

Sentencia C-523/03

EXTRANJEROS-Derechos y garantías

ESTADO-Deber de proteger derechos fundamentales del extranjero

EXTRANJEROS-Titulares de los mecanismos constitucionales

CONSTITUCION POLITICA VIGENTE-Reconoce a los extranjeros el derecho al trato igual

EXTRANJEROS-Limitación de los derechos por razones de orden público

EXTRANJEROS-Limitación a los derechos debe provenir del legislador

LEGISLADOR-Facultad de restricción a los derechos de los extranjeros no es absoluto

DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA-Se contrae específicamente a los nacionales

DERECHOS POLITICOS-Ejercicio requiere de la ciudadanía

DERECHO A LA PARTICIPACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO-Ejercicio restringido a los ciudadanos

DERECHOS POLITICOS-Excepción a la reserva de titularidad

DERECHOS POLITICOS-Fundamento de la reserva de titularidad

DERECHOS POLITICOS A EXTRANJEROS-Casos en el ámbito de derecho comparado

EXTRANJEROS-Establecimiento del voto es una potestad del legislador más no un imperativo de la Constitución

CODIGO NACIONAL DE POLICIA-Prohibición de participar en elecciones de votación popular no contraría la Constitución

La Corte observa, que si bien la norma demandada fue expedida con anterioridad a la Carta Política de 1991, ésta no resulta incompatible con las nuevas previsiones que el texto fundamental hizo respecto de los derechos a los extranjeros y concretamente frente a la posibilidad del legislador de concederles a estas personas el derecho al voto, por cuanto

los efectos de ese precepto legal simplemente reproducen la disposición constitucional que impone la reserva de la titularidad de los derechos políticos a los nacionales, dentro de los cuales se encuentra la facultad de participar en la conformación del poder político a través del voto.

Referencia: expediente D-4385

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 1º del artículo 172 del Decreto-ley 1355 de 1970 - Código Nacional de Policía.

Actores: Edison Restrepo Restrepo, María Teresa Granada Baquero y Jairo Orozco Cardona.

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., primero (1) de julio de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, los ciudadanos Edison Restrepo Restrepo, María Teresa Granada Baquero y Jairo Orozco Cardona, demandaron la inconstitucionalidad del numeral 1º del artículo 172 del Código Nacional de Policía por considerar que dicha norma viola los artículos 4 y 100 de la Carta Política.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso y se subraya lo acusado:

*"DECRETO 1355 DE 1970
por el cual se dictan normas sobre policía*

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la Comisión Asesora establecida en ella,

DECRETA

CAPITULO VII

DE LOS EXTRANJEROS

Artículo 172. Son derechos políticos vedados al extranjero:

1º) Participar en elecciones de votación popular;

2º) Ser elegido para presidente de la República, miembro de cualquiera de las cámaras del congreso, diputado a las asambleas departamentales y concejal;

3º) Desempeñar empleos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción;

4º) Participar en la organización o en el funcionamiento de los partidos políticos, de sus agencias o de sus comités;

5º) Participar como orador en reuniones públicas, de carácter político;

6º) Hacer contribuciones de dinero para el sostenimiento de los partidos políticos o para favorecer campañas políticas de cualquier candidato por elegir para la presidencia de la República o para las corporaciones públicas que se forman por el voto del pueblo."

III. LA DEMANDA

Los demandantes solicitan la declaratoria de inexecutable del numeral 1º del artículo 172 del Código Nacional de Policía por considerar que dicha norma viola los artículos 4 y 100 de la Carta Política.

Exponen los accionantes que una de las innovaciones más importantes introducidas en la Constitución Política de 1991 fue la relacionada con la ampliación de facultades y derechos otorgados a los extranjeros, en el sentido de permitir que éstos puedan participar en las elecciones y

consultas populares de carácter municipal (Art. 100 *ídem*) en los términos que fije la ley.

En este sentido, consideran que al impedirse por el precepto acusado que los extranjeros participen en elecciones de votación popular dicha regla constitucional resulta transgredida.

Respecto de la presunta violación del artículo 4 Superior, los actores simplemente transcriben el texto de dicha disposición pero no plasman ningún tipo de argumento o razón que justifique su desconocimiento por la norma sometida a control.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderada judicial, solicita declarar la exequibilidad del precepto demandado.

Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, explica el interviniente que la nacionalidad es requisito indispensable para la titularidad de los derechos políticos y que dentro de éstos se encuentra la facultad de elegir y ser elegido, tomar parte en referendos, plebiscitos, consultas populares, cabildos abiertos, constituir partidos y movimientos políticos, etc.

En este sentido, señala que del contenido del artículo 100 Superior, puede deducirse que los derechos políticos se encuentran reservados a los nacionales y que excepcionalmente la ley puede reconocerles ciertos derechos de esta naturaleza a los extranjeros.

Sostiene que esta autorización contemplada por el Constituyente al legislador para conceder derechos políticos a los extranjeros, no es absoluta por cuanto no se encuentra consagrada como un imperativo sino como una posibilidad que puede utilizar el legislador dentro de su libertad de configuración legislativa y además porque los extranjeros eventualmente beneficiados con la medida, así como las modalidades de derechos de los cuales serían titulares, se restringen a los consagrados en el Constitución.

Concluye, que la disposición demandada se encuentra ajustada a la Carta Política en la medida en que reproduce la reserva de titularidad de derechos políticos a los nacionales y adicionalmente, por cuanto el legislador todavía no ha hecho uso de la opción del reconocimiento limitado de esos derechos a los extranjeros residentes en Colombia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de la disposición acusada.

Después de hacer varias consideraciones sobre los derechos políticos explica que la calidad de nacional colombiano es condición previa para su ejercicio y que ello resulta justificado por la estrecha relación que tiene esa calidad con la defensa de los intereses del Estado, la seguridad nacional y la manera como deben regirse los destinos políticos, sociales y económicos del país.

Respecto del artículo 100 de la Constitución Política, considera que este precepto fundamental si bien mantiene la titularidad restringida de esos derechos también le otorga al Congreso la facultad de reglamentar si les concede o no a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.

Sobre este aspecto, considera que esta concesión obedece a una nueva concepción de la democracia, de la extensión de las relaciones dentro del contexto internacional actual y además, de la inserción de los países latinoamericanos en el plano mundial y en los bloques económicos.

Agrega, que el Constituyente previó la posibilidad que los extranjeros residentes en Colombia pudieran ser consultados en aquellos asuntos que están sometidos a decisión popular en el área de la administración local y en las elecciones del mismo nivel, pero esta innovación al establecerse como una excepción al principio general del artículo 99 Superior, está supeditada a que el legislador cuando lo considere conveniente les otorgue tal derecho.

Colige el Director del Ministerio Público, que la norma acusada no transgrede el ordenamiento constitucional, puesto que es el legislador en desarrollo de su libertad de configuración, el que tiene la competencia para establecer o no las condiciones y presupuestos para el ejercicio del derecho al voto de los extranjeros, sin que pueda entenderse que el constituyente haya impuesto a dicho órgano legislativo una obligación en este sentido.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5° de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda, por estar contenida la norma acusada en un Decreto con fuerza de ley.

2. Planteamiento del problema jurídico

La demanda de inconstitucionalidad instaurada en contra del numeral 1° del artículo 172 del Código Nacional de Policía, versa sobre presunta violación al artículo 100 de la Carta Política que dicha norma legal apareja, al prohibir a los extranjeros participar en elecciones de votación popular.

Para el Ministerio interviniente como para el señor Procurador General de la Nación el precepto demandado está ajustado a la Constitución, en la medida en que el Constituyente de 1991 le confirió al legislador, en desarrollo de su libertad de configuración, la opción de reconocer a los extranjeros ciertos derechos políticos cuando el órgano legislativo lo considere conveniente.

Desde esta perspectiva, corresponde a esta Corporación, pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada y para el efecto determinar si la prohibición que cobija a los extranjeros para participar en elecciones de votación popular desconoce el artículo 100 Superior.

3. Derechos de los extranjeros en la Constitución Política. Potestad del legislador para conceder ciertos derechos políticos a los extranjeros residentes en Colombia

La Constitución Política de 1991 regula en su Título III lo concerniente a los habitantes de Colombia, de cuya lectura se advierte la existencia de por lo menos tres categorías, los nacionales (Arts. 96 y 97 C.P.), los ciudadanos (Arts. 98 y 99 C.P.) y los extranjeros¹ (Art.100 C.P.).

El inciso primero del artículo 100 de la Carta Política, establece que los extranjeros disfrutan en Colombia de los mismos derechos civiles y garantías que se conceden a los nacionales, salvo las limitaciones que se establezcan en aquélla o en la ley.

Desarrollo de esta preceptiva es el deber del Estado colombiano de proteger los derechos fundamentales del extranjero y por ende de las autoridades de la República (Art. 113 C.P.) de garantizarlos de forma efectiva, como ocurre con los derechos de los nacionales (Art. 2 C.P.).

Correlativo a lo anterior los extranjeros son titulares de los mecanismos constitucionales para hacer efectiva la garantía de los derechos que a ellos les reconoce el ordenamiento jurídico. Así, pueden interponer acciones de *habeas corpus*², tutela³, cumplimiento⁴, populares⁵ y de grupo⁶ por cuanto ellas tienen como sujeto activo a toda persona. Recuérdese que los

¹ A estos últimos el Diccionario de la Real Academia Española, vigésima segunda edición, los define de la siguiente manera: "*Extranjero*. adj. Que es o viene de país de otra soberanía.// 2. Natural de una nación con respecto a los naturales de cualquier otra.// 3. Toda nación que no es la propia."

² Cfr. Artículo 30 de la Constitución Política.

³ Sobre este particular pueden estudiarse entre otras, las Sentencias T-172 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-321 de 1996 M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁴ Cfr. Artículo 87 de la Constitución Política y artículo 4 de la Ley 393 de 1997.

⁵ Cfr. Artículo 12 numeral 1° de la Ley 472 de 1998.

⁶ Cfr. Artículo 48 Ley 472 de 1998.

sujetos de estas modalidades de protección constitucional no lo son por virtud del vínculo político que exista con el Estado colombiano sino por el hecho de ser personas.⁷

Sobre este particular, esta Corporación ha sostenido “que bajo el nuevo marco constitucional, en ningún caso el legislador está habilitado y mucho menos la autoridad administrativa [...] para desconocer la vigencia y el alcance de los derechos fundamentales ni los derechos inherentes a la persona humana garantizados en la Carta Política y en los tratados internacionales en el caso de los extranjeros, así aquéllos se encuentren en condiciones de permanencia irregular.”⁸

Es evidente entonces, que la Constitución Política reconoce a los extranjeros el derecho al trato igual, asegurándoles la protección jurídica de los mismos derechos y garantías de que son titulares los nacionales.⁹ En este sentido, debe precisarse que dicho reconocimiento genera al mismo tiempo la responsabilidad en cabeza del extranjero, de atender cabal y estrictamente el cumplimiento de los deberes y obligaciones que la misma normatividad consagra para todos los residentes en el territorio de la República conforme lo ordena el inciso segundo del artículo 4 Superior.¹⁰

No obstante, la misma Constitución advierte, que la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Entre los desarrollos de esta disposición se encuentra el literal j) del artículo 38 de la Ley 137 de 1994 que otorga al Gobierno la facultad de:

“j) Subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros, de conformidad con el artículo 100 de la Constitución.

Los extranjeros deberán realizar las comparecencias que se ordenen, cumplir las normas que se dicten sobre renovación o control de permisos de residencia y observar las demás formalidades que se establezcan. Quienes contravengan las normas que se dicten, o contribuyan a perturbar el orden público, podrán ser expulsados de Colombia. Las medidas de expulsión deberán ser motivadas. En todo caso se garantizará el derecho de defensa.

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-172 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-215 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz.

⁹ Sobre este particular, la Corte precisó en la Sentencia C-1259 de 2001 que “el reconocimiento de los derechos de los extranjeros no implica que en nuestro ordenamiento está proscrita la posibilidad de desarrollar un tratamiento diferenciado en relación con los nacionales.”

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-215 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz.

En ningún caso, los extranjeros residentes en Colombia podrán ser declarados responsables ni obligados a responder con su patrimonio, por los actos del Gobierno de su país.

Los apátridas y refugiados respecto de los cuales no sea posible la expulsión, se someterán al mismo régimen que los colombianos;”

Sobre estas limitaciones a los derechos de los extranjeros, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-179/94¹¹ precisó, que dichas restricciones deben provenir del legislador y justificarse en razón de la preservación del orden público. Se explicó en dicha ocasión que:

si bien es cierto que los extranjeros tienen los mismos derechos "civiles" que los colombianos, es la misma Constitución en el artículo 100, la que permite que "por razones de orden público", se sometan a condiciones especiales o se les niegue el ejercicio de determinados derechos civiles y, en el caso a estudio, se trata precisamente de un estado excepcional cual es el de conmoción interior, en el que el orden público necesariamente debe estar perturbado. Además, obsérvese que en el literal acusado, no se alude a los derechos fundamentales de los extranjeros, sino solamente a sus derechos civiles, con lo cual la norma se adecua al citado canon constitucional.

Sobre la exigencia constitucional de que tales condicionamientos o limitaciones a los derechos civiles de los extranjeros deben efectuarse por medio de ley, es un requisito que la norma impugnada cumple, pues los decretos legislativos que expide el Presidente de la República durante los estados de excepción son leyes en sentido material.

Aunado a lo anterior debe señalarse, que las facultades del legislador en lo que concierne a las restricciones que puede establecer para salvaguardar el orden público no son absolutas, pues aquéllas encuentran su límite en la dignidad del ser humano y en la necesidad de garantizar los derechos fundamentales. De esta manera, es claro que la ley no puede restringir, en razón de la nacionalidad los derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, dado que ellos son inherentes a la persona humana y tienen un carácter universal,¹² sin embargo no ocurre lo mismo con los derechos civiles, como se acaba explicar.

A diferencia de los derechos fundamentales y civiles de los cuales son titulares los extranjeros en las condiciones explicadas, los derechos de participación política se contraen específicamente a los nacionales, toda

¹¹ Corte Constitucional Sentencia C-179 de 1994. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-385 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

vez que aquí el derecho no se reconoce a la persona humana en cuanto tal sino a ella en cuanto ciudadana del Estado.

La concepción de participación democrática consagrada en el Preámbulo y en los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de 1991, postula un vínculo entre el pueblo y los servidores públicos que éste en ejercicio de su soberanía elige. Relación que se traduce en la institucionalización del mandato popular imperativo, que en ciertos casos es revocable. Adicionalmente, en desarrollo del principio de participación que fundamenta todo el ordenamiento constitucional se establecieron mecanismos diferentes al voto, como la consulta popular, el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto y la iniciativa popular legislativa y normativa que hacen posible la intervención activa de los ciudadanos en la adopción de las decisiones que regirán sus destinos.

De esta manera, la Carta Política consagra "la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social."¹³

Del análisis de los artículos 40 y 99 de la Constitución, se advierte también, que no basta ser nacional colombiano para ejercer los derechos políticos. Es necesaria la ciudadanía, que requiere de la concurrencia de los elementos de la nacionalidad y la edad, la cual es de 18 años, mientras la ley no disponga lo contrario.

Por ello puede afirmarse que el derecho a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político está restringido a los ciudadanos. Nótese que tanto el sufragio, el derecho a elegir y a ser elegido, y el derecho a desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, exigen esa condición (Art. 99 *ídem*).

El segundo inciso del artículo 100 de la Carta Política establece un principio general, referido a que sólo los nacionales poseen derechos políticos, así mismo consagra una excepción consistente en que el legislador puede conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto para que éstos puedan participar en elecciones y consultas populares de carácter local.

Conforme lo ha sostenido esta Corporación¹⁴ la reserva de titularidad de los derechos políticos para los nacionales tiene su fundamento en el hecho de que por razones de soberanía es necesario limitar su ejercicio, situación que está en concordancia con el artículo 9º de la Carta, que prescribe que las relaciones exteriores del Estado colombiano deben cimentarse en la soberanía nacional.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-093 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

No obstante, el Constituyente de 1991 superó la visión reduccionista a lo nacional contenida en la Carta Política derogada, advirtiendo implícitamente que la persona que viene de otro lugar no es un extraño, y que por el contrario, es alguien, que en situaciones determinadas puede aportar sus experiencias y cooperar en la realización de las metas de una comunidad cuyas decisiones le afectan directa o indirectamente. Esta posición al igual que los postulados constitucionales de integración con las demás naciones (Preámbulo y Arts. 9, 227, 289 C.P.) reconocen la existencia de una concepción de que el mundo es de todos y por lo mismo cada ser humano es un ciudadano universal, perspectiva que armoniza con el pensamiento aristotélico de que el hombre es por naturaleza un animal político (*zoon politicon*).

Sobre este particular, la Constitución Política otorgó la facultad al legislador, para que atendiendo a las circunstancias propias de la actividad política y en ejercicio de su libertad de configuración, concediera ciertos derechos políticos a los extranjeros residentes en Colombia, concretamente la facultad de votar en las elecciones de Alcaldes mayores, Alcaldes municipales, concejales y ediles. Así mismo, participar en consultas populares que se lleven a cabo en municipios y distritos.

El fundamento de esta decisión, ha dicho la Corte, “estriba en que las elecciones municipales y distritales sólo conciernen el destino político local. Las circunscripciones departamentales y nacionales les están vedadas a los extranjeros. En una localidad lo que está en juego no es el destino político de la nación sino la posibilidad de influir en la toma de decisiones sobre los asuntos de orden local. Tales asuntos son, de conformidad con los artículos 311, 313 y 315 de la Carta, de naturaleza administrativa, de planificación, de participación y en general de desarrollo estrictamente local, para lo cual resulta legítimo que un extranjero vecino de un municipio, a quien le afectan tal suerte de decisiones, pueda influir en las mismas.”¹⁵

En este sentido, debe precisarse que la Carta Política no hizo reconocimiento alguno de derechos políticos a los extranjeros residentes en Colombia. Así, la excepción a la reserva de la titularidad de los derechos políticos a los nacionales debe ser entendida, como la autorización del Constituyente para que en los precisos términos del artículo 100 sea la ley la que conceda el derecho al voto a esas personas. Por lo mismo, hasta que dicha norma legal no sea expedida no existe para los extranjeros la posibilidad de participar en el control y conformación del poder político local.

En el ámbito del Derecho Comparado, se encuentran varios casos en los que la Constitución Política sí reconoce directamente derechos políticos a

¹⁵ *Ibidem*.

los extranjeros, por ejemplo en la Carta Política de la República Oriental de Uruguay se establece:

*"Artículo 78. **Tienen derecho al sufragio**, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres **extranjeros**, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República.*

La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad." (Resaltado fuera de texto)

Por su parte la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prescribe:

"Artículo 64. Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

El voto para las elecciones municipales y parroquiales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política." (Resaltado fuera de texto)

La Carta Política de la República de Chile consagra:

*"Artículo 14. **Los extranjeros avecindados en Chile** por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, **podrán ejercer el derecho de sufragio** en los casos y formas que determine la ley." (Resaltado fuera de texto)*

Del análisis de las anteriores normas se infiere que dichos Estados otorgaron, desde el propio texto constitucional, ciertos derechos políticos a los extranjeros, específicamente el derecho al sufragio. En estos eventos el papel de la ley, es el de desarrollar el texto constitucional para el ejercicio de dicho derecho.

Empero, en el ordenamiento fundamental colombiano, el Constituyente le defirió a la ley la facultad de conceder a los extranjeros que tengan la condición de residentes el derecho al voto en elecciones y consultas populares de carácter local, ello se constata de la interpretación del inciso segundo del artículo 100 que preceptúa:

“Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.” (Resaltado fuera de texto)

Nótese entonces, que el Constituyente no impuso un mandato al legislador para que concediera el derecho al voto a los extranjeros, sino que *contrario sensu*, le otorgó la iniciativa para que en desarrollo de la cláusula general de competencia de que es titular, hiciera dicho reconocimiento. Así entonces, el establecimiento del voto a los extranjeros, es una potestad del legislador más no un imperativo proveniente del texto fundamental.

4. Contenido de la norma parcialmente acusada y su armonía con el texto constitucional

El Código Nacional de Policía, expedido en vigencia de la Carta Política de 1886, reguló en el Libro Segundo lo relativo al ejercicio de algunas libertades públicas haciendo en el Capítulo VII previsiones sobre los derechos de los extranjeros. Precisa la normativa, que éstos pueden ejercer los mismos derechos y están protegidos por las mismas garantías reconocidas a los nacionales colombianos, salvo el ejercicio de los derechos políticos que les están reservados a éstos (Art. 171 C.N.P.).

En el mismo sentido, el artículo 172 *ídem* en seis numerales hizo una relación de los derechos políticos vedados al extranjero, los cuales se aplican tanto a aquél que es residente como al que no ostenta esa condición.

El primero de ellos, cuya acusación es el objeto de este proceso, concierne, a la prohibición de participar en elecciones de votación popular, esto es, que el extranjero no puede elegir autoridades del orden nacional como Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores y Representantes a la Cámara. A nivel seccional tampoco podrán elegir Gobernadores y Diputados y en el ámbito local Alcaldes Mayores, Alcaldes Municipales, Concejales ni Ediles.

En concepto de los actores, dicha prohibición atenta contra el artículo 100 Superior, puesto que se le impide al extranjero participar en las elecciones de los servidores públicos del orden municipal y distrital.

A este respecto, considera la Corte que el reproche de constitucionalidad planteado no está llamado a prosperar, por cuanto está fundado en el equivocado entendimiento de que la Constitución Política otorga en forma

directa el derecho al voto a los extranjeros residentes en Colombia, interpretación que según se ha explicado, no corresponde al sentido y alcance que debe darse a la excepción de la reserva de la titularidad de los derechos políticos en los nacionales colombianos, consagrada en el artículo 100, que se reitera, atribuyó a la ley la **opción** o la **posibilidad**¹⁶ de conceder el derecho al voto a dichos extranjeros.

Quiere decir esto, que el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración política para determinar el momento y las condiciones en que se concederá dicho derecho. Esta libertad lo faculta tanto para establecer en los términos del inciso segundo del artículo 100 Superior la oportunidad y condiciones para que los extranjeros residentes en Colombia puedan ejercer el derecho al voto como para determinar lo contrario, todo ello de acuerdo con su visión acerca de que es lo más conveniente para el país, decisión en la cual deberá consultar la justicia y el bien común (Art. 133 *ídem*).

La Corte advierte también, que podría sostenerse que si bien la Carta Política confiere una facultad al legislador para conceder el derecho al voto a los extranjeros, dicha preceptiva no lo autoriza para prohibir a éstos su ejercicio, por lo que la restricción contenida en el precepto acusado resultaría contraria a la Constitución.

Sobre este particular, debe precisarse que dicho argumento es meramente gramatical y no consulta la interpretación que debe darse a la norma demandada, en observancia del principio de conservación del derecho¹⁷, según el cual, a partir del juicio de constitucionalidad de una disposición legal no es viable declarar su inexecutable y, en consecuencia, impedir su ejecución en el ordenamiento jurídico, cuando la misma admite por lo menos una interpretación ajustada a la Constitución. En estos eventos, la Corte debe emitir una sentencia interpretativa condicionando la aplicación del precepto legal a la interpretación que desarrolla el texto constitucional,¹⁸ y de esa manera, conservar al máximo las disposiciones emanadas del legislador, en virtud del respeto al principio democrático.¹⁹

En aplicación del citado criterio hermenéutico, la Corte observa, que si bien la norma demandada fue expedida con anterioridad a la Carta Política de 1991, ésta no resulta incompatible con las nuevas previsiones que el texto fundamental hizo respecto de los derechos a los extranjeros y concretamente frente a la posibilidad del legislador de concederles a estas

¹⁶ Así lo señaló esta Corporación en las Sentencias C-385 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell. Consideración Jurídica 2.2. y C-1259 de 2001. Consideración Jurídica No. 4.

¹⁷ Sobre los alcances y límites de este principio pueden estudiarse, entre otras, las Sentencias C-600A de 1995, C-468 de 1997, C-843 de 1999 y C-599 de 1999 M.P. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-499 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-251 de 2002 M.P. Eduardo Montealgre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández .

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-1062 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

personas el derecho al voto, por cuanto los efectos de ese precepto legal simplemente reproducen la disposición constitucional que impone la reserva de la titularidad de los derechos políticos a los nacionales, dentro de los cuales se encuentra la facultad de participar en la conformación del poder político a través del voto.

En este sentido, la interpretación que debe darse a la prohibición contenida en el numeral 1° del artículo 172 del Código Nacional de Policía, para que se ajuste al ordenamiento constitucional, se orienta a que dicha proscripción se circunscriba a las votaciones de orden nacional y departamental, por cuanto como ya se indicó, una vez el legislador haga uso de la facultad otorgada por la Carta Política, los extranjeros residentes en Colombia podrán ejercer dicho derecho tanto en las elecciones como en las consultas populares de carácter municipal o distrital.

En consecuencia, al existir una interpretación del precepto legal demandado que se ajusta a la Constitución Política, en aplicación del principio de conservación del derecho, se declarará su exequibilidad por el cargo analizado en esta sentencia, bajo el entendido que la prohibición allí consagrada, se refiere al derecho al voto en elecciones nacionales y departamentales, mientras el legislador no desarrolle el artículo 100 de la Constitución Política.

VII. DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 1° del artículo 172 del Decreto-ley 1355 de 1970 – Código Nacional de Policía, por el cargo analizado en esta sentencia, bajo el entendido que la prohibición allí consagrada, se refiere al derecho al voto en elecciones nacionales y departamentales, mientras el legislador no desarrolle el artículo 100 de la Constitución Política.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General