



## Sentencia 224 de 2004 Corte Constitucional

Sentencia C-224/04 SENTENCIA C-224 DE 2004

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Descuento en valor de matrícula a quienes hayan sufragado en eventos de participación ciudadana directa

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Integración

UNIDAD NORMATIVA-Casos en que procede integración

INCENTIVOS O ESTIMULOS LEGALES PARA EL SUFRAGANTE-Doctrina constitucional sobre reconocimiento

ESTIMULOS AL VOTANTE-Validez constitucional tratándose de comicios electorales/ESTIMULOS ELECTORALES RESPECTO DE MECANISMOS DE PARTICIPACION NO ELECTORALES-No validez constitucional

Este Tribunal precisó que la concesión de estímulos a los votantes tiene validez constitucional tratándose de comicios electorales, pero en ningún caso frente a los mecanismos de participación no electorales como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, la asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, toda vez que en ellos la propia Carta le confiere a la abstención eficacia jurídica y, por lo tanto, no puede ser considerada un comportamiento negativo, que es el efecto que sí tiene en los procesos de simple elección democrática.

ABSTENCIONISMO EN MECANISMOS DE PARTICIPACION NO ELECTORALES-Decisión política legítima

*El sistema constitucional y legal de los mecanismos de participación no electorales que se ejecutan a través del voto, en cuanto se funda en el requerimiento de un umbral mínimo de participación para su validez, permite comprender que en el derecho interno el abstencionismo es considerado una decisión política legítima capaz de producir efectos jurídicos, en cuanto se asume como una manifestación libre de rechazo o de inconformidad ciudadana - individual o colectiva- a determinadas propuestas de trascendencia nacional, departamental, municipal o local que no son compartidas. La relevancia e importancia jurídica de la abstención se aprecia en la posibilidad que se otorga a los ciudadanos de no votar el mecanismo de participación puesto a su consideración, a la manera de una estrategia política de oposición, cuyo propósito y finalidad es impedir que se llegue al umbral que la propia Constitución Política o la Ley Estatutaria imponen para alcanzar la validez del evento de participación. De ahí que sea vista como un comportamiento positivo, que incide en el porcentaje del censo electoral requerido para que el evento de participación surja a la vida jurídica.*

ESTIMULOS ELECTORALES EN PROCESO DE ELECCION DEMOCRATICA-Posibilidad de consagración/ESTIMULOS ELECTORALES EN EVENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA NO ELECTORALES-Prohibición de consagración

De acuerdo con el criterio hermenéutico fijado por la jurisprudencia constitucional es posible que el legislador, respetando los principios y garantías constitucionales - en particular el de la igualdad -, consagre estímulos electorales en beneficio de los ciudadanos que sufraguen en los procesos de elección democrática, por constituir la abstención en estos casos un comportamiento negativo de participación. Sin embargo, le está prohibido al Congreso concebir cualquier tipo de incentivo en favor de quienes voten en los eventos de participación ciudadana no electorales, toda vez que en ellos la abstención produce efectos jurídicos y es objeto de una clara protección constitucional, derivada de la forma como se encuentra diseñado en el ordenamiento jurídico el sistema de participación, que consiste en exigir la obtención de unos umbrales mínimos para que se entienda válido el respectivo acto de convocatoria.

VOTO-Concepto

VOTO-Importancia

Según lo tiene establecido la jurisprudencia constitucional, el voto se erige en pilar fundamental de todo sistema democrático, en la medida en que comporta el mecanismo idóneo para garantizar la participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político. En palabras de la Corte, además de ser una manifestación de la libertad individual, ya que le permite a la persona expresarse voluntariamente escogiendo al candidato de su preferencia, el voto constituye la base de la legitimidad y funcionamiento de la democracia instituida, pues garantiza la intervención directa de la población en los procesos electorales, y más concretamente, en los de elección de sus propios representantes o gobernantes.

VOTO-Derecho y deber ciudadano

SUFRAGIO COMO DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA-Derecho complejo/SUFRAGIO COMO DERECHO A LA PARTICIPACION POLITICA-Aspectos que comprende núcleo esencial

Siguiendo el criterio hermenéutico definido por esta Corporación, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 40, 103 y 258 Superiores, es posible sostener que el derecho a la participación política, en su forma de sufragio, adquiere la connotación de un derecho complejo en cuanto su núcleo esencial comprende: (i) la actividad subjetiva encaminada a ejercer libremente el voto - que encuentra su opuesto en la obligación de las autoridades y particulares de no impedir que las personas lo hagan voluntariamente -; (ii) el carácter de derecho - función, en razón a su contribución a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático; y (iii) la obligación estatal de crear las condiciones necesarias para que su ejercicio se materialice en forma efectiva y bajo condiciones de validez. Para este Tribunal, el tercer componente es condición indispensable en la realización de los dos primeros, pues sin la debida organización electoral, la expresión de la voluntad política individual deja de tener eficacia y verdadero sentido jurídico.

DERECHOS-Clasificación desde una perspectiva individual/DERECHO AL SUFRAGIO-Componente de libertad y componente prestacional

Tratándose del derecho al sufragio, éste tiene un componente de libertad en la actividad subjetiva dirigida a que su ejercicio se presente en forma voluntaria y libre, y a su vez, un componente prestacional en la acción que deben cometer las autoridades electorales para garantizar su ejecución conforme a la Constitución Política.

SUFRAGIO-Derecho fundamental de aplicación inmediata

VOTO-Ambito de protección como derecho libertad/DERECHO AL SUFRAGIO-Prohibición de adoptar medidas que sancionen o discriminen el comportamiento abstencionista

A partir de la concepción democrática del voto como un derecho - libertad, debe entenderse que su ámbito de protección se extiende no solo a la dimensión positiva o de participación, sino también a la dimensión negativa o de abstención. Indiscutiblemente, las preceptivas superiores que reconocen en el voto un mecanismo de expresión política libre y voluntario están amparando como opciones válidas, tanto la conducta ciudadana de votar a favor de un candidato o de votar en blanco, como la de no votar. En ese entendido, la protección que la Constitución Política brinda al derecho de sufragio en sus distintas manifestaciones, impide que las autoridades públicas - o los particulares- puedan adoptar medidas que de una u otra forma sancionen o discriminen el comportamiento abstencionista, pues, se repite, en su condición de derecho - libertad, resulta legítimo que el ciudadano asuma como opción política la de no expresar su opinión, es decir, la de no votar.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN FUNCIONES ELECTORALES-Alcance de la regulación/ABSTENCION EN MATERIA DE ELECCIONES-No existencia de facultad legislativa para prohibirla, sancionarla o discriminarla

Aun cuando el Congreso de la República, en desarrollo de su libertad de configuración legislativa, tiene plena competencia para regular las funciones electorales, ésta no lo habilita para prohibir, sancionar o discriminar la abstención, pues, se reitera, “el sufragante conserva en todo caso el derecho de abstenerse de votar, votar en blanco o hacerlo a favor de cualquier candidato”, por ser éstas, en idénticas condiciones, formas de expresión política que gozan de plena aceptación constitucional. Así lo entendió la Corte cuando sostuvo que “las mismas normas que consagran el ejercicio del voto como una actividad esencialmente libre, hacen inmune al abstencionista a la acción del legislador tendiente a prohibir el no ejercicio del derecho al voto, o a atribuirle alguna pena, a la vez que hacen incompetente al Congreso para actuar de ese modo...”.

SUFRAGIO COMO DEBER- Alcance/SUFRAGIO COMO DEBER- Incumplimiento no genera consecuencias sancionatorias o discriminatorias

El sufragio como deber comporta en realidad un mandato cuya inobservancia no es exigible jurídicamente a través de acciones reprochables. Su incumplimiento no puede generar la producción de consecuencias jurídicas sancionatorias o discriminatorias. Conforme lo precisó este Tribunal, el voto “es impuesto a los particulares atendiendo a su calidad de miembros de la comunidad política, y como representativo, al menos en parte, de la cuota de solidaridad social que corresponde a cada ciudadano, en contrapartida de lo que recibe - derechos, libertades y servicios -, por la aplicación eficaz del ordenamiento.”. En su forma de deber, el sufragio hace relación al aspecto deontológico del derecho, que no es otra cosa que el compromiso ciudadano de tomar conciencia - libre y voluntariamente- sobre la importancia de contribuir a la legitimidad democrática, al diseño pluralista de las instituciones estatales y a la construcción del sistema democrático. Bajo esta premisa, por fuera del nivel de compromiso ciudadano con la participación, es posible la producción de consecuencias jurídicas al deber constitucional de votar, pero siempre y cuando no se materialicen en medidas que hagan nugatorio el ejercicio del derecho de acuerdo con su ámbito de protección constitucional, que por supuesto incluye su aspecto negativo.

ESTIMULOS AL SUFRAGANTE EN PROCESO ELECTORAL- No resulta contrario a la Constitución

El reconocimiento de estímulos a los sufragantes en los procesos electorales no genera per se la inconstitucionalidad de la medida. En otras palabras, el sólo hecho de que el legislador establezca beneficios electorales a favor de los ciudadanos que participan activamente en las elecciones no resulta contrario a la Constitución Política, pues en principio persiguen un objetivo lícito: fomentar la cultura de la participación política y la creación de una conciencia cívica en la población apta para votar.

ESTIMULOS AL SUFRAGANTE- Diferencia de trato entre quienes sufragan y no lo hacen dando calificativo de “buenos ciudadanos”

ESTIMULOS AL SUFRAGANTE- Inconstitucionalidad de referencia normativa a “buenos ciudadanos” / ABSTENCION- Manifestación legítima/ DERECHO AL SUFRAGIO- Participación o no en evento electoral no altera condición de ciudadano ni conlleva a ser considerado más “bueno” que otro

La referencia normativa “buenos ciudadanos” es inconstitucional, en cuanto por su intermedio se está desconociendo a la abstención como manifestación legítima del derecho ciudadano a expresar libremente sus opiniones políticas. Tanto la opción de participar activamente en un evento electoral como la de no participar, hacen parte del núcleo esencial del derecho al sufragio. En tal sentido, constitucionalmente, ninguna de las dos opciones o conductas políticas altera o modifica la condición de ciudadano que se detenta, ni conlleva a que uno sea considerado más bueno que otro.

PRINCIPIO DE IGUALDAD Y DERECHO A LA LIBERTAD DEL ELECTOR EN ESTIMULOS AL SUFRAGANTE- Violación por calificativo de “buenos ciudadanos” a quienes acrediten haber sufragado/ ABSTENCION EN MATERIA DE ELECCIONES- Restricción al ejercicio libre del voto

*La diferencia que consagra la norma entre buenos ciudadanos y quienes no lo son, sin lugar a dudas, genera una odiosa discriminación en perjuicio de aquél sector de la población que por razón de su posición ideológica, filosófica, política, cívica, social o incluso religiosa o de fuerza mayor, se abstiene de participar en una elección. Tal discriminación viola el principio de igualdad y el derecho a la libertad del elector, en cuanto supone para dicho sector abstencionista una restricción al ejercicio libre del voto sin que exista una justificación constitucionalmente objetiva y razonable. Si es la propia Carta la que ampara como opciones políticas válidas la conducta ciudadana de votar a favor de un candidato, votar en blanco o no votar, no puede el legislador expedir y justificar una medida que descalifique sólo a quien asume esta última conducta: la de la abstención.*

LEY-Adjetivo calificativo discriminatorio, odioso y ofensivo/LENGUAJE LEGAL-Acorde con principios y valores constitucionales

DERECHOS FUNDAMENTALES AL SUFRAGIO Y A LA EDUCACION EN ESTIMULOS AL SUFRAGANTE-Violación por estrategia de mercadeo al facultar a universidades no oficiales bajar el costo de la matrícula

Facultar a las universidades no oficiales para bajar el costo de la matrícula a los estudiantes que acrediten haber votado en las últimas elecciones, permitiendo que dicha facultad se desarrolle como una estrategia de mercadeo, afecta los derechos fundamentales al sufragio y a la educación, ya que la misma viene a constituir una forma de coartar la libertad del elector y de darle a la educación un tratamiento meramente político y de mercadería.

DERECHOS FUNDAMENTALES AL SUFRAGIO Y A LA EDUCACION EN ESTIMULOS AL SUFRAGANTE-Violación por fomentar el clientelismo y la politiquería al interior de establecimientos privados de educación superior

Referencia: expediente D-4777

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

Demandante: Marcela Patricia Jiménez Arango

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., ocho (8) de marzo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I ANTECEDENTES

La ciudadana Marcela Patricia Jiménez Arango, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable parcial del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de julio 7 de 2003, *“Por la cual se aclara la Ley 403 de 1997 y se establecen nuevos estímulos al sufragio.*

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 15 de agosto de 2003, admitió la demanda, 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, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Defensor del Pueblo, al Ministro del Interior y de Justicia, y a los decanos de las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, El Rosario, Externado de Colombia y Javeriana, para que intervinieran si lo consideraban conveniente

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LAS NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial Número 45.242 de julio 8 de 2003, destacando y subrayando las expresiones demandadas:

LEY NUMERO 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:

(...)

“...”

*“ART. 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 de los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber sufragado en las últimas elecciones o eventos de participación ciudadana directa.*

*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.*

## III. LA DEMANDA

La demandante considera que las expresiones acusadas vulneran el preámbulo y lo dispuesto en los artículos 1,2, 13 y 112 de la Constitución Política, por las razones que se explican a continuación.

### 1. Fundamentos de la demanda

Respecto de las dos expresiones sometidas a juicio - “*buenos*” y “*o eventos de participación ciudadana directa*”, la demandante formula distintos cargos de inconstitucionalidad, claramente separables.

1.1. En relación con la expresión “*buenos*”, considera que la misma viola los principios de dignidad humana e igualdad.

A su juicio, se ofende la dignidad ya que calificar como “*buenos*” ciudadanos a los que participan en las elecciones, conlleva a que por oposición se consideren “*malos*” ciudadanos a todos aquellos que no participan con su voto. Con ello, el legislador ignora que el voto no es obligatorio en

nuestro ordenamiento y que la abstención es una conducta legítima, la cual se puede deber precisamente a la búsqueda de objetivos cívicos personales que merecen respeto.

Aduce que cuando la ley establece la diferencia entre buenos y malos ciudadanos, también discrimina negativamente al grupo de nacionales que por razón de sus creencias y formación política no votan. Sobre el particular, se reafirma en sostener que la “abstención es una forma de manifestación política que merece respeto y no el rechazo estigmatizante de la ley cuando califica al ciudadano abstencionista como ‘malo’”.

Con apoyo en la doctrina, sostiene la demandante que el derecho no tiene como objetivo hacer al hombre bueno, pues no se utiliza como instrumento de moralización o de perfeccionamiento espiritual, sino como medio para llegar a la paz social.

1.2. Respecto de la expresión “o eventos de participación ciudadana directa”, manifiesta que por su intermedio se desconoce el preámbulo y los artículos 2° y 112 de la Carta Política, los cuales promueven el pluralismo y las distintas formas de participación política.

Según la demandante, el reconocimiento de estímulos educativos sólo para quienes acrediten haber sufragado en “eventos de participación ciudadana directa”, impide la manifestación legítima y pacífica de una forma de oposición política constitucionalmente reconocida como es el abstencionismo.

Sostiene que para determinados mecanismos de participación como el referendo y la asamblea constituyente, “se requiere la efectiva participación ciudadana en un *mínimum* determinado para su validez”; es decir, la intervención de una determinada parte del censo electoral, lo cual demuestra que el hecho de que un grupo de personas se abstenga de sufragar es una forma de oposición activa, pues esa abstención tiene efectos jurídicos y constitucionales importantes que son los buscados por el ciudadano abstencionista.

En ese sentido, la abstención es sin duda participación y, por lo tanto, no es justo que se estimule únicamente a quien sufrague en los eventos de participación democrática distintos de las elecciones, en perjuicio de aquel que no lo hizo, si finalmente ambos buscan ciertos efectos jurídicos y consecuencias constitucionales importantes.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención de la Defensoría del Pueblo

Dentro de la oportunidad legal prevista, la representante de la Defensoría del Pueblo presentó escrito de intervención, en el que solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de los apartes acusados.

En relación con la expresión “buenos”, considera que la misma atenta contra los principios constitucionales del pluralismo, la igualdad, la participación y la dignidad humana, ya que, respecto de ciertos mecanismos de participación ciudadana como el referendo, no se puede descalificar la libre decisión de no intervenir en su jornada electoral, pues la abstención incide en la resolución o destino final de este mecanismo y de las propuestas allí planteadas, siendo entonces una forma de participación activa.

Basándose en lo anterior, expresa que no es posible señalar como buenos o malos ciudadanos a quienes participen o no en un referendo - por ejemplo -, pues ninguna de las dos posiciones altera su condición de ciudadanos.

En ese contexto, la representante de la Defensoría del Pueblo se refiere a los estímulos para el ejercicio del voto en las elecciones ordinarias, precisando que los mismos no pueden ser aplicables a los “eventos de participación ciudadana directa”, en la medida que la abstención constituye una forma de participación. Así, considera que si quienes intervienen en estos mecanismos de participación directa tienen estímulos o beneficios y privilegios, se atentaría contra el derecho a la igualdad, pues se otorgaría un trato preferencial a quien avale un programa

determinado y no a quien se abstenga de tal hecho.

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

La Directora del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Interior y de Justicia intervino en tiempo en este proceso, solicitando a esta Corporación que declare la exequibilidad de los apartes acusados.

Considera que la decisión legislativa de reconocer incentivos a los ciudadanos que ejerzan su derecho al voto no conlleva un tratamiento discriminado ni tampoco una violación al principio de igualdad. Citando jurisprudencia de la Corte Constitucional, afirma que dicha Corporación ha definido la participación como un deber del buen ciudadano, resultando plausible que se propongan incentivos para crear conciencia cívica en la población apta para votar, lo cual a su vez destaca la importancia que tiene el acto de votar dentro de un Estado democrático como el nuestro.

La creación de estímulos, lo que persigue es cambiar el comportamiento apático frente a las decisiones que se deben tomar por medio de sufragio, cualquiera que ella sea; decisiones que están siempre destinadas a satisfacer intereses colectivos.

Expresa que reconocer estímulos no distorsiona la libertad, pues el ciudadano no está en obligación de elegir entre dos o más opciones existentes, sino que igualmente puede cumplir con su deber por medio del voto en blanco. Los estímulos al voto no coaccionan al sufragante, sino que apelan a su conciencia cívica para que participe en un objetivo que el estado considera plausible. Si bien la Constitución establece que el sufragio es un derecho y un deber del ciudadano, el legislador tiene la posibilidad no solo de desestimular la conducta abstencionista, sino también de estimular el sufragio, con el fin de legitimar la democracia.

Citando nuevamente la jurisprudencia de la Corte, expresa que los estímulos al buen ciudadano son un medio necesario, razonable y adecuado frente a otras alternativas que incentiven el voto, y que quienes votan representan una posición que indica el interés por los asuntos públicos.

## 3. Intervención de la Universidad del Rosario

El decano de la facultad de jurisprudencia de la Universidad del Rosario intervino en este proceso, solicitando a la Corte que declare inexecutable la expresión “*buenos*”, por cuanto su ausencia no afecta la efectividad de la norma y, por el contrario, su permanencia sí implica el desconocimiento del derecho a la igualdad y el respeto a los derechos fundamentales.

Asevera, que la palabra “*buenos*” es odiosa y discriminatoria, por cuanto de su lectura se podría deducir que existen “*malos*” ciudadanos que son precisamente aquellos que no participan en las elecciones. Considera que en ese contexto la expresión debe ser retirada del ordenamiento jurídico, tal como lo ha hecho la Corte respecto de palabras similares que afectan a determinados grupos poblacionales en el ámbito jurídico en el que interactúan.

Respecto a la expresión “*o eventos de participación ciudadana directa*”, sostiene que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-337 de 1997, al pronunciarse sobre unas objeciones presidenciales contra el proyecto correspondiente a la Ley 403 de 1997, ya había examinado el tema del reconocimiento de incentivos para los sufragantes, y en particular el referido a la educación superior, señalando que los mismos son válidos y no van en contra de la Constitución Política.

Así, concluye el interviniente que en cuanto la Corte ya se pronunció sobre el punto, se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y se debe estar a lo resuelto en la Sentencia C-337 de 1997.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto de rigor, solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable las expresiones demandadas.

Aduce que por intermedio de la expresión “*buenos*”, el texto acusado crea una diferencia implícita entre buenos y malos ciudadanos, pues aun cuando no utilice la palabra “*malos*” como tal, si se podría deducir que los malos ciudadanos son aquellos que no participan con su voto en las contiendas electorales. Además, a través de la palabra enjuiciada se da a entender que para ayudar a crear buenos ciudadanos, es necesario que las universidades no oficiales ofrezcan beneficios a los votantes.

Para la Agencia fiscal, “si bien es cierto la expresión acusada 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, razón por la que es necesario incentivarlo para que ejerza tal derecho”. A su juicio, “el concepto de lo bueno o de lo malo en este caso escapa de la órbita de regulación, pues al legislador le basta simplemente señalar que para la formación de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos se creaban los incentivos”.

En relación a la constitucionalidad de los estímulos para los sufragantes en los “*eventos de participación ciudadana directa*”, el Ministerio Público afirma que tuvo oportunidad de pronunciarse en el concepto No. 3341 del 3 de septiembre de 2003, rendido dentro del proceso D-4709, en el que sostuvo que los estímulos para este tipo de eventos son contrarios a la Constitución Política. Reiterando la posición jurídica fijada en el concepto citado, sostuvo el Ministerio Público lo siguiente:

Aun cuando la jurisprudencia constitucional ha señalado que el legislador puede incentivar el voto (Sentencia C-337 de 1997), “en criterio de este despacho ese incentivo no puede operar tratándose de mecanismos ciudadanos en los que el porcentaje de la votación es un factor determinante para que lo sometido a consideración de los ciudadanos sea aprobado o no”.

De acuerdo con los artículos 376, 377 y 378 de la Carta y 55, 69 y 80 de la Ley 134 de 1994, en la convocatoria a una Asamblea Constituyente o a un Referendo, en la Consulta Popular y en la Revocatoria del Mandato, se exige la participación de un determinado porcentaje del censo electoral. “En consecuencia, la aprobación o no de estos tipos de mecanismos de participación ciudadana está sujeta a que vote un determinado porcentaje de la población, lo cual significa que la abstención adquiere gran preponderancia en estos casos; razón por la cual, los estímulos a los sufragantes no deben operar, pues ellos vienen a entorpecer la libre decisión del elector a través, en este caso, de la abstención”.

Es claro entonces que el abstencionismo produce efectos jurídicos y se vuelve un factor de primer orden, “pues con su actuación está cuestionando, en sí mismo, el empleo de un determinado mecanismo de participación en un espacio histórico determinado, y como tal, decide no votar, toda vez que tal manifestación no la puede ejercer a través del voto en blanco (Sentencia C-551 de 2003), como sí lo podría hacer en una contienda electoral, en donde al votar de esa forma, está manifestando su rechazo o negativa a las opciones que se le presentan”.

La Corte ha dicho que para el caso del referendo, la abstención es una opción política legítima reconocida por el Estado que no puede ser discriminada, lo que significa que la Carta le confiere efectos jurídicos y no sería razonable suponer que por virtud de ese mismo texto Superior este tipo de participación no amerita protección constitucional.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Política.

### 2. Asunto sometido a consideración de la Corte.

2.1. Tal como se mencionó en el acápite de antecedentes, a partir de la formulación de distintos cargos claramente separables, la demandante solicita a la Corte que proceda a declarar inexequibles las expresiones “*buenos*” y “*o eventos de participación ciudadana directa*”, contenidas en el numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, “*Por la cual se aclara la Ley 403 de 1997 y se establecen nuevos estímulos al sufragante*”.

Las razones de inconstitucionalidad se concretan en lo siguiente:

- La expresión “*buenos*” viola los principios de dignidad humana e igualdad, ya que por su intermedio el legislador está creando una odiosa diferencia entre buenos y malos ciudadanos, encasillando en este último grupo a quienes por diversas razones - políticas o cívicas- deciden no ejercer su derecho al voto.

- La expresión “*o eventos de participación ciudadana directa*” desconoce el carácter participativo y pluralista del sistema político imperante, pues el reconocimiento de estímulos a favor de quienes acrediten haber sufragado en los eventos de participación no electorales, va en contra vía de una forma de oposición política constitucionalmente admisible como es el abstencionismo.

2.2. La mayoría de los intervinientes y la agencia fiscal comparten los argumentos de la demanda y coinciden en la solicitud de inexecutable de las expresiones acusadas, recordando algunos que ya habían tenido oportunidad de conceptuar sobre la inconstitucionalidad de la expresión “*o eventos de participación ciudadana directa*”, con ocasión de su intervención en el proceso D-4709.

En oposición al criterio mayoritario, el representante del Ministerio del Interior y de Justicia sostiene que el precepto acusado se encuentra ajustado a la Carta Política; de una parte, por cuanto la participación en la actividad política constituye un deber del buen ciudadano, y de otra, porque es de la esfera propia del legislador establecer estímulos electorales para los sufragantes en todos los mecanismos de participación ciudadana, con lo cual se propugna por hacer realidad el fin constitucional de estimular el voto y legitimar la democracia.

2.3. Teniendo en cuenta los cargos de la demanda y lo expresado en las distintas intervenciones, en esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar si la norma parcialmente acusada es inconstitucional: (i) por calificar de buenos ciudadanos sólo a quienes demuestren haber ejercido su derecho al voto, afectando con ello la dignidad y constituyéndose en un factor de discriminación de los ciudadanos que por distintas razones toman la decisión de no acudir a las urnas; y (ii) por extender el reconocimiento del estímulo a las personas que sufragan en “*eventos de participación ciudadana directa*”, desconociendo el valor político de la abstención y el carácter de principio fundante del Estado que la Carta le reconoce al pluralismo y a la participación.

2.4. En el entendido que algunos intervinientes y la propia agencia fiscal ponen de presente la posible existencia de un pronunciamiento previo de constitucionalidad en relación con la expresión “*o eventos de participación ciudadana directa*”, antes de abordar el estudio de los problemas de fondo, debe proceder la Corte a definir si respecto de la mencionada expresión ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

### 3. Cuestión procesal previa.

3.1. Existencia de cosa juzgada constitucional respecto de la expresión “*o eventos de participación ciudadana directa*”.

3.1.1. Con posterioridad a la admisión de la presente demanda y por los mismos cargos que ahora se formulan, 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 “*o eventos de participación ciudadana directa*” contenida en el numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003. En este sentido, se dijo en la parte resolutive del citado fallo:

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

3.1.2. Considerando que el referido aparte normativo ya fue sometido al juicio de inconstitucionalidad y retirado del ordenamiento jurídico como consecuencia de su declaratoria de inexecutable, esta Corporación se abstendrá de emitir un nuevo pronunciamiento de fondo por cuanto ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (C.P. art. 243).

Así, respecto de la expresión “o eventos de participación ciudadana directa”, en la parte resolutive de este fallo se ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-041 del 27 de enero de 2004.

### 3.2. Contenido de la norma impugnada y alcance del presente juicio de inconstitucionalidad.

3.2.1. Advierte la Corte que a causa de la declaratoria de inexequibilidad de la expresión “o eventos de participación ciudadana directa”, el contenido normativo del inciso 1° del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003 ha sido parcialmente modificado, quedando reducido en la actualidad al siguiente texto:

*“Art. 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 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.”*

3.2.2. Conforme con la decisión adoptada por la Corporación en la Sentencia C-041 de 2004, se tiene, entonces, que el estímulo reconocido en la norma acusada al sufragante, previsto por el legislador como una contribución a la formación de “buenos” ciudadanos, solo aplica a los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber votado en las últimas elecciones. Dicho estímulo ya no se extiende a los alumnos que hubieren sufragado en “eventos de participación ciudadana directa”, toda vez que esta última expresión fue retirada del ordenamiento jurídico y, por lo mismo, ya no hace parte del contenido del precepto en cita.

3.2.3. Este nuevo hecho descarta que la Corte deba pronunciarse respecto del posible desconocimiento del valor político de la abstención en el escenario de los mecanismos de participación no electorales, quedando reducido el presente juicio de inconstitucionalidad al análisis de los cargos que se esgrimen en contra la expresión “buenos”; es decir, se trata de determinar si el hecho de que la norma acusada califique como buenos ciudadanos a los estudiantes que demuestren haber ejercido su derecho al voto, haciéndolos a su vez acreedores al estímulo en ella reconocido - un posible descuento en el valor de la matrícula -, afecta la dignidad y constituye un factor de discriminación de aquellos otros estudiantes que por distintas razones han decidido no acudir a las urnas.

Precisa la Corte que, para efectos de resolver el anterior problema jurídico, resulta de singular importancia referirse a dos temas específicos: (i) el de la doctrina constitucional sobre reconocimiento de estímulos para sufragantes y (ii) el de los efectos del voto o sufragio como derecho y deber constitucional.

### 3.3. Proposición jurídica completa e integración de la unidad normativa.

3.3.1. Retirada del ordenamiento jurídico la expresión “o eventos de participación ciudadana directa”, se tiene que del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, el demandante sólo impugna el adjetivo calificativo “buenos”, que a su vez hace parte integral del inciso 1° de dicha preceptiva.

3.3.2. Por este aspecto, considera la Corte que, aun cuando se ha estructurado en debida forma un verdadero cargo de inexequibilidad en contra de la norma en cuestión, el aparte que de ella se demanda carece por sí mismo de sentido propio o autónomo y, por tanto, no conforma una proposición jurídica completa que permita adelantar su evaluación constitucional en forma aislada.

En efecto, visto el contenido del precepto impugnado, se recuerda que el mismo se ocupa de regular un estímulo al sufragante, consistente en

permitir que las universidades no oficiales establezcan, dentro de sus estrategias de mercadeo, un descuento en el valor de la matrícula a los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber votado en las últimas elecciones, para lo cual el mismo precepto establece previamente que dicho estímulo se reconoce “Como una contribución a la formación de buenos ciudadanos”.

3.3.3. De acuerdo al texto citado, observa la Sala que el adjetivo “*buenos*” esta íntima e inseparablemente ligado, tanto al propósito que orienta el reconocimiento del estímulo electoral contemplado en la norma: contribuir a la formación de buenos ciudadanos, como al beneficio propiamente dicho, es decir, a la posibilidad de que las universidades privadas - como estrategia de mercadeo- disminuyan el valor de la matrícula a los alumnos sufragantes, en tanto en cuanto es a partir del mencionado propósito que el legislador reconoce eficacia y justificación legal al estímulo en cuestión. Así entendida, la expresión acusada en sí misma es inteligible, de modo que sólo adquiere relevancia jurídica en la medida en que sea analizada y evaluada dentro del contexto normativo del cual hace parte, razón por la cual, para efectos del presente juicio de inconstitucionalidad, se torna imprescindible y necesario integrar la unidad normativa con el resto de la disposición demandada.

3.3.4. Respecto a la facultad reconocida a la Corte Constitucional para integrar en forma oficiosa la unidad normativa en los procesos de constitucionalidad que se promuevan contra las leyes, ha dicho la jurisprudencia que, en cuanto la activación de estos juicios tiene ocurrencia por vía de la acción pública de inexecutableidad, tal facultad es eminentemente excepcional, siendo constitucionalmente admisible solo en los siguientes casos: “(1) para evitar que el fallo sea inocuo; (2) siempre que ello sea necesario para completar la disposición jurídica demandada; y (3) cuando la norma no demandada se encuentre estrechamente vinculada a la disposición objeto de conocimiento y la misma parezca constitucionalmente sospechosa.”<sup>1</sup>

Sobre la posibilidad de integrar la unidad normativa para los efectos de completar la disposición jurídica demandada, circunstancia que tiene ocurrencia en este caso, la misma jurisprudencia viene sosteniendo que “cuando los apartes demandados de un precepto legal se hallan íntima e inescindiblemente unidos a fragmentos o partes no acusados, de tal manera que entre sí todos configuran una proposición jurídica cuya integridad produce unos determinados efectos y sólo es susceptible de comparar con la Constitución en cuanto tal, puede el juez constitucional extender el alcance de su fallo a las partes no señaladas por el actor, con el propósito de evitar que, proferido aquél apenas parcialmente, se genere incertidumbre colectiva acerca del contenido armónico e integrado de la norma legal materia de análisis”<sup>2</sup> (Subrayas fuera de texto).

3.3.5. En consecuencia, considerando que la expresión “*buenos*” se encuentra en relación de conexidad directa con el resto de la proposición jurídica prevista en la norma acusada, la Corte extenderá el presente juicio de inconstitucionalidad a todo el numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, con el fin de evitar que una decisión parcial fraccione su verdadero sentido y alcance.

4. Doctrina constitucional en relación con el reconocimiento de estímulos para sufragantes.

4.1. A propósito de las objeciones presidenciales formuladas contra el proyecto No. 002/95 Cámara - 220/96 Senado, el cual posteriormente se convirtió en la Ley 403 de 1997, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-337 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), tuvo oportunidad de referirse al tema de los llamados incentivos o estímulos legales para sufragantes, señalando que los mismos son admisibles constitucionalmente, siempre y cuando su contenido individual no desconozca principios superiores como el de la igualdad (C.P. art. 13).

Destacando la importancia reconocida a la participación ciudadana en el nuevo esquema de organización política promovido por el constituyente

del 91, en dicho pronunciamiento la Corte justifica plenamente que se instituyan estímulos a favor de la población apta para votar, precisamente, como una manera legítima de impulsar la cultura de la participación en los procesos de toma de decisiones que interesan a la colectividad. A este respecto, se sostuvo en el fallo que, en cuanto la Constitución le otorga a la participación el carácter de principio fundante del Estado y fin esencial de su actividad (C.P. arts. 1° y 2°), resulta consecuente con ese reconocimiento que el legislador, en ejercicio de la libertad de configuración política y en procura de consolidar la democracia, adopte medidas tendientes a favorecer a los ciudadanos que cumplan con el deber de sufragar, sin que por ese sólo hecho se consideren vulneradas las garantías de quienes no intervienen activamente en las elecciones.

Adicionalmente, se sostuvo que el fundamento de tales beneficios, a más de encontrarse en el modelo de democracia participativa actualmente imperante, también se basa en el artículo 258 Superior que consagra el ejercicio del voto no solo como un derecho, sino como un deber ciudadano; deber que, por lo demás, “no debe entenderse como un simple deseo del Constituyente, sino como una posibilidad de asociar a su observancia, ciertas consecuencias ventajosas, o, a su inobservancia, determinados efectos negativos, que no pueden ser de tal magnitud que desvirtúen la categoría de derecho que la propia Constitución le asigna al sufragio”. Sobre el tema, se lee en algunos apartes del fallo:

“Es claro que el Congreso de la República tiene competencia para regular las funciones electorales (C.P. art. 152 literal c) como ya lo ha hecho; y si bien tal competencia no le habilita para prohibir o sancionar la abstención, nada obsta desde el punto de vista constitucional, para que cree incentivos legales destinados a favorecer a aquellos que cumplan con el deber ciudadano de participar, a través del ejercicio del voto, en la vida política del país (C.P. art. 95), siempre y cuando todas las personas llamadas a sufragar permanezcan iguales ante la ley que cree los incentivos, sea que voten por uno u otro candidato, que voten en blanco y, aún, que no hubieran podido sufragar por fuerza mayor o caso fortuito.

“...”

Para la Corte es plausible que para fomentar la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas, se establezcan estímulos que permitan crear conciencia cívica en la población apta para votar, enfatizando así la importancia de este acto dentro de un Estado democrático como el nuestro. La cultura de la participación de los ciudadanos en las elecciones y demás decisiones que se tomen por medio del sufragio, están orientadas a la satisfacción de intereses colectivos, es decir, del bien común.

“...”

Tampoco encuentra la Corte que la creación de estímulos distorsione la libertad y el sentido patriótico del voto, pues al ciudadano, como se expuso en párrafos anteriores, no se le coacciona para elegir entre las opciones existentes, puesto que bien puede cumplir su deber mediante el voto en blanco.

“...”

En el caso concreto, los estímulos al voto no coaccionan al sufragante sino que apelan a su conciencia cívica para que participe de un objetivo que el Estado considera plausible: consolidar la democracia, fin que, se reitera, es legítimo desde el punto de vista constitucional.”

4.2. Cabe destacar que, a pesar de haber avalado el reconocimiento de estímulos a los sufragantes, en la Sentencia C-337 de 1997 la Corte no delimitó su ámbito de aplicación. Es decir, no definió si desde la perspectiva constitucional, resultaba admisible que tales beneficios se extendieran a todos los mecanismos de participación ciudadana, electorales y no electorales.

4.3. En esa dirección, primero en la Sentencia C-551 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y luego en la C-041 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), este Tribunal precisó que la concesión de estímulos a los votantes tiene validez constitucional tratándose de comicios electorales, pero en ningún caso frente a los mecanismos de participación no electorales como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, la asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, toda vez que en ellos la propia Carta le confiere a la abstención eficacia jurídica y, por lo tanto, no puede ser considerada un comportamiento negativo, que es el efecto que sí tiene en los procesos de simple elección democrática.

Para la Corte, el sistema constitucional y legal de los mecanismos de participación no electorales que se ejecutan a través del voto, en cuanto se funda en el requerimiento de un umbral mínimo de participación para su validez, permite comprender que en el derecho interno el abstencionismo es considerado una decisión política legítima capaz de producir efectos jurídicos, en cuanto se asume como una manifestación libre de rechazo o de inconformidad ciudadana - individual o colectiva- a determinadas propuestas de trascendencia nacional, departamental, municipal o local que no son compartidas.

En este contexto, la relevancia e importancia jurídica de la abstención se aprecia en la posibilidad que se otorga a los ciudadanos de no votar el mecanismo de participación puesto a su consideración, a la manera de una estrategia política de oposición, cuyo propósito y finalidad es impedir que se llegue al umbral que la propia Constitución Política o la Ley Estatutaria imponen para alcanzar la validez del evento de participación (Leyes 134 de 1994 y 741 de 2002). De ahí que sea vista como un comportamiento positivo, que incide en el porcentaje del censo electoral requerido para que el evento de participación surja a la vida jurídica.

Con ocasión de la revisión constitucional de la Ley 796 de 2003, por la cual se convocó al referendo de reforma política de ese mismo año, en la mencionada Sentencia C-551 de 2003, la Corte expresó:

“Y es que la regulación del artículo 378 de la Carta confiere una eficacia específica a la abstención en los referendos constitucionales, puesto que es posible que una reforma obtenga una mayoría de votos afirmativos, pero no sea aprobada, por cuanto el total de los votos no sobrepasó el umbral de participación requerido.

Ahora bien, el Constituyente hubiera podido adoptar una fórmula que garantizara una participación mínima en el referendo, para legitimar democráticamente el pronunciamiento ciudadano, pero sin conferir eficacia jurídica a la abstención. Para ello hubiera podido establecer, como lo hacen otros ordenamientos, que los votos favorables al referendo no sólo deben ser la mayoría de los votos depositados, sino que esos votos positivos deben representar un determinado porcentaje del censo electoral, pues de esa manera se asegura una participación mínima, pero sin conferir efectos jurídicos a la abstención, ya que únicamente los votos favorables son tenidos en cuenta para determinar si el umbral de participación fue o no sobrepasado<sup>3</sup>.

En tales circunstancias, al establecer como requisito de aprobación de un referendo un umbral mínimo de participación global, en vez de un porcentaje mínimo de votos favorables, la Constitución no sólo confirió eficacia jurídica a la abstención, sino que la convirtió en una estrategia legítima para oponerse, en ciertos contextos, a la aprobación de una determinada reforma constitucional por medio de referendo. No sería entonces razonable suponer que si la Carta le confiere efectos jurídicos a la abstención, de otro lado la propia Carta considere que esa alternativa política no amerita protección constitucional en este tipo de votaciones. La Corte concluye entonces que en los referendos constitucionales, la abstención es una opción política legítima, que se encuentra reconocida por el Estado, y por ello no puede ser discriminada.”

En igual sentido, pero refiriéndose a todos los mecanismos de participación no electoral que se ejecutan a través del voto, la Sentencia C-041 de 2004, en la que precisamente se declaró inexecutable la expresión “o eventos de participación ciudadana directa”- también acusada en esta causa -, la Corporación reiteró:

“En efecto, el diseño constitucional y estatutario de los mecanismos de participación, basado en la exigencia de la consecución de unos determinados umbrales mínimos para que el acto sea válido, conduce a que en Colombia la abstención produzca efectos jurídicos.

“...”

En virtud de lo anterior, se puede concluir que la abstención activa, en el referendo derogatorio y aprobatorio, en el plebiscito, en la consulta popular, así como aquélla que convoca a asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, produce efectos jurídicos, por cuanto los ciudadanos pueden no votar con el fin de que no se cumpla el umbral requerido por la Constitución y la ley para efectos de su validez. La eficacia jurídica de estos mecanismos de participación está condicionada al cumplimiento del porcentaje del censo electoral exigido. Así, para que cualquiera de ellos surta efectos jurídicos es necesario un número determinado de votos válidos. En esta medida, no basta que el texto reformatorio o que se pretende derogar, para el caso del referendo, sea aprobado por la mayoría de los sufragantes, antes debe cumplirse el umbral requerido para efectos de determinar si la mayoría aprobó o improbó la reforma. Lo mismo ocurre para el caso del plebiscito, pues es necesario que concurren a las urnas por lo menos la mayoría del censo electoral, después, si se determinará si fue aprobado o no.

En este orden de ideas, la abstención en el caso de los demás mecanismos de participación que se materializan por medio del voto, al igual que sucede con el referendo constitucional aprobatorio, es protegida constitucionalmente. De esta forma, la Sala reconoce que para el caso del referendo, plebiscito, la revocatoria del mandato y consulta popular, la abstención, además de tener eficacia jurídica, es una estrategia legítima de oposición y por ende no le está permitido al legislador establecer estímulos para las personas que mediante el voto participan en estos

eventos democráticos no electorales.”

4.4. Así las cosas, de acuerdo con el criterio hermenéutico fijado por la jurisprudencia constitucional en las Sentencias C-337 de 1997, C-551 de 2003 y C-041 de 2004, es posible que el legislador, respetando los principios y garantías constitucionales - en particular el de la igualdad -, consagre estímulos electorales en beneficio de los ciudadanos que sufraguen en los procesos de elección democrática, por constituir la abstención en estos casos un comportamiento negativo de participación. Sin embargo, le está prohibido al Congreso concebir cualquier tipo de incentivo en favor de quienes voten en los eventos de participación ciudadana no electorales, toda vez que en ellos la abstención produce efectos jurídicos y es objeto de una clara protección constitucional, derivada de la forma como se encuentra diseñado en el ordenamiento jurídico el sistema de participación, que consiste en exigir la obtención de unos umbrales mínimos para que se entienda válido el respectivo acto de convocatoria.

5. El voto como derecho y como deber. Protección constitucional a la libertad del elector.

5.1. En sentido general y abstracto, el voto o sufragio se define como un instrumento de la voluntad popular, a través del cual los miembros de una comunidad organizada y democrática eligen a sus gobernantes y participan de los demás actos electorales.

Según lo tiene establecido la jurisprudencia constitucional, el voto se erige en pilar fundamental de todo sistema democrático, en la medida en que comporta el mecanismo idóneo para garantizar la participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político. En palabras de la Corte, además de ser una manifestación de la libertad individual, ya que le permite a la persona expresarse voluntariamente escogiendo al candidato de su preferencia, el voto constituye la base de la legitimidad y funcionamiento de la democracia instituida, pues garantiza la intervención directa de la población en los procesos electorales, y más concretamente, en los de elección de sus propios representantes o gobernantes.

5.2. Si desde la perspectiva formal, la democracia es concebida “como un gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad”<sup>4</sup>, no queda duda que la participación e intervención ciudadana en la adopción de tales decisiones, materializada a través del voto, se convierte en un factor esencial y determinante en el surgimiento y subsistencia de ese régimen político.

5.3. En Colombia, el Constituyente del 91, luego de reconocer al pueblo como titular de la soberanía (C.P. art. 3°) y erigir la participación en principio fundante del Estado y fin esencial del mismo (C.P. arts. 1° y 2°), consagró el voto como “*un derecho y un deber ciudadano*” (C.P. art. 258). Bajo esta nueva concepción, lo dijo la Corte, en nuestro país se abandonó “la idea - propia de las tesis relativas a la soberanía nacional- según la cual los ciudadanos ejercen el voto no como un derecho sino como una función electoral, tal y como lo establecía la Constitución derogada en su artículo 179.”<sup>5</sup>

5.4. En cuanto derecho, la previsión constitucional que le asigna al voto tal reconocimiento jurídico, debe armonizarse con los artículos 40 y 103 Superiores, los cuales, al hacer referencia al derecho fundamental de participación política, le otorgan al ciudadano no solo la facultad de elegir y ser elegido - entendida ésta como un manifestación del ejercicio de la soberanía indirecta -, sino también la de expresar su voluntad en los eventos de participación democrática directa previamente definidos en la Carta, tales como plebiscitos, referendos, consultas populares y revocatoria del mandato, entre otros. Sobre la revocatoria del mandato, cabe la precisión de que ese medio de expresión política constituye una innovación para el derecho electoral colombiano. Por su intermedio, y en los términos definidos por la Carta del 91 (num. 4° del art. 40), se permite desautorizar la gestión adelantada por los elegidos generándose un vínculo entre éstos y sus electores, con lo cual también se elimina el liberal concepto de la Constitución de 1886, en el que se preveía que: “*el que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo*”.

Siguiendo el criterio hermenéutico definido por esta Corporación, a partir de una interpretación sistemática de los artículos 40, 103 y 258 Superiores, es posible sostener que el derecho a la participación política, en su forma de sufragio, adquiere la connotación de un derecho complejo en cuanto su núcleo esencial comprende: (i) la actividad subjetiva encaminada a ejercer libremente el voto - que encuentra su opuesto en la obligación de las autoridades y particulares de no impedir que las personas lo hagan voluntariamente -; (ii) el carácter de derecho - función, en razón a su contribución a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático; y (iii) la obligación estatal de crear las condiciones necesarias para que su ejercicio se materialice en forma efectiva y bajo condiciones de validez. Para este Tribunal, el tercer componente es condición indispensable en la realización de los dos primeros, pues sin la debida organización electoral, la expresión de la voluntad política individual deja de tener eficacia y verdadero sentido jurídico<sup>6</sup>.

Y es que, desde una perspectiva puramente individual<sup>7</sup>, lo ha dicho la Corte, los derechos suelen clasificarse en dos grandes grupos. Los llamados derechos de libertad, que imponen para su ejercicio pleno una limitación a la actividad de las autoridades, y los derechos de prestación, que contienen obligaciones de hacer básicamente en cabeza del Estado para lograr su efectividad. Tratándose del derecho al sufragio, como ha quedado visto, éste tiene un componente de libertad en la actividad subjetiva dirigida a que su ejercicio se presente en forma voluntaria y libre, y a su vez, un componente prestacional en la acción que deben cometer las autoridades electorales para garantizar su ejecución conforme a la Constitución Política.

En relación con esto último, es menester aclarar que, pese a su componente prestacional - derivado del compromiso estatal de adoptar las medidas pertinentes para materializarlo -, en los términos de los artículos 40 y 85 de la Constitución, el sufragio es un derecho fundamental de aplicación inmediata, característica que descalifica su aproximación a los derechos de contenido programático y, por tanto, descarta que su efectividad se encuentre librada a contingencias económicas o a decisiones políticas futuras<sup>8</sup>.

5.5. Ahora bien, a partir de la concepción democrática del voto como un derecho - libertad, debe entenderse que su ámbito de protección se extiende no solo a la dimensión positiva o de participación, sino también a la dimensión negativa o de abstención. Indiscutiblemente, las preceptivas superiores que reconocen en el voto un mecanismo de expresión política libre y voluntario (C.P. arts. 2º y 258), están amparando como opciones válidas, tanto la conducta ciudadana de votar a favor de un candidato o de votar en blanco, como la de no votar. En ese entendido, la protección que la Constitución Política brinda al derecho de sufragio en sus distintas manifestaciones, impide que las autoridades públicas - o los particulares- puedan adoptar medidas que de una u otra forma sancionen o discriminen el comportamiento abstencionista, pues, se repite, en su condición de derecho - libertad, resulta legítimo que el ciudadano asuma como opción política la de no expresar su opinión, es decir, la de no votar.

En el mismo sentido, ya esta Corporación había señalado: “las normas que autorizan a las personas a expresar libremente sus opiniones, establecen en favor de ellas un *privilegio* (Ross prefiere, con razón llamarlo *libertad*) que halla su correlato en el *no - derecho* de los demás a impedirles que lo hagan; así, en el caso de la libre expresión de las opiniones políticas a través del sufragio, la persona puede optar por no manifestar la suya y usar de su *libertad*, absteniéndose de votar, mientras se mantiene el correlato del *no - derecho* de los demás (particulares y autoridades) a impedirle que lo haga, pues en caso contrario afectaría el núcleo esencial del sufragio como derecho, tal como lo ha delimitado la Corte.”<sup>9</sup> Y en esa línea de interpretación, en pronunciamiento anterior había manifestado:

“Se observa por lo demás, que la misma concilia el interés del votante con el del Estado en que, a través del voto y de la función electoral, puedan integrarse periódicamente sus cuadros con regularidad y sin que circunstancias como las señaladas de natural e inevitable ocurrencia interfieran o mologren tan importante proceso para un Estado democrático.

Aunque a primera vista podría pensarse que una decisión en tal sentido vicia la expresión y el deseo político del ciudadano, disipa toda duda que pudiera caber al respecto una consideración más detenida del precepto, la cual permite establecer que tal temor es infundado, pues el sufragante conserva en todo caso el derecho de abstenerse de votar, votar en blanco o hacerlo en favor de cualquier otro candidato.” (Negrillas y subrayas fuera de texto) (Sentencia C-145 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Por tanto, aun cuando el Congreso de la República, en desarrollo de su libertad de configuración legislativa (C.P. art. 152 literal C), tiene plena competencia para regular las funciones electorales, ésta no lo habilita para prohibir, sancionar o discriminar la abstención, pues, se reitera, “el sufragante conserva en todo caso el derecho de abstenerse de votar, votar en blanco o hacerlo a favor de cualquier candidato”<sup>10</sup>, por ser éstas, en idénticas condiciones, formas de expresión política que gozan de plena aceptación constitucional. Así lo entendió la Corte cuando sostuvo que “las mismas normas que consagran el ejercicio del voto como una actividad esencialmente libre, hacen *immune* al abstencionista a la acción del legislador tendiente a prohibir el no ejercicio del derecho al voto, o a atribuirle alguna pena, a la vez que hacen *incompetente* al Congreso para actuar de ese modo...”<sup>11</sup>.

5.7. En este contexto, el sufragio como deber comporta en realidad un mandato cuya inobservancia no es exigible jurídicamente a través de acciones reprochables. Su incumplimiento no puede generar la producción de consecuencias jurídicas sancionatorias o discriminatorias. Conforme lo precisó este Tribunal, el voto “es impuesto a los particulares atendiendo a su calidad de miembros de la comunidad política, y como representativo, al menos en parte, de la cuota de solidaridad social que corresponde a cada ciudadano, en contrapartida de lo que recibe - derechos, libertades y servicios -, por la aplicación eficaz del ordenamiento.”<sup>12</sup>

Vale la pena anotar que, en sentido estricto, las normas que establecen deberes constitucionales no tienen como destinatario principal a los particulares sino a las autoridades públicas, quienes son las llamadas a fijarle sus propias obligaciones o consecuencias jurídicas. Pero la competencia para establecer tales obligaciones no es discrecional. Ha de desarrollarse dentro de determinados límites materiales, ya que la autoridad debe encontrar en el propio texto Superior un fundamento legitimador suficiente, y en esa línea, las pautas indisponibles que definen el posible alcance del deber constitucional<sup>13</sup>.

La configuración normativa de los deberes constitucionales debe darse por parte de las autoridades, entonces, con sujeción a las pautas y principios señalados por el constituyente, procurando su armonización con los derechos que directa o indirectamente lo contienen y corresponden. Para el caso, asumiendo que la propia Carta a través de distintos mandatos considera la abstención como parte del núcleo esencial del derecho al sufragio, no le es dable al poder público, sin violar la Constitución, asumir el contenido obligacional de esa conducta política a partir de la imposición de medidas sancionadoras, discriminatorias o contrarias a otras garantías que le son correlativas. Como se ha expresado, el objetivo de esa limitación a la competencia pública encuentra fundamento en el derecho de libertad del sufragante, y en ese propósito, su objetivo es “preservar la necesaria imparcialidad del aparato estatal en el proceso político y la prevalencia del bien general de la colectividad sobre los intereses de partidos y de grupos”<sup>14</sup>.

Así las cosas, en su forma de deber, el sufragio hace relación al aspecto deontológico del derecho, que no es otra cosa que el compromiso ciudadano de tomar conciencia - libre y voluntariamente- sobre la importancia de contribuir a la legitimidad democrática, al diseño pluralista de las instituciones estatales y a la construcción del sistema democrático. Bajo esta premisa, por fuera del nivel de compromiso ciudadano con la participación, es posible la producción de consecuencias jurídicas al deber constitucional de votar, pero siempre y cuando no se materialicen en medidas que hagan nugatorio el ejercicio del derecho de acuerdo con su ámbito de protección constitucional, que por supuesto incluye su aspecto negativo. Así, por ejemplo, la Corte ha admitido que se tomen medidas relacionadas con la consagración de estímulos al sufragante en los eventos electorales, dejando en claro que, en todo caso, tales beneficios no pueden vulnerar principios y garantías constitucionales como la igualdad, la libertad del elector o el mismo derecho a la educación. Ello, precisamente, en consideración a que el comportamiento ciudadano de abstención integra el núcleo esencial del derecho al sufragio, y aun cuando puede ser razonablemente desestimulado para los procesos de elección, en ningún caso puede resultar afectado o desmejorado. En los mismos términos se pronunció la Corte cuando expresó:

“El objetivo perseguido con estos beneficios, como ya se expresó, encuentra justificación constitucional en el artículo 258, que consagra el ejercicio del voto no sólo como un derecho, sino también como un deber. De ahí que el deber de votar no deba entenderse como un simple deseo del Constituyente, sino como una posibilidad de asociar a su observancia, ciertas consecuencias ventajosas, o, a su inobservancia, determinados efectos negativos, que no pueden ser de tal magnitud que desvirtúen la categoría de derecho que la propia Constitución le asigna al sufragio.” (Sentencia C-337 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

## 6. Declaratoria de inexecutable de la norma acusada.

6.1. El contenido de la norma impugnada - el numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003-, regula un estímulo al sufragante, consistente en permitir que las universidades no oficiales establezcan, dentro de sus estrategias de mercadeo, un descuento en el valor de la matrícula a los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber votado en las últimas elecciones, para lo cual el mismo precepto señala que dicho estímulo se reconocerá *“Como una contribución a la formación de buenos ciudadanos”*.

6.2. El cargo que demanda la inconstitucionalidad parcial del precepto se relaciona con el hecho de que, por su intermedio, el legislador está generando una diferencia de trato entre buenos y malos ciudadanos, la cual resulta indigna y discriminatoria en relación con estos últimos.

6.3. Como quedó suficientemente explicado en el apartado 5 de las consideraciones de esta Sentencia, el reconocimiento de estímulos a los sufragantes en los procesos electorales no genera *per se* la inconstitucionalidad de la medida. En otras palabras, el sólo hecho de que el legislador establezca beneficios electorales a favor de los ciudadanos que participan activamente en las elecciones no resulta contrario a la Constitución Política, pues en principio persiguen un objetivo lícito: fomentar la cultura de la participación política y la creación de una conciencia cívica en la población apta para votar. Dando aplicación a las reglas de jurisprudencia fijadas por esta Corporación, para efectos de determinar la posible incompatibilidad de esta clase de estímulos con la Carta, es necesario adelantar un análisis concreto y específico de su contenido material, con el fin de verificar si el mismo es del todo compatible con los principios y garantías superiores.

6.4. Considerando que en el caso de la norma parcialmente impugnada la Corte procedió a integrar la proposición jurídica completa con la

totalidad de su texto, la verificación sobre si el estímulo objeto de reproche es inconstitucional se harán en forma conjunta, esto es, analizando tanto el propósito que orienta su reconocimiento, cual es el de contribuir a la formación de buenos ciudadanos, como el beneficio propiamente dicho, consistente en otorgarle a las universidades no oficiales la posibilidad de 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 votado en las últimas elecciones.

6.5. Respecto a la circunstancia específica de que el referido estímulo se reconozca como una contribución a la formación de “*buenos ciudadanos*”, estima la Sala que, en efecto, la norma impugnada crea una diferencia de trato entre los ciudadanos que sufragan y los que no lo hacen, dándole a los primeros el calificativo de buenos ciudadanos, y reconociendo implícitamente que los segundos no gozan de esa condición - la de ser considerados buenos ciudadanos -.

6.6. Compartiendo el criterio expresado en sus respectivas intervenciones por el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y la Facultad de Derecho de la Universidad del Rosario, la Corte considera que la referencia normativa “*buenos ciudadanos*” es inconstitucional, en cuanto por su intermedio se está desconociendo a la abstención como manifestación legítima del derecho ciudadano a expresar libremente sus opiniones políticas. Dando aplicación a los fundamentos de interpretación hermenéutica sentados en el punto anterior, tanto la opción de participar activamente en un evento electoral como la de no participar, hacen parte del núcleo esencial del derecho al sufragio. En tal sentido, constitucionalmente, ninguna de las dos opciones o conductas políticas altera o modifica la condición de ciudadano que se detenta, ni conlleva a que uno sea considerado más bueno que otro.

6.7. La diferencia que consagra la norma entre buenos ciudadanos y quienes no lo son, sin lugar a dudas, genera una odiosa discriminación en perjuicio de aquél sector de la población que por razón de su posición ideológica, filosófica, política, cívica, social o incluso religiosa o de fuerza mayor, se abstiene de participar en una elección. Tal discriminación viola el principio de igualdad y el derecho a la libertad del elector, en cuanto supone para dicho sector abstencionista una restricción al ejercicio libre del voto sin que exista una justificación constitucionalmente objetiva y razonable. Si es la propia Carta la que ampara como opciones políticas válidas la conducta ciudadana de votar a favor de un candidato, votar en blanco o no votar, no puede el legislador expedir y justificar una medida que descalifique sólo a quien asume esta última conducta: la de la abstención.

6.8. Tal y como lo ha dicho la Corte, la discriminación implica la violación del derecho a la igualdad, “por lo que su prohibición constitucional se encamina a impedir que se coarte, restrinja o excluya el ejercicio de los derechos y libertades de una o varias personas, se le niegue el acceso a un beneficio o se otorgue un privilegio sólo a algunas de ellas, sin que exista justificación objetiva y razonable”<sup>15</sup>. En este caso, la discriminación y consecuente violación de los principios de igualdad y libertad del elector deviene del hecho de haberse instituido una descalificación odiosa en contra de quienes no participan de una elección, siendo que tal comportamiento es también objeto de amparo constitucional y constituye una expresión válida de la libre voluntad política.

6.9. Con base en los criterios expuestos, se procederá a declarar inexecutable el propósito que inspira el estímulo electoral contenido en la norma acusada, es decir, la expresión “*como una contribución a la formación de buenos ciudadanos*”, precisando la Sala que con su retiro del ordenamiento jurídico, se sanciona el que la ley apele a adjetivos calificativos cuyo sentido en este caso resulta discriminatorio, odioso y ofensivo respecto de quienes en ejercicio de su derecho al sufragio asumen la posición abstencionista. En torno a este tema, en reciente decisión la Corte afirmó que “el lenguaje legal debe ser acorde con los principios y valores que inspiran a la Constitución de 1991, ya que ‘es deber de la Corte preservar el contenido axiológico humanístico que informa a nuestra norma fundamental, velando aún porque el lenguaje utilizado por el legislador no la contradiga’<sup>16</sup>”.

6.10. En relación con el estímulo propiamente dicho, considera esta Corporación que el mismo es igualmente violatorio de la Constitución Política. En concordancia con los argumentos que han sido expuestos y que resultan aplicables a todo el texto de la norma impugnada, encuentra la Corte que facultar a las universidades no oficiales para bajar el costo de la matrícula a los estudiantes que acrediten haber votado en las últimas elecciones, permitiendo que dicha facultad se desarrolle como una estrategia de mercadeo, afecta los derechos fundamentales al sufragio y a la educación, ya que la misma viene a constituir una forma de coartar la libertad del elector y de darle a la educación un tratamiento meramente político y de mercancía.

En efecto, un detenido análisis del precitado estímulo electoral, lleva a concluir que por su intermedio no solo se compromete la voluntad e independencia política de los educandos, ante la disyuntiva en que los coloca el hecho de ser o no beneficiarios de un presunto reconocimiento financiero según la opción electoral que escojan - la abstención o el voto -; sino que también fomenta el clientelismo y la politiquería al interior de los establecimientos privados de educación superior, pues abre la posibilidad para que tal prerrogativa sea utilizada por sus directivas y

profesores en beneficio de intereses políticos y mercantilistas de orden particular - ya sean propios o de terceros -, con franco desconocimiento o desviación de los propósitos que orientan el servicio público de educación.

6.11. Según lo ha precisado este Tribunal, la educación, en su doble connotación de derecho fundamental y servicio público con función social, reconocido así por la propia Carta Política (art. 67), tiene por fines el servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general y la elevación de la calidad de vida de la población. En el logro de tales objetivos, se considera como el medio idóneo “para alcanzar los valores esenciales del ordenamiento constitucional, en especial la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz (C.P. Preámbulo)”<sup>17</sup>, con lo cual “cualquier desviación en los fines de este servicio público puede llevar a retardar o entorpecer la materialización de los valores definitorios de nuestra identidad nacional.”<sup>18</sup>

Dada la importancia que tiene la educación para el progreso y desarrollo del Estado social de derecho, y conforme con los fines que persigue, la Corte ha destacado en diversas ocasiones, a partir de la consideración de que la Carta Política no concentra en el Estado el monopolio en la prestación del servicio educativo, que las personas y entidades particulares autorizadas para fundar centros de educación “deben estar guiadas en primer término por el servicio a la comunidad”<sup>19</sup>, lo que a su vez “excluye el manejo totalmente libre y patrimonialista propio del derecho empresarial”<sup>20</sup>, ya que “las entidades educativas no tienen como objeto exclusivamente la explotación económica del servicio público que prestan. Al contrario, su autonomía interna debe reflejar la constante disposición a contribuir solidariamente con miras a la satisfacción de las necesidades intelectuales, morales y físicas de los educandos.”<sup>21</sup>

Así entendido, no cabe duda que habilitar a las universidades no oficiales para reconocer beneficios económicos a los estudiantes por razones estrictamente políticas y como una estrategia de mercadeo, constituye una medida legislativa inconstitucional. Por una parte, en cuanto tiende a desestimular el aporte de solidaridad y de servicio desinteresado a la comunidad que debe guiar la educación privada; y por la otra, en cuanto desvía o entorpece la materialización y consecución de los valores esenciales que identifican la educación en su doble condición de derecho y servicio público, concretamente, la igualdad, la libertad y el conocimiento. Como ya se ha explicado a lo largo de esta Sentencia, a través del texto acusado se discrimina sin justificación válida alguna a cierto sector de los electores (los abstencionistas), se les restringe su voluntad política y se reconoce un trato de mercancía a la educación ofrecida por instituciones privadas, que pone en entre dicho sus objetivos y finalidades constitucionales más próximas.

Dando aplicación a lo expresado, en la parte resolutive del presente fallo, la Corte declarará inexecutable la totalidad del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, salvo la expresión “o eventos de participación ciudadana directa”, respecto de la cual ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-041 del 27 de enero de 2004. La declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada incluye, entonces, el propósito que inspira el beneficio electoral, el estímulo propiamente dicho y al aparte normativo contenido en el párrafo único, en cuanto este último es inescindible a dicho estímulo y su relevancia y efectividad jurídica está supeditada a la vigencia del mismo.

## 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 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."*

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)

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-224/04

UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia de integración por no cumplirse los presupuestos (Salvamento parcial de voto)

UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia de integración por gozar de contenido propio, autónomo y separable (Salvamento parcial de voto)

Expediente N° D-4777

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

MAGISTRADO PONENTE:

RODRIGO ESCOBAR GIL

1. Con el debido respeto hacia las decisiones adoptadas por la Sala Plena, procedo a explicar las razones que me llevaron a salvar el voto en el proceso de la referencia, precisando que mi disentimiento es parcial, circunscrito únicamente el hecho de haberse integrado oficiosamente la unidad normativa con la totalidad del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003.

2. Ciertamente, aun cuando en el presente caso actué como Magistrado Ponente, y en términos generales comparto la decisión de declarar inexecutable el numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, no estuve de acuerdo con la decisión parcial de haberse extendido el juicio de constitucionalidad a la totalidad del precepto en cuestión.

3. Como tuve oportunidad de manifestarlo en el curso de los debates, no había lugar a integrar la unidad normativa con el resto de la norma parcialmente acusada, toda vez que no se cumplían los presupuestos que la jurisprudencia constitucional ha fijado para que, de manera excepcional y restrictiva, el juez constitucional pueda acudir a ese expediente. En efecto, conciente que el control constitucional de las leyes se activa -por regla general- a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, esta Corporación ha estimado que la posibilidad de adelantar un control oficioso, vinculando al proceso apartes normativos o preceptos no demandados, solo es admisible en los siguientes casos: (i) cuando se busque impedir que la decisión por tomar no resulte inocua; y (ii) cuando la disposición jurídica acusada se encuentre íntima e inescindiblemente ligada a fragmentos o textos no impugnados.

4. Dando aplicación a tales criterios, se recuerda que a través del numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, el Legislador se ocupó de regular un estímulo para los sufragantes, consistente en permitir que las universidades no oficiales establezcan, dentro de sus estrategias de mercadeo, un descuento en el valor de la matrícula a los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber votado en las últimas elecciones, aclarando en el mismo precepto que dicho estímulo se reconocerá "*Como una contribución a la formación de buenos ciudadanos*". Respecto de dicha norma, el actor se limitó a cuestionar la expresión "*buenos*" al considerar que, por su intermedio, se estaba creando una odiosa diferencia entre buenos y malos ciudadanos, clasificando en este último grupo a quienes por razones políticas, ideológicas, filosóficas o religiosas deciden abstenerse y no participar en la elección.

5. Una detenida lectura del precepto en cuestión y del cargo esgrimido en su contra, permite arribar a la conclusión que, para efectos del juicio de inconstitucionalidad planteado, la norma distingue claramente entre el propósito que inspira el estímulo, esto es, contribuir a la formación de buenos ciudadanos, y el estímulo propiamente dicho, consistente en la posibilidad de que las universidades privadas puedan reconocer descuentos en el valor de la matrícula para los alumnos sufragantes. En ese orden, el análisis sobre la existencia de una discriminación por calificarse de buenos ciudadanos solo a quienes participan activamente en una elección, sin duda ninguna compromete el referido propósito, pero en ningún caso el contenido del precitado estímulo, toda vez que dicha acusación no se dirige contra este último ni es predicable de su texto el cual goza de sentido propio.

6. Que se cuestione el adjetivo calificativo “*buenos*”, por odioso y discriminatorio, en nada afecta los términos en que fue concebido el estímulo que lo precede. De hecho, el retiro de tal expresión sólo trae como consecuencia que el incentivo electoral previsto en la norma se conceda, ya no como una contribución a la formación de “*buenos*” ciudadanos, sino como una contribución a la formación de ciudadanos.

7. De este modo, a partir del cargo que había sido formulado en su contra, la expresión “*buenos*” conformaba por sí misma una proposición jurídica completa, de manera que no existía razón para ampliar el juicio de inconstitucionalidad al resto de la disposición parcialmente acusada, respecto de la cual no se formuló cargo alguno. Para el suscrito, el hecho de que se hubiera procedido a declarar inexecutable únicamente la citada expresión, como en efecto se propuso en la ponencia inicial, no le restaba eficacia a la decisión ni tampoco comprometía el verdadero sentido y alcance de la norma a la cual pertenecía, ya que, tanto el aparte inicialmente acusado como el resto de la disposición, gozaban cada uno de contenido propio, autónomo y claramente separable.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

MAGISTRADO

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-224/04

UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia de integración por no estar dadas las condiciones jurídicas (Salvamento parcial de voto)

DERECHO AL VOTO-No es un derecho prestacional (Salvamento parcial de voto)

DERECHO AL VOTO-Carácter fundamental (Salvamento parcial de voto)

REF.: Expediente D-4777

MAGISTRADO PONENTE:

RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el respeto debido por las decisiones de la Corte Constitucional, el suscrito magistrado salva parcialmente el voto por las siguientes razones:

Por cuanto se hizo unidad normativa sin que estuvieran dadas las condiciones jurídicas para ello. No sobra recordar que la unidad normativa impide oír el criterio del Ministerio Público y de los ciudadanos, cuando lo óptimo es que estos sean escuchados antes de adoptarse una decisión

de constitucionalidad o de inconstitucionalidad sobre una norma jurídica. Lo más grave es que en este caso se hizo la unidad normativa sobre la base, no de un problema jurídico sino de aplicación práctica, y se hizo la integración sobre un argumento de aplicación, pero no sobre un argumento de inconstitucionalidad. Mi posición sobre el estímulo al voto es clara: puede hacerse en todos aquellos casos donde la Constitución o la ley no exijan umbrales o quórum de participación.

En relación con la parte motiva, no estoy de acuerdo con lo señalado en la página 17 de la sentencia al calificar el derecho al voto como un derecho prestacional, por las implicaciones que eso trae, pues podría no ser otorgado a ciertas categorías de personas.

El derecho al voto es, por antonomasia, el ejemplo de derecho político y como tal un derecho fundamental.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

MAGISTRADO

#### NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 Cfr. Entre otras las C-221/97 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-320/97 (MP Alejandro Martínez Caballero) y C-917 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

2 Cfr las Sentencias C-320 de 1997, C-565 de 1998, C-600 de 1998, C-481 de 1999, C-622 de 1999, C-740 de 1999 y C-992 de 2000, entre otras.

3 Sobre esas diversas fórmulas, ver Francis Hamon. Le referéndum... Loc-cit, p 41.

4 Sentencia C-145 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

5 Sentencia *Ibidem*.

6 Sentencia T-324 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

7 Sobre el punto se pueden consultar, entre otras, las siguientes Sentencias: T-324 de 1994, C-142 de 2001 y T-487 de 2003.

8 En esa orientación se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-324 de 1994 y C-142 de 2001.

9 Sentencia C-337 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

10 Sentencia C-145 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

11 Sentencia Ibídem.

12 Sentencia Ibídem.

13 Cfr. Temas Básicos de Derecho Constitucional, Tomo III, Coordinador Manuel Aragón Reyes, editorial CIVITAS, págs. 223-226.

14 Sentencia C-454 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

15 Sentencia C-410 de 1996 (M.P. Hernando Herrera Vergara)

16 Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

17 Sentencias T-450 de 1992, (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-560 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

18 Sentencias Ibídem.

19 Sentencias Ibídem

20 Sentencias Ibídem

21 sentencias Ibídem

---

*Fecha y hora de creación: 2026-06-21 03:58:48*