expresión “*o eventos de participación ciudadana directa*”, que hace parte del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003. En esa orientación, se dijo en la parte resolutive del citado fallo:

*“Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados”, contenida en el artículo segundo de la Ley 403 de 1997.*

*“Tercero. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión ‘o eventos de participación ciudadana directa’, contenida en el artículo segundo de la Ley 815 de 2003.”*

2.2. Asimismo, en la Sentencia C-224 del 8 de marzo de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), esta Corporación declaró inexecutable el resto del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, incluido por supuesto la expresión acusada “buenos” que hace parte integral del mismo. En la parte resolutoria de la Sentencia, se expresó sobre el particular:

*“**PRIMERO -**. En relación con la expresión “o eventos de participación ciudadana directa”, contenida en el numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, **ESTESE** a lo resuelto en la Sentencia C-041 del 27 de enero de 2004, que a su vez la declaró **INEXEQUIBLE**.*

***SEGUNDO - DECLARAR INEXEQUIBLE** el numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, que señala:*

*‘6. Como una contribución a la formación de buenos ciudadanos, las universidades no oficiales podrán establecer, dentro de sus estrategias de mercadeo, un descuento en el valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber sufragado en las últimas elecciones.*

*Parágrafo. Las universidades que voluntariamente establezcan el descuento en la matrícula no podrán trasladar a los estudiantes el valor descontado ni imputarlo como costo adicional en los reajustes periódicos legalmente autorizados. El Gobierno otorgará reconocimientos especiales e incentivos a las universidades que den aplicación al estímulo electoral previsto en este numeral.’ ”*

2.3. Así las cosas, considerando que los apartes normativos ya fueron sometidos al juicio de inconstitucionalidad y retirados del ordenamiento jurídico como consecuencia de su declaratoria de inexecutable, este Tribunal se abstendrá de emitir un nuevo pronunciamiento de fondo por cuanto ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243).

Conforme con lo dicho, respecto de las expresiones acusadas: “y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados”, contenida en el artículo 2° de la Ley 403 de 1997, y “o eventos de participación ciudadana directa” y “buenos”, que integran el numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, en la parte

resolutiva de este fallo se ordenará estarse a lo resuelto en las Sentencia C-041 del 27 de enero de 2004 y C-224 del 8 de marzo del mismo año.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

**PRIMERO.-** En relación con las expresiones “*y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados*”, contenida en el artículo 2° de la Ley 403 de 1997, y “*o eventos de participación ciudadana directa*”, que hace parte del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, **ESTESE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-041 de 2004, que las declaró **INEXEQUIBLES**.

**SEGUNDO.-** En relación con la expresión “*buenos*”, que hace parte del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, **ESTESE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-224 de 2004, que declaró inexecutable todo el texto del precepto citado.

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

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ  
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA  
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA  
Magistrado



MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT  
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO  
Secretario General (E)