Función Pública

Sentencia 1338 de 2000 Corte Constitucional

SENTENCIA C-1338/00

Referencia: expediente D-2905

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º, 7º y 20 de la Ley 563 de 2000.

Actor: Jaime Edward Ospina Guzmán

Magistrado Ponente (E): Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil (2000)

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

Ver art. 6 del Decreto Nacional 1421 de 1993

El ciudadano Jaime Edward Ospina Guzmán, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad de los artículos 3º, 7º y 20 de la Ley 563 de 2000, "por la cual se regulan las veedurías ciudadanas", solicitando, además, la revisión por parte de la Corte Constitucional, de la totalidad del estatuto mencionado.

El Despacho del magistrado Sustanciador, mediante Auto del diez (10) de abril de 2000, decidió admitir la demanda presentada en contra de los artículos 3º, 7º y 20 de la Ley 563 de 2000, y rechazar la presentada en contra de las restantes normas de aquella, por ausencia de formulación de cargos. En vista lo cual se ordenaron las comunicaciones de rigor, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al señor procurador general de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

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 LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda es el que se subraya, según aparece publicado en el Diario Oficial N° 43.883 del 7 de febrero de 2000:

"LEY 563 DE 2000

(febrero 2)

por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas

Artículo 3º. Procedimiento. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.

La inscripción de este documento se realizará ante las Personerías Municipales o Distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar el registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades reconocidas como propias por la Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Interior."

"Artículo 7º. Principio de democratización. Las veedurías deben obrar en su organización y funcionamiento en forma democrática y participativa definiendo claramente que sus integrantes tienen iguales derechos y obligaciones y que las decisiones se tomarán preferentemente por consenso o en su defecto por mayoría absoluta de votos.

"Artículo 20. Requisitos para ser veedor:

a) Saber leer y escribir."

LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 2º, 13, 62, 96, 98, 99 y 103 de la Constitución Política de Colombia.

Fundamentos de la demanda

Comienza el actor por aducir que el artículo 20 de la Ley 563 de 2000 vulnera los artículos 2º y 13 de la Carta Política al establecer que para poder ser veedor ciudadano es necesario saber leer y escribir. De acuerdo con la demanda, la distinción realizada por la norma legal discrimina a aquellos ciudadanos que, por la propia negligencia y omisión del Estado, son analfabetas, los cuales, además, pertenecen al grupo de personas en circunstancia de debilidad manifiesta, acreedores constitucionales de la protección especial estatal. En el mismo sentido, el accionante sostiene que la discriminación enunciada contraría el principio de participación universal que consagra el artículo 2º de la Constitución. Finalmente, respecto de los artículos 96, 98 y 99 fundamentales, el demandante arguye su vulneración por el mismo artículo 20 legal, señalando que el ejercicio de los derechos de ciudadanía colombiana no está supeditado a saber leer y escribir.

Ahora bien, en relación con las acusaciones de inconstitucionalidad formuladas en contra de los artículos 3º y 7º de la ley sub examine, el ciudadano accionante aduce que éstos vulneran los artículos 62 y 103 de la Carta Política "al obligar a las Fundaciones a variar lo dispuesto en sus Estatutos, (Voluntad de los Fundadores), cuando en ellos no estuviere plasmado el requisito o el procedimiento que impone la Ley 563 de 2000, para ejercer la veeduría ciudadana." Tal requisito es el elegir de una forma democrática a los veedores y tomar la decisiones preferentemente por consenso o en su defecto por mayoría absoluta de votos.

Es decir, el actor estima que si los Estatutos de las fundaciones que quieran actuar como veedurías, prevén otra forma de designación de los veedores u otra forma de adopción de las decisiones, las normas acusadas, esto es los artículos 3° y 7° de la Ley 563 de 2000, tendrían el alcance de desconocer la voluntad de los fundadores de tales personas jurídicas, con lo cual vulnerarían las precitadas normas constitucionales, las cuales disponen que el destino de las donaciones intervivos o testamentarias no podrá ser variado ni modificado por el legislador (artículo 62 superior) y que el Estado contribuirá a la organización de las asociaciones benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía (artículo 103 superior).

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El procurador general de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de los artículos 3º y 7º de la Ley 563 de 2000 y la inconstitucionalidad del artículo 20 de la misma ley.

El concepto del Ministerio Público desestima las acusaciones en contra de los artículos 3º y 7º legales aduciendo que la adopción del procedimiento de democratización en los estatutos de las veedurías, "no implica de suyo una cortapisa para que se observe lo regulado en el artículo 62 de la Constitución", puesto que elegir democráticamente a los veedores no conlleva necesariamente "la facultad de variar o modificar el destino de las donaciones para fines de interés social que sean hechas". Del mismo modo, el procurador general del la Nación aduce que el artículo 103 de la Constitución es desarrollado y no vulnerado por los artículos demandados, pues dicha norma pugna por la organización de la participación ciudadana democrática.

No obstante lo anterior, considera el Ministerio Público que el artículo 20 impugnado debe ser declarado inexequible por la Corte. El concepto rendido considera que "la exclusión de los analfabetas del control ciudadano de la gestión pública contradice los principios y preceptos

constitucionales que conforman la columna vertebral del presupuesto democrático participativo" de la Constitución Política. Sostiene, además, que el derecho fundamental a participar en el control al poder político es reconocido a la totalidad e los ciudadanos (art. 40 C.P.), y que la obligación constitucional de reconocer la diversidad cultural impide al Estado cerrar las puertas de la participación a los grupos cuyas lenguas y dialectos no se adecuen al precepto del artículo 20 legal.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente para la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la carta Fundamental.

La participación democrática como principio constitucional y como derecho-deber de los ciudadanos.

1. Mirada desde el punto de vista de la dogmática constitucional, la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, en relación con el régimen constitucional anterior, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores.

Así, el derecho de participación ciudadana emana del mandato democrático y participativo que, como principio fundamental del Estado, consagra la Constitución. Sobre esta dialéctica de la relación Estado-ciudadano en lo que concierne a la participación en tales procesos, la jurisprudencia ha dicho:

"Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo como claramente aparece en el preámbulo de la Constitución y es reiterado en el título I de los principios fundamentales. El artículo 1 de la Constitución define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república democrática participativa y pluralista, mientras que en el artículo 2° establece dentro de los fines esenciales del Estado el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación". Los principios de la soberanía popular (CP.art.3°), de primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art.5°), de diversidad étnica y cultural (CP art. 7°) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (CP art.9°) constituyen junto con los anteriores el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país.

"En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.

"Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria"

2. Dentro de los derechos que emanan del principio de participación democrática, está el que consiste en vigilar la gestión pública que se cumple en los diversos niveles administrativos, así como sus resultados (articulo 270 superior), y en conformar "Asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales", con el objeto de llevar a cabo dicho control y vigilancia (artículo 103 superior). El ejercicio de este derecho debe estar garantizado por el Estado, como se infiere de la lectura de las precitadas normas superiores. Por ello, dentro de los mecanismos de participación ciudadana, y en desarrollo de tales normas constitucionales, la ley estatutaria correspondiente (Ley 134 de 1994), creó la figura de las veedurías ciudadanas, que no son otra cosa que formas democráticas de representación que permiten a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias "ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de una servicio público." Esta vigilancia se puede ejercer por ellas en todos los ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos.

El segundo inciso del artículo 103 y el artículo 270 de la Constitución Política se refieren a esta forma de participación ciudadana en los siguientes términos.

"ARTICULO 103.

¿

"El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

"ARTICULO 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados."

2. La reserva de ley estatutaria para la reglamentación de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y entre ellos las veedurías ciudadanas.

3. De conformidad con los dispuesto por el artículo 152 de la Constitución Política, el Congreso de la República regulará mediante ley estatutaria lo concerniente a las instituciones y mecanismos de participación ciudadana. Las veedurías ciudadanas, como se ha señalado, son formas, y muy importantes, de esta clase de participación.

No obstante que la vigilancia de la gestión pública que se lleva a cabo a través de las veedurías ciudadanas, recae especialmente sobre la gestión administrativa de las autoridades, más que sobre su quehacer político, la Corte ha desechado la idea de que este hecho excluya la realidad de ser aquellas verdaderos mecanismos e instituciones de participación ciudadana, que deben ser reglamentados como tales únicamente mediante la expedición de leyes estatutarias. En efecto, al llevar a cabo el control previo de constitucionalidad respecto del proyecto correspondiente a la Ley 134 de 1994, estatutaria sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana, frente al argumento según el cual el Constituyente había reservado al campo de la ley estatutaria la regulación de los mecanismos de participación política, mientras que los relacionados con la participación en los ámbitos económico, administrativo y cultural, los habría librado a la ley ordinaria, esta Corporación indicó que no era posible "aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes de la electoral, pero igualmente decisivas en la definición de los asuntos colectivos, como son las que corresponden a las órdenes social, económico, cultural y administrativo", para establecer que sobre estos últimos no opera la reserva de ley estatutaria.

Así pues, la reglamentación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana, y entre ellos las veedurías, tiene reserva de ley estatutaria. Esta circunstancia llevó a la Corte a declarar inexequibles algunos apartes normativos del proyecto que devino en Ley 134 de 1994, estatutaria de la participación ciudadana, apartes que señalaban que mediante ley ordinaria se reglamentaría el artículo 270 de la Constitución y que delegaban en el Ejecutivo, por la vía de las facultades extraordinarias, este mismo cometido.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que al juez constitucional competente confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, se pregunta la Corte si las normas ahora demandadas, que forman parte de una ley ordinaria, y en general toda ella, podía ocuparse de la reglamentación que asumen o si este asunto estaba reservado a una ley estatutaria.

4. En relación con la consagración constitucional de a figura de las leyes estatutarias, esta Corporación ha indicado que el constituyente pretendió con ellas "dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad¿La propia carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demanda: mayoría absoluta de los miembros del Congreso, expedición dentro de una misma legislatura y revisión previa por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, antes de su sanción por el Presidente de la República (artículos 153 y 241 - 8 de la Constitución Política)."

No obstante, la Corte también ha entendido que el que la norma superior indique que ciertos temas, y entre ellos el de los mecanismos de participación ciudadana, deban ser regulados mediante la expedición de una ley estatutaria, no tiene el alcance de significar que toda disposición referente a tales temas tenga que revestirse de esta particular forma legal. Con el objeto de dar aplicación al principio de conservación del derecho y para evitar el estancamiento o petrificación de la legislación, la Corte ha admitido que la exigencia de ley estatutaria tiene carácter restrictivo. En efecto, al respecto la jurisprudencia ha decantado una posición en el siguiente sentido, en lo relativo a la regulación de los derechos fundamentales y de la administración judicial, temas que, al tenor del artículo 152 superior también tienen reserva de ley estatutaria:

"En cuanto se refiere a derechos fundamentales, esta Corte ha destacado que la reserva constitucional de su regulación por el trámite calificado,

propio de la ley estatutaria, no supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario".

(...)

"La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria."

Y respecto del contenido de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, esta Corporación indicó:

"...Para la Corte, una ley estatutaria encargada de regular la administración de justicia, como lo dispone el literal b) del artículo 152 superior, debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento.

"De conformidad con lo anterior, esta Corporación entiende que el legislador goza, en principio, de la autonomía suficiente para definir cuáles aspectos del derecho deben hacer parte de este tipo de leyes. Sin embargo, debe señalarse que esa habilitación no incluye la facultad de consagrar asuntos o materias propias de los códigos de procedimiento, responsabilidad ésta que se debe asumir con base en lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 150 superior, es decir, a través de las leyes ordinarias. Con todo, debe reconocerse que no es asunto sencillo establecer una diferenciación clara contundente respecto de las materias que deben ocuparse uno y otro tipo de leyes. Así, pues, resulta claro que al igual que ocurre para el caso de las leyes estatutarias que regulan los derechos fundamentales (literal A del artículo 152), no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria. De ser ello así, entonces resultaría nugatoria la atribución del numeral 2º del artículo 150 y, en consecuencia, cualquier código que en la actualidad regule el ordenamiento jurídico, o cualquier modificación que en la materia se realice, deberá someterse al trámite previsto en el artículo 153 de la Carta."

5. Así pues, a juicio de la Corte y conforme con la jurisprudencia transcrita , a semejanza de lo que ocurre con los derechos fundamentales, aquellas disposiciones que comprometen el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana deben ser adoptadas mediante leyes tramitadas como estatutarias. Por consiguiente, aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial. En este sentido, las disposiciones que tengan el significado de introducir límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho de participación ciudadana, ameritan ser tramitadas como estatutarias.

Sin embargo, este no es el único criterio con base en el cual la jurisprudencia ha señalado que opera la mencionada reserva de trámite especial. También ha considerado que cuando el legislador asume de manera integral, estructural o completa la regulación de un tema de aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más, puede lo menos, una ley estatutaria que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias.

Sobre la necesidad de que las regulaciones integrales de los temas enumerados en el artículo 152 de la Constitución se llevan a cabo mediante ley estatutaria, la Corte ha tenido ocasión sentar los siguientes criterios:

"La Corte considera que, en consecuencia, para definir si un cierto contenido normativo debe ser vaciado en la ley estatutaria, es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de ellas materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución. No es suficiente, para hacer exigible esta modalidad de legislación, que el precepto en cuestión haga referencia a uno de tales asuntos ni que guarde con esos temas relación indirecta. Se necesita que mediante él se establezcan las reglas aplicables, creando, así sea en parte, la estructura normativa básica sobre los derechos y deberes fundamentales de las personas, los recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción."

6. Conforme con lo expuesto, y a manera de recapitulación, no sólo la normatividad que regula esencialmente (en su núcleo esencial), un tema de los que enumera el artículo 152 de la Constitución amerita trámite estatutario, sino también aquella que lo regula de manera estructural, integral o completa. Siendo ello así, lo primero que debe hacer la Corte a fin de decidir la presente acción, es verificar si las disposiciones demandadas hacen parte o no de una regulación integral de las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación ciudadana, lo cual haría que tal regulación tuviera reserva de ley estatutaria, pues en caso afirmativo la inconstitucionalidad no sólo de las normas acusadas, sino

de toda ley, sería manifiesta. Si, por el contrario, la respuesta al interrogante planteado fuera negativa, es decir si se observa que no se trata de una regulación integral, la Corte tendría que verificar el contenido material de las normas parcialmente acusadas para determinar si ellas involucran el núcleo esencial de derecho de participación ciudadana en lo concerniente a la vigilancia de la gestión pública, caso en el cual esas particulares disposiciones también tendrían reserva de ley estatutaria. Sólo en el caso en que la Corte constatara que la ley bajo examen no es una regulación integral de un mecanismo de participación ciudadana y que tampoco las disposiciones parcialmente acusadas comprometen el ejercicio del derecho de participación en su núcleo esencial, y que en consecuencia no era necesario el trámite estatutario, sería necesario adentrarse en el examen material de las normas acusadas, desde el punto de vista de los cargos aducidos en contra de ellas.

7. La Ley 563 de 2000 define su objeto señalando en su epígrafe que por medio de ella se "reglamentan las veedurías ciudadanas". Consta de 25 artículos referentes a los siguientes temas: definición de lo que se entiende por veeduría ciudadana (artículo 1°); facultad de constitución de veedurías y procedimiento que debe seguirse para ello (artículos 2° y 3°); objeto sobre el cual recae la vigilancia de las veedurías (artículo 4°); ámbito del ejercicio de la vigilancia (artículo 5°); objetivo o finalidades que persigue la veeduría (artículo 5°); principios rectores de las veedurías (artículo 7° a 15); funciones, medios y recursos de acción de las veedurías (artículos 16 y 17); derechos y deberes de las veedurías (artículos 18 y 19); requisitos e impedimentos para ser veedor y prohibiciones a las veedurías (artículo 20 a 22); y finalmente, redes de veedurías ciudadanas y redes de apoyo institucional a las veedurías (artículos 23 a 25). A juicio de la Corporación, la anterior descripción del contenido de la Ley 563 de 2000, ahora bajo examen, permite inferir que ella constituye una regulación estructural de las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación democrática.

Por fuera de las disposiciones anteriores, que conforman la Ley 563 de 2000, los artículos 97 y 98 de la Ley 134 de 1994, estatutaria sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana, se refieren también a las veedurías como forma de participación ciudadana, en los siguientes términos:

"Artículo 97. -De la participación administrativa como derecho de las personas. La participación en la gestión administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y de aquellos que se señalen mediante ley que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política y establezca los procedimientos reglamentarios requeridos para el efecto, los requisitos que deban cumplirse, la definición de las decisiones y materias objeto de la participación, así como sus excepciones y las entidades en las cuales operarán estos procedimientos.

"Artículo 98.- De las veedurías ciudadanas. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

"La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamenta el artículo 270 de la Constitución Política."

8. Respecto de estas disposiciones, como se dijo, la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse cuando examinó la constitucionalidad del proyecto de ley correspondiente, que le fue remitido para control previo, conforme a lo dispuesto por el artículo 153 de la Carta. En esa ocasión se declararon inexequibles las expresiones contenidas en ellas que contemplaban la posibilidad de que la reglamentación del inciso final del artículo 103 superior (relativo a las veedurías ciudadanas) se llevara a cabo mediante ley ordinaria.

En efecto, en dicho fallo literalmente se dijo:

"El artículo 99 regula el derecho de los particulares y de las organizaciones civiles para participar en la gestión administrativa. Señala que ésta se ejercerá en los términos de la Constitución y de "aquellos que se señalen mediante ley ordinaria que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución política.."

"Por su parte el artículo 100 consagra las denominadas veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y territorial constituidas por organizaciones civiles, con el objeto de vigilar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos, las cuales ejercerán su vigilancia en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos, de acuerdo con la Constitución "y la ley ordinaria que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política."

"Salvo en lo referente al carácter ordinario de las leyes que deban desarrollar los mecanismos de participación ciudadana previstos en los artículos 103 y 270, del cual se ocupará la Corte en otra glosa, estas normas se estiman ajustadas a la Constitución ya que, ciertamente, los preceptos citados confieren a los ciudadanos la atribución de establecer las formas y sistemas de participación que les permita vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

"Empero, la Corte encuentra inconstitucional la degradación del rango de la ley que debe ocuparse de desarrollar el inciso final del artículo 103 y

el artículo 270 de la Constitución, el que de acuerdo a los preceptos que se estudian, se equipara el de la ley ordinaria.

"Tal definición comporta franco desconocimiento de las normas constitucionales mencionadas, a cuyo amparo, el Constituyente inequívocamente quiso vigorizar el significado y alcance del principio democrático y, en consonancia, promover la expansión de las prácticas de participación ciudadana a los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en campos de tanta trascendencia para la definición del destino colectivo, como el mismo electoral.

"Por ello, no puede la Corte aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes de la electoral, pero igualmente decisivas en la definición de los asuntos colectivos, como son las que corresponden a los órdenes social, económico cultural y administrativo.

"Ya en la Consideración Segunda del acápite VII, esta Corte tuvo oportunidad de enfatizar la inusitada trascendencia que la ampliación cuantitativa de los canales de participación y el fortalecimiento de su práctica en los planos familiar, social, económico, cultural y administrativo, tiene para la consolidación de un modelo de verdadera democracia participativa, sobre el cual se estructura la actual configuración constitucional del Estado Colombiano.

"La trascendencia que tiene la regulación de los mecanismos de participación en planos distintos del político o electoral ha sido previa e inequívocamente decidida por el Constituyente. Este no restringió en el artículo 152, literal d) de la Carta la reserva de ley estatutaria para los mecanismos políticos. En ningún campo, sea social, administrativo, económico o cultural, tales mecanismos o instituciones son del resorte de la ley ordinaria. Todos lo son de rango estatutario, de manera única y exclusiva.

"Por manera que su regulación tampoco puede ser materia de delegación en el Ejecutivo, por la vía de las facultades extraordinarias. Se impone, pues, declarar inexequible la expresión "ordinaria" consignada en los artículos 99 y 100, con la cual se pretendió operar dicha degradación de rango."

9. A juicio de la Corporación, el Congreso Nacional al expedir a través de trámite ordinario de la Ley 563 de 2000, mediante la cual se reglamentan integralmente las veedurías ciudadanas, desconoció el artículo 152 superior que le obligaba a adoptarla mediante trámite estatutario, sin tener en cuenta tampoco, la jurisprudencia constitucional sentada ad hoc en torno de esta exigencia constitucional. En tal virtud, la referida Ley presenta un vicio de inexequibilidad y así se declarará. Este pronunciamiento cobijará el texto de la Ley 563 de 2000 en virtud de que el mismo, integralmente considerado, conforma una unidad normativa que hace que las razones de la inexequibilidad cobijen a todas sus disposiciones, puesto que la consideración sobre la que se fundamenta la declaración de disconformidad con la Carta, es, justamente, el de ser la Ley una regulación integral de un mecanismo de participación ciudadana.

10. Finalmente, recuerda la Corte que el vicio de inexequibilidad que se presenta cuando se omite el trámite estatutario exigido por la Constitución es un vicio material de competencia y no un vicio formal, por lo cual no resulta subsanable en los términos del parágrafo del artículo 241 superior en concordancia con el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991. En efecto, según la jurisprudencia constitucional, en estos casos el vicio se deriva de que el Congreso no tenía competencia funcional para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, y por eso las leyes así expedidas son inexequibles a pesar de que en el trámite surtido para su expedición, se hubieran observado cumplidamente todos los requisitos formales exigidos para ello.

11. Una última consideración consigna la Corte, relativa a los efectos de la declaración de inexequibilidad que se pronunciará en la parte resolutiva de la presente decisión, los cuales de ninguna manera privan a los ciudadanos del derecho de ejercer control sobre la gestión pública. Aunque, mientras el Congreso no expida la correspondiente ley estatutaria, dicho ejercicio no podrá llevarse a cabo a través del mecanismo de las veedurías ciudadanas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE la ley 563 de 2000, "por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas".

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORÓN DÍAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (e)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-1338/00

Referencia: expediente D 2905

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la interpretación que ha llevado a la mayoría a declarar como inexequibles la totalidad de los artículos de la ley 563 de 2000, por las siguientes razones:

1. La reserva de ley estatutaria para la reglamentación de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

Siguiendo una argumentación sostenida de tiempo atrás por la Corte, en la sentencia se hace énfasis en el carácter integral que tendría la reglamentación de las veedurías ciudadanas en la ley atacada, así como en que dichas normas, comprometerían el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana, razón por la cual han debido ser objeto de ley estatutaria.

Sin embargo, como tuve ocasión de expresar durante la discusión, en los casos en los que la Constitución ha establecido una reserva de ley estatutaria para ciertas materias, dicha reserva debe entenderse de manera restrictiva.

Como la propia Corte lo expresa en su decisión "el que la norma superior indique que ciertos temas, y entre ellos el de los mecanismos de participación ciudadana, deban ser regulados mediante la expedición de una ley estatutaria, no tiene el alcance de significar que toda disposición referente a tales temas tenga que revestirse de esa particular forma legal". Máxime cuando, como en el presente caso, se trataba de hacer operativa una figura ya establecida en sus elementos básicos y esenciales mediante ley estatutaria.

2. En desarrollo de la Constitución, la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (ley 134 de 1994) ya había consagrado la figura de las veedurías ciudadanas como uno de los mecanismos de participación, y esta ley bien podía ser objeto de desarrollo mediante ley ordinaria.

Una vez establecida la figura mediante ley estatutaria en sus elementos esenciales, la posibilidad de su desarrollo por el legislador ordinario no plantea una contradicción con la Constitución

El artículo 152 señala en su numeral d) que se regularán mediante ley estatutaria las "instituciones" y los "mecanismos" de participación ciudadana. Por su parte el artículo 270 señala que la ley, sin especificar que esta deba ser estatutaria, organizará las "formas" y los "sistemas" de participación ciudadana que permita vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

En ese orden de ideas, establecida en la correspondiente ley estatutaria (artículo 100 de la ley 134 de 1994) la institución o el mecanismo de las veedurías en sus elementos esenciales, la forma o el sistema concreto ha de ser materia de una ley ordinaria, como la analizada por la Corte, en la que simplemente se fijen los parámetros específicos en los que se ejercita la figura, y sin que se vea comprometido el núcleo esencial del derecho de participación.

Por lo que solamente del análisis artículo por artículo de la norma acusada, podía desprenderse la posibilidad de llegar a establecer la inconstitucionalidad de aquellas disposiciones que excedieran el marco fijado por el artículo 100 o atentaran contra el núcleo esencial del derecho allí consagrado.

3. El artículo 270 de la Constitución no establece el carácter de estatutaria para la ley que lo desarrolle.

Si bien la Corte en la sentencia C180 con ponencia del doctor Hernando Herrera Vergara, al examinar la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana, declaró inconstitucional la expresión ley ordinaria contenida en el artículo 100 en el que se establecieron las veedurías y además se decía " La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la constitución y la ley ordinaria que reglamente el artículo 270 de la Constitución política", es claro que en dicho artículo no se hace por el constituyente mención alguna a una ley estatutaria.

La norma se limitó a expresar que "La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados". Si el Constituyente hubiera querido exigir dicho carácter a la ley que desarrollara el artículo 270 lo hubiera dicho expresamente, como en efecto lo hace en el caso de los artículos 112 (estatuto de la oposición) o 214 numeral 2 (estados de excepción), a cuyo contenido se refiere igualmente el artículo 152 de la Constitución.

De otro lado y en apoyo a esta tesis, puede citarse el artículo 369 de la Constitución según el cual "La ley determinará los deberes y los derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio"

Allí tampoco se especificó, como en el caso del artículo 270, el carácter estatutario de la ley que debía desarrollar este artículo, por lo que el legislador en la ley 142 de 1994 estableció la figura de los comités de control social sin recurrir para este aspecto a una ley estatutaria.

No solamente resulta lógico y concordante con el mandato participativo de la Constitución, sino que corresponde a la interpretación que en muchos casos ha utilizado el legislador, sin que su posición haya sido discutida como inconstitucional.

Es más, la propia Corte Constitucional en el caso del personero estudiantil, figura participativa por excelencia, al examinar la constitucionalidad del artículo 94 de la ley 115 de 1994 que la consagraba, no encontró objeción a su consagración mediante una ley ordinaria (sentencia C555 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes)

4. El carácter estatutario consagrado en la Constitución para la participación ciudadana no puede convertirse en una limitación para su ejercicio.

El considerando 11 de la decisión en uno de sus apartes expresa: "mientras el Congreso no expida la correspondiente ley estatutaria, dicho ejercicio no puede llevarse a cabo a través del mecanismo de veedurías ciudadanas"

No solamente existe la autorización constitucional expresa para ejercer veeduría ciudadana, lo que permite una aplicación directa de la Carta, sino que la ley 134 de 1994, estatutaria de los mecanismos de participación consagra expresamente la figura, fijando como ya señalé sus objetivos y elementos esenciales.

Con base en ella y sin esperar la ley objeto de la decisión de la Corte, numerosos casos de veeduría ciudadana se han dado y sin duda continuaran desarrollándose, no por fuera de la ley sino precisamente en cumplimiento de la Constitución y de una ley estatutaria.

Por todo lo anterior, la Corte ha debido analizar cada uno de los artículos de la ley 563 de 2000 para establecer en cada caso, cuales artículos podían caer bajo la crítica de ir mas allá del marco señalado por la ley 134 y cuales simplemente la desarrollaban, y circunscribir su decisión de

inconstitucionalidad a aquellas disposiciones de la ley acusada, que por su contenido, de manera indispensable fueran objeto de ley estatutaria, conforme a los mandatos superiores.

Fecha ut supra

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1338/00

Referencia: expediente D-2905

Aclaro mi voto en este asunto para expresar que, si bien la razón de inconstitucionalidad señalada en la Sentencia es convincente, lo es tan sólo teniendo en cuenta que el propósito constitucional de la exigencia de leyes estatutarias no es el de obstaculizar el ejercicio de los derechos -como el de participación- sino el de asegurar que ellos no se restrinjan fácilmente por el legislador, mediante procedimientos sencillos, sino por estatutos legislativos especiales, ampliamente debatidos, aprobados por mayorías calificadas y con el previo examen de constitucionalidad a cargo de esta Corte.

Definitivamente no estoy de acuerdo con el punto 11 de la parte motiva, en el cual se expresa algo contrario a lo que me permití manifestar en la Sala Plena. Que "mientras el Congreso no expida la correspondiente ley estatutaria, dicho ejercicio (el del control ciudadano sobre la gestión pública) no podrá llevarse a cabo a través del mecanismo de las veedurías ciudadanas".

Lo así consignado en la Sentencia no solamente desconoce el carácter inmediato de este derecho, de conformidad con el artículo 85 de la Constitución -que hace alusión expresa al 40 Ibídem-, sino que olvida que ya la Corte, mediante Sentencia C-180 del 14 de abril de 1994 (M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara), que es cosa juzgada (art. 243 C.P.), respaldó la exequibilidad -aplicabilidad- de las veedurías ciudadanas, previstas en el artículo 100 de la Ley Estatutaria sobre mecanismos de participación (Ley 134 de 1994), que a la letra dice:

"Artículo 100.- De las veedurías ciudadanas. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política.

¿Cómo puede ahora decir la Corte que el control ciudadano sobre la gestión pública no podía llevarse a cabo a través de las veedurías, cuya existencia fue avalada por la propia Corporación en la aludida providencia?

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

Fecha y hora de creación: 2025-12-04 02:07:48