



## Sentencia 511 de 1999 Corte Constitucional

Sentencia C-511/99

Sentencia C-511 julio (14) de 1999. Corte Constitucional. Magistrado ponente doctor Antonio Barrera Carbonell. Tema: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 65 (parcial) del Decreto-ley 2241 de 1986, por el cual se adopta el Código Electoral, dice:

### VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

#### 1. Planteamiento del problema.

Según lo expuesto en la demanda, la intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el concepto de la Procuraduría, corresponde a la Corte determinar si la exigencia del pago de las renovaciones de la cédula de ciudadanía, comporta la violación de las normas invocadas por el actor, bajo el supuesto de que puede limitar el ejercicio de los derechos civiles y políticos del ciudadano, en la medida en que éste está real y formalmente vinculado al uso de dicho documento. Igualmente, si con la referida exigencia se desconoce el principio de igualdad.

#### 2. La solución al problema planteado.

2.1. La Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía, tres funciones particularmente diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia.

Jurídicamente hablando, la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. En estas condiciones, este documento se ha convertido en el medio idóneo e irremplazable para lograr el aludido propósito.

De otra parte, la cédula juega papel importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía, que se ejerce por los nacionales a partir de los 18 años y que, en los términos del artículo 99 de la Constitución, es la "...condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción".

La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (Constitución Política artículos 40, 99, 103, 107, 241).

Pero, además de lo señalado, la cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la "mayoría de edad", o sea, el estado en que se alcanza la capacidad civil total, circunstancia en que se asume por el legislador que la persona ha logrado la plenitud física y mental que lo habilita para ejercitar válidamente sus derechos y asumir o contraer obligaciones civiles.

En resumen, la cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica, un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

2.2. No cabe duda que la cédula de ciudadanía constituye un documento al que se le atribuyen alcances y virtualidades de diferente orden que trascienden, según la Constitución y la ley, la vida personal de los individuos para incidir de modo especial en el propio acontecer de la organización y funcionamiento de la sociedad.

La norma acusada toma en cuenta el documento referido dentro de su connotación de instrumento necesario para el ejercicio del derecho político al sufragio.

Al margen de cualquier otra consideración debe tenerse en cuenta que el voto constituye una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión en materia política, al tiempo que se le considera como un "deber cívico" inspirado en el principio de solidaridad. En ese sentido se advierte que el sufragio es un deber ciudadano que forma parte de aquel deber más amplio de contribuir a la organización, regulación y control democrático del Estado (Constitución Política artículo 95-5). Pero de igual manera, es un derecho, que le permite participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en virtud de lo cual puede elegir y ser elegido, tomar parte en plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática (Constitución Política artículo 40).

De manera general se puede indicar que la solidaridad es un principio fundamental que recoge la Constitución en diferentes disposiciones (artículos 1 y 95, entre otros) y condiciona a su vigencia el ejercicio de algunos derechos o la asunción de ciertas responsabilidades. Se dice por eso que es un principio esencial al punto que, junto con el respeto a la dignidad humana y al trabajo de las personas, constituye el supuesto necesario del Estado Social de Derecho. Igualmente en dicho principio se asienta el deber de los habitantes de cumplir la Constitución y las leyes, así como la de asumir, como sujetos del cuerpo social, el compromiso de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Un derecho que como el voto es simultáneamente un deber, y viceversa, requiere de la decidida y directa protección del Estado, si se tiene en cuenta que sólo éste puede comprometerse con éxito en la empresa nada fácil de proteger la fragilidad y vigencia de la democracia y los valores que ella representa dentro de nuestro modelo de organización política, si se tiene en consideración que aquél constituye la expresión más significativa y acabada del ejercicio democrático, hasta el punto de que sin su mediación resultan inanes los mecanismos de participación política reconocidos por la Constitución.

En este sentido ha señalado la Corte:

"El derecho al voto, como quedó expuesto, es el principal mecanismo de participación ciudadana. Desde este punto de vista, las normas constitucionales que facultan a los ciudadanos para ejercer el sufragio, obligan correlativamente a las autoridades electorales a hacer posible el ejercicio de tal derecho, que halla su opuesto en el no-derecho de los demás -particulares y autoridades-, a impedirles que lo hagan con entera libertad".

2.3. Resulta necesario insistir en que al Estado, en mayor grado, es quien está en condiciones de proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio, no sólo por cuanto a éste le corresponde, como fin esencial, "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución", sino también porque el ejercicio y efectividad del sufragio, dada su especial naturaleza político-jurídica de derecho-deber (Constitución Política artículo 258), corresponde a una responsabilidad aneja a la democracia, que es un supuesto esencial del Estado Social de Derecho. Por consiguiente corresponde al Congreso, de una parte, señalar las reglas que lo desarrollan y definen sus límites y alcances en la vida democrática y, de otra, a las autoridades electorales implementar los medios y organizar las estrategias que permitan su efectivo ejercicio, y evitar las posibles desviaciones de la voluntad de los electores (Constitución Política artículos 120, 150-23, 152-c, 265 y 266).

2.4. Pero es necesario advertir que la actividad material que cumple la Registraduría del Estado Civil, que se traduce en el manejo del proceso

de identificación, la dirección y la organización de las elecciones, constituye indudablemente un servicio público cuya regulación normativa está deferida a la ley (Constitución Política artículos 40, 95, 131, 258 y 266). Sin embargo, dicha actividad material, dirigida a los anotados propósitos, aun cuando tiene incidencia no puede confundirse con la habilitación que otorga la cédula para el ejercicio de los derechos políticos y, además, como medio eficaz para el reconocimiento de la personalidad humana y, desde luego, de la calidad de ciudadano.

Desde una perspectiva funcional estima la Corte que, según la Constitución que nos rige, la actividad electoral no corresponde técnicamente al ejercicio de la función administrativa asignada a la Rama Ejecutiva del poder público, como ocurría en el pasado.

Hoy en día, la "Organización Electoral", integrada por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos que establezca la ley, es autónoma e independiente; tiene definida su propia naturaleza jurídica, ajena y distinta, por lo mismo, a la de la rama ejecutiva del poder público (Constitución Política artículos 113, 120 y 258 a 266).

Con arreglo a las consideraciones precedentes es preciso señalar que la cedulación, desde la perspectiva jurídico-material, constituye un servicio público que se cumple mediante la emisión y entrega de la cédula de ciudadanía como instrumento de identificación y expresión del registro civil, pero representa al tiempo un derecho esencial del ciudadano cuando lo habilita para ejercer sus derechos políticos.

2.5. Corresponde ahora analizar las acusaciones formuladas por el actor contra la mencionada disposición y, en tal virtud, se exponen los siguientes razonamientos:

El análisis concreto de los cargos lleva a definir si el Estado puede establecer el pago de tasas para la recuperación total o parcial de los costos por la prestación de los servicios públicos y, concretamente, para la reposición de los gastos que implica la renovación de la cédula de ciudadanía.

- Desde luego que mediante la ley puede imponerse dicho tributo con amparo en el principio de solidaridad y en la llamada soberanía tributaria de que goza el Estado, en virtud de los cuales tiene la atribución de establecer cargas tributarias para asegurar "...el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad" (artículo 1, 95, 338 Constitución Política).

Sin embargo, si bien es necesario reconocer que en gran parte las rentas del Estado provienen de la imposición de tributos, ello no implica que todos los servicios estatales, así supongan un costo para aquél, deban ser retribuidos por la vía de la imposición de una tasa.

- El Estado no puede convertir en regla general la recuperación de los costos de todos los servicios que presta mediante el mecanismo de la tasa, hasta el extremo de buscar a toda costa la recuperación de los gastos en que incurra para atenderlos, aun de aquéllos que corresponden a funciones esenciales que buscan asegurar el ejercicio de los derechos políticos. Lo contrario equivaldría al absurdo de que una persona tuviera que pagar por el derecho a ser ciudadano.

No ofrece duda alguna que la Nación y las entidades territoriales, gozan de la potestad para establecer, a través de sus órganos de representación popular, tasas a cargo de los usuarios por la prestación de servicios públicos, y específicamente los domiciliarios, e inclusive para subsidiar a los usuarios de éstos últimos, (artículos 338 y 368). En consecuencia, es posible no exigir el pago del costo por los servicios que el Estado presta a los usuarios de un servicio público, que desde luego les confiere un provecho económico directo, con mucha más razón resulta jurídica y racionalmente aceptable que se exima a los ciudadanos del pago por el servicio de cedulación, pues, como se ha dicho éste constituye una función esencial del Estado dirigida a proteger la democracia, mediante la implementación de los medios adecuados para que el ciudadano ejercite sus derechos políticos.

- La tasa se entiende como "una modalidad intermedia de ingreso público colocado entre el precio y el impuesto. El mecanismo que estructura el precio es el del valor de cambio o como equivalencia total de la contrapartida, y el sistema que estructura el impuesto es la detacción como contrapartida indirecta, colectiva y sin equivalencia, en tanto que el mecanismo propio de la tasa es el cambio imperfecto por defecto o contrapartida de parcial equivalencia. Y mientras que el beneficio logrado mediante el precio es radicalmente oneroso, y el beneficio individual obtenido en la prestación de servicios financiados con el impuesto es gratuito, en la tasa el beneficio es parte oneroso y en parte gratuito"

Así pues, la tasa no puede entenderse entonces como una medida destinada a lograr la recuperación forzosa de todo gasto público en que incurre el Estado, porque ello es así sólo cuando la erogación cumplida entraña una contrapartida directa y personal limitada normalmente al costo contable, es decir, a una contraprestación de parcial equivalencia, por un servicio prestado. El servicio debe reportar la satisfacción de una necesidad colectiva generalmente asumida como pública, porque la tasa constituye una contrapartida del ciudadano y no se genera, como podía pensarse, únicamente por el hecho de que el Estado hubiere incurrido en un gasto.

2.6. Como lo considera el Agente del Ministerio Público, el ejercicio de la democracia participativa supone el voto como mecanismo para su realización efectiva.

La protección y fomento de este ejercicio democrático, que es tarea esencial e insustituible del Estado, no puede ser objeto, bajo cualquier pretexto, de condicionamiento onerosos que lo puedan restringir o desestimular, como puede ocurrir con el traslado de la carga económica que representa la renovación de la cédula de ciudadanía a las personas. Una imposición de esta naturaleza puede erigirse en un motivo de desestímulo al sufragio y trocar el papel del Estado de promotor o facilitador del sufragio en desestimulador del mismo.

Concordante con las ideas expuestas la Corte Constitucional ha expresado:

"En lo que se refiere a la conformación, ejercicio y control del poder político, la Constitución otorga al ciudadano la facultad de elegir a sus representantes, para ejercer de esa manera su soberanía de manera indirecta; pero además prevé otros mecanismos de participación directa, como los plebiscitos, referendos, consultas populares y la revocatoria del mandato. En todos estos casos la voluntad de los ciudadanos se manifiesta a través del voto".

"Si el sufragio es medio esencial para la participación del ciudadano en el ejercicio del poder político, es deber del Estado "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan" (artículo 2 Constitución Política) e implementar los "mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de ese derecho a los ciudadanos" (artículo 258 Constitución Política).

2.7. En conclusión, según las consideraciones precedentes la Corte estima que la expresión "renovaciones" en cuenta ella supone que al ciudadano se le deba cobrar un costo por la sustitución de la cédula es violatoria de la Constitución. En tal virtud, será declarada inexequible.

No se estudia el cargo relativo a la violación del principio de igualdad porque la Corte considera que para adoptar la decisión de fondo son suficientes los razonamientos ya expuestos.

## VII. DECISION.

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

### RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE la expresión "renovación", contenida en el artículo 65 del Decreto-ley 2241 de 1986, por el cual se adoptó el Código Electoral.

*Fecha y hora de creación: 2026-01-30 13:48:06*