



4-37  
I

Bogotá, D.C., 22 NOV 2017

Señores  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.

**REF:** Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2°, numeral 5, de la Ley 403 de 1997, “*Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes*”, y contra el artículo 1 de la Ley 815 de 2003, “*Por la cual se aclara la Ley 403 de 1997 y se establecen nuevos estímulos al sufragante*”.

**Demandantes:** Juan David Ferreira Prada.

**Magistrada Ponente:** Gloria Stella Ortiz Delgado

**Expediente:** D-12105

**Concepto** 006376

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el señor Juan David Ferreira Prada, quien, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6, y 242, numeral 1, ibídem, solicita que se declare la inexecutable del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 403 de 1997 y del artículo 1° de la Ley 815 de 2003, cuyos textos se transcriben a continuación:

**“LEY 403 DE 1997**

(agosto 27)

**‘Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes’.**

**El Congreso de Colombia,**

**Artículo 2°.** Quien como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones, gozará de los siguientes beneficios:

**5.** El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos periodos académicos.”

**“LEY 815 DE 2003**

(Julio 7)

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

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Aclárese el alcance del numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 en el siguiente entendido: el descuento del diez por ciento (10%) en el valor de la matrícula a que tiene derecho el estudiante de Institución Oficial de Educación Superior, como beneficio por el ejercicio del sufragio, se hará efectivo no sólo en el período académico inmediatamente siguiente al ejercicio del



Concepto 005375

*sufragio sino en todos los períodos académicos que tengan lugar hasta las votaciones siguientes en que pueda participar.”*

### **1. Planteamientos de la demanda**

De acuerdo con el accionante las disposiciones acusadas contrarían los artículos 13, 69 y 258 de la Constitución Política.

Como fundamento de lo anterior, adujo que el descuento del 10% en el costo de la matrícula para los estudiantes de instituciones oficiales de educación superior, que acrediten *haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos*, implica un trato diferenciado que no encuentra justificación constitucional alguna, entre las personas que ejercieron su derecho al voto y las que no.

A partir de la premisa descrita, el demandante procedió a hacer un test de razonabilidad, en el cual identificó que el objetivo perseguido por el legislador al integrar esa medida al ordenamiento jurídico, no es otro que incentivar la participación electoral, como respuesta a los altos niveles de abstencionismo, así como el de lograr un efectivo fortalecimiento de la democracia, todo lo cual en palabras del accionante, *busca una finalidad constitucionalmente legítima y se fundamenta en un criterio objetivo que no abre la puerta a la arbitrariedad en su aplicación.*

No obstante, sostuvo que *las medidas contempladas en la ley no consultan el trasfondo teleológico de los principios establecidos en la Carta Política, particularmente aquellos que tratan del papel que representa la población dentro de la construcción de un nuevo Estado puesto que, el constituyente estableció derechos y deberes correlativos que no pueden estar supeditados a ningún tipo de beneficio sino más bien a la satisfacción individual que solidariamente aporta para la consecución de los fines del Estado.*

Por otra parte, reconoció que la implementación de mecanismos legales para incentivar la participación en las elecciones, encuentra fundamento en la Constitución Política, y en consecuencia, aceptó que al menos en principio, la medida contenida en la norma reprochada es válida a la luz del ordenamiento jurídico colombiano.

Sin embargo, advirtió que no existe justificación alguna para establecer un trato desigual, al otorgar un beneficio económico a quienes voten, más aun cuando para el demandante, no existe conexidad entre el ejercicio de ese derecho y el beneficio, por lo que considera que la medida no es proporcional ni necesaria. ✎



Concepto 006376

En este sentido, adujo que *el legislador hizo una errada apreciación al cumplir sus deberes constitucionales alentando la participación mediante incentivos económicos, que (...) pueden más que beneficiar, obstaculizar el proceso democrático alentando el clientelismo.*

En conclusión para el accionante, las normas acusadas son contrarias a los artículos 13 y 258 de la Constitución Política, dado que el beneficio reconocido desnaturaliza el derecho al voto, y porque la medida carece de proporcionalidad entre el fin que se persigue y los principios que se sacrifican para alcanzarlo.

Respecto al cargo por el presunto desconocimiento de la autonomía universitaria, sostuvo que el descuento del 10% en la matrícula de instituciones oficiales de educación superior, representa un detrimento significativo de los ingresos de las mismas, lo que a la postre pone *en riesgo otros derechos fundamentales al establecer una disminución considerable en los ingresos de las Universidades Públicas.*

Señaló que en el Decreto 2566 de 2003, se establecieron las condiciones mínimas de calidad, necesarias para que las instituciones de educación superior obtengan el registro calificado, entre las cuales se encuentran los recursos financieros. En virtud de lo anterior, estima que el descuento de que tratan las disposiciones demandadas es *exagerado, peligroso y desproporcionado para la evolución y el desarrollo de la educación superior*, en tanto afecta un elemento esencial de la autonomía universitaria, esto es la autonomía administrativa y financiera.

Finalmente, el accionante estima que las normas demandadas no superan el test de razonabilidad, por lo cual, solicita que se declaren inexecutable.

## **2. Problema jurídico**

De conformidad con los cargos señalados, corresponde determinar si el numeral 5° del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 y el 1° de la Ley 815 de 2003, son contrarios al principio de igualdad (art. 13 CP), a la autonomía universitaria (art. 69 CP) y al derecho al voto (art. 258 CP), al otorgar un descuento del 10% en el costo de la matrícula a los estudiantes de instituciones oficiales de educación superior, cuando acrediten haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos.



Concepto 006376

### 3. Análisis constitucional

El Ministerio Público solicitará a la Corte Constitucional que se esté a lo resuelto en la Sentencia C-337 de 1997, en lo que respecta a los cargos por la presunta vulneración del derecho a la igualdad y a la naturaleza del derecho al voto, y además, que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas, al no encontrarse contrarias a la autonomía universitaria.

#### 3.1. De las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 002/95 Cámara, 220/96 Senado

Como pasará a demostrarse, existe identidad entre los argumentos presentados en las objeciones gubernamentales, el 26 de diciembre de 1996<sup>1</sup>, y las razones expuestas por el accionante en la demanda que se estudia.

Así, en las mencionadas objeciones formuladas al entonces proyecto de ley No. 002/95 Cámara, 220/96 Senado, "[p]or la cual se establecen estímulos para los sufragantes", se adujo que era contrario al "artículo 13 de la Carta 'al establecer privilegios o beneficios para los ciudadanos que ejercen el derecho al voto', cargo que concret[ó] así: 'Es claro entender que en la Carta Política se señala en el artículo 256 (sic) que el voto es un derecho y un deber ciudadano, y que como tal su ejercicio no debe supeditarse al otorgamiento de beneficios para los ciudadanos que efectivamente ejerzan ese derecho, creando de suyo para aquellos que por cualquier motivo no pudieran ejercerlo un desmejoramiento en sus condiciones de vida al no poder acceder a la educación, a subsidios de vivienda, o descuentos en las matrículas en los establecimientos educativos y rebajas en la prestación del servicio militar, tal como se dispone en el proyecto que se objeta. (Subrayas fuera del texto original).

Para respaldar sus afirmaciones cit[ó] las consideraciones [contenidas en] la sentencia No. C-022 de 1996, mediante la cual se declaró inexecutable el literal b) del artículo 40 de la ley 48 de 1993, para concluir que 'el proyecto de ley sometido a nuestra consideración señala una diferenciación irrazonable en las oportunidades de acceso al empleo de Estado, a las becas educativas, a la adjudicación de predios rurales y subsidios de vivienda, para aquellos ciudadanos que por cualquier razón no puedan ejercer su derecho al voto'".

<sup>1</sup> En dicha oportunidad el Presidente de la República consideró inconstitucionales los beneficios otorgados en el Proyecto de Ley, por vulneración al derecho a la igualdad (artículo 13 Superior), y por ser contrarios a la naturaleza misma del derecho al voto (artículo 258 Superior). ↗



Concepto 006376

Como puede verse, dichos argumentos coinciden con los planteados por el accionante en la demanda *sub examine*, pues este, haciendo uso de un test de razonabilidad concluyó que si bien se cumplen algunos presupuestos que podrían justificar el trato diferencial contenido en la norma bajo análisis, como la existencia objetiva de un fin perseguido con la medida, que para este caso es el fortalecimiento de la democracia y la participación electoral, en un contexto político y social de abstencionismo y desinterés —lo cual reconoce como una *finalidad constitucionalmente legítima*—, dichos estímulos, a su juicio, generan un tratamiento discriminatorio, que se agrava por la conexidad de los beneficios reconocidos con el derecho a la educación.

Además, según el accionante, *[l]os estímulos previstos en la ley desconocen el principio de igualdad, al establecer privilegios en favor de algunos votantes, pues limitan el ejercicio de algunos derechos a quienes no voten, desconociendo que la Constitución no ha supeditado el reconocimiento de los mismos al cumplimiento de un deber ciudadano, y reproducen una distorsión en la naturaleza del derecho al voto, pues existe una suerte de presión que no permite el ejercicio del mismo con plena libertad.*

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-337 de 1997, declaró exequibles las normas acusadas en la demanda bajo estudio, y en consecuencia, respecto de los cargos por la presunta violación de los artículos 13 y 258 superiores, se encuentra configurada la cosa juzgada constitucional.

### 3.2. Consideraciones contenidas en la Sentencia C-337 de 1997

Como se mencionó, mediante la Sentencia C-337 de 1997<sup>2</sup> la Corte Constitucional declaró exequible el beneficio reprochado.

En dicha decisión esa Corporación sostuvo que *“[r]esultaría paradójico que el legislador, no siendo competente para criminalizar la abstención -conducta no plausible-, tampoco pudiera incentivar la conducta ciudadana -ésta sí plausible- que se le opone: soportar la carga que significa ejercer conscientemente el voto. Cuando la Constitución consagra el sufragio como un derecho y un deber, el legislador tiene la posibilidad de desestimular la conducta abstencionista y de estimular el sufragio. Si el voto de los ciudadanos es necesario para legitimar la democracia, el legislador no sólo*

<sup>2</sup> Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz



Concepto 006376

*puede sino que debe estimular el voto, claro está, sin vulnerar principios constitucionales como el contenido en el artículo 13.*

*[Agregó] además, que [e]n este caso, el trato desigual que se establece entre las personas que votaron y aquellas que no lo hicieron, tiene una justificación razonable, [p]orque tanto el voto, como el pago de la matrícula en una institución oficial, son cargas que impone el Estado al ciudadano, pudiendo, como ya lo había señalado la Corte, compensarlas. [Y] porque este beneficio no sacrifica el acceso a la educación superior, pues se trata de personas que ya tienen un cupo ganado por méritos académicos, dentro de la institución universitaria.”*

Como puede verse, la Corte Constitucional ya se pronunció respecto de la constitucionalidad de las medidas para incentivar la participación política ciudadana (contenidas en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 403 de 1997 y en el artículo 1 de la Ley 815 de 2013). Existe así una declaración inequívoca de exequibilidad de las normas acusadas en esta demanda por los cargos ya analizados en dicha oportunidad.

En consecuencia, se configura cosa juzgada constitucional (artículo 243 C.P.) respecto del cargo por la presunta vulneración del derecho a la igualdad y a la naturaleza constitucional del derecho-deber al voto.

En virtud de lo anterior, la Procuraduría General de la Nación solicitará a la Corte Constitucional que se esté a lo resuelto en la Sentencia C-337 de 1997, en la cual se declaró exequible el artículo 2 de la Ley 403 de 1997, al encontrar infundadas las objeciones gubernamentales.

Así mismo, se pedirá que en aplicación de la cosa juzgada constitucional material, se declare exequible el artículo 1 de la Ley 815 de 2003, pues este únicamente aclara el alcance temporal de aplicación del descuento, sin cambiar el contenido de la norma, ni el beneficio allí indicado.

### 3.2. Cargo por vulneración a la autonomía universitaria (artículo 69)

El accionante estima que el descuento del 10% en la matrícula de instituciones oficiales de educación superior, afecta financieramente y atenta contra la estabilidad y las posibilidades de acreditación de las mismas.

Además, hizo un análisis del marco legal que desarrolla la autonomía universitaria, para concluir que *mediante las medidas tomadas por el*



Concepto 00637.6

*legislador en la Ley 403 de 1997 y aún más gravosas en la aclaración hecha por la Ley 815 de 1003 para incentivar el sufragio y contrarrestar los efectos del abstencionismo electoral[,] se puede observar un claro detrimento en los ingresos y el patrimonio en las instituciones estatales u oficiales de educación superior<sup>3</sup>:*

El Ministerio Público no comparte dicha apreciación, pues no toda intervención del legislador en la administración de las instituciones de educación públicas vulnera la autonomía universitaria, en tanto la educación es un derecho que por su naturaleza debe ser regulado y vigilado, y de otro lado, el Estado tiene la potestad de renunciar a algunos ingresos como mecanismo para incentivar el ejercicio del derecho al voto, y como una consecuencia directa de la aplicación de los principios contenidos en el ordenamiento constitucional.

*De hecho, “[u]na de las más importantes consecuencias de la autonomía universitaria consiste en la autonomía financiera y administrativa, es decir, en la capacidad para decidir, de manera autónoma, la administración y el destino de sus rentas. [Y además que] [c]omo consecuencia de esta regla, los recursos que han sido asignados a la universidad pública y los que ella obtenga en ejercicio de su labor, serán destinados, al menos en principio, a las prioridades establecidas por los órganos de gobierno de cada universidad.”<sup>4</sup>.*

Ahora bien, las autoridades administrativas, en ejercicio de su potestad reglamentaria, no pueden limitar de manera sustancial la autonomía universitaria<sup>5</sup>, por lo que la ley no puede – ni explícita ni implícitamente – conferir al gobierno la facultad de limitar la autonomía financiera de las universidades<sup>6</sup>.

*Así, “cualquier injerencia sustancial en la administración de las rentas propias de las universidades debe provenir del legislador y ajustarse a los principios constitucionales que garantizan el respeto a la autonomía universitaria”.*

Es decir, que contrario a lo interpretado por el demandante, el legislador sí puede intervenir en la administración de las rentas de las universidades sin

<sup>3</sup> La Procuraduría General de la Nación no se pronunciará respecto de este punto dado que las normas de rango legal no constituyen parámetro de constitucionalidad.

<sup>4</sup> Sentencia C-508 de 2008, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.

<sup>5</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.



Concepto 006375

que se configure una violación a la autonomía universitaria, más aun cuando *“se trata de instituciones oficiales de educación superior, lo que permite que el Estado pueda renunciar a algunos ingresos económicos que normalmente recibiría por el pago de matrículas”*<sup>7</sup>.

Finalmente, se solicitará a la Corte Constitucional que declare exequible el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 403 de 1997 y el artículo 1 de la Ley 815 de 2003, en tanto el descuento del 10% en la matrícula de instituciones públicas de educación superior, no representa una violación a la autonomía universitaria.

#### 4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que se **ESTÉ A LO RESUELTO** en la sentencia C-337 de 1997 en lo atinente al cargo por vulneración a los artículos 13 y 258 constitucionales; y que declare **EXEQUIBLE** el numeral 5 del artículo de la Ley 403 de 1997 y el artículo 1 de la Ley 815 de 2015, por no violar la autonomía universitaria.

De los Señores Magistrados,

  
**FERNANDO CARRILLO FLÓREZ**  
Procurador General de la Nación

LOM/VFG

<sup>7</sup> Sentencia C-337 de 1997, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz.