C-156-96

Sentencia No. C-156/96

MINISTERIO DEL INTERIOR-Funciones/FUNCION GUBERNATIVA/FUNCION ELECTORAL-Independencia

Las funciones legales del Ministerio del Interior no vulneran los artículos 265 y 266 de la Constitución, pues no son las mismas que se confian al Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil. Vistas las innegables diferencias constitucionales entre la responsabilidad del Gobierno y la de las autoridades electorales, los objetos de una y otra función estatal son totalmente diferentes, aunque, desde luego, deban complementarse dentro de un sistema jurídico de independencia y cooperación, para que los procesos electorales tengan aplicación y los derechos de los votantes, los partidos y movimientos y la oposición se cristalicen.

LEY ESTATUTARIA-Trámite para modificación

Bien es cierto que el artículo 152 de la C.P. no se puede aplicar bajo el criterio de que toda norma directa o indirectamente relacionada con las materias en él previstas -que deben tramitarse como estatutarias- haya de tener forzosamente esa jerarquía, pero de allí no se deduce que una disposición cuyo contenido aislado pudiera considerarse exento del trámite previsto en el artículo 153 de la Carta pueda ser reformada por los procedimientos constitucionales ordinarios no obstante hallarse incluída dentro de la preceptiva de una ley estatutaria.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-1097

Actor: Alfonso Portella Herrán

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del dieciocho (18) de

abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ALFONSO PORTELLA HERRAN, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º (parcial), 5º (parcial) y 21 de la Ley 199 de 1995.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

Los textos acusados son del siguiente tenor literal (se subraya lo demandado):

"LEY 199 DE 1995

(julio 22)

por la cual se cambia la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijan los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno Nacional modificará su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones.

DECRETA:

(…)

ARTICULO 2.- Objeto. Respetando las responsabilidades y competencias de las otras instituciones del Estado y en especial de las entidades territoriales, el Ministerio del Interior, bajo la suprema dirección del Presidente de la República, se ocupará de formular y adoptar las políticas correspondientes a las siguientes materias:

(…)

5. Garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales.

(…)

“ARTICULO 5.- Funciones. Además de las funciones generales señaladas a los ministerios, el Ministerio del Interior ejercerá en desarrollo del objeto de que trata el artículo 2º de la presente Ley y bajo la suprema dirección del Presidente de la República, las siguientes funciones:

(…)

2. En relación con los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación, le corresponde, bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas tendientes a la modernización de las instituciones políticas y a la consolidación y desarrollo del sistema de democracia participativa, para cuyo efecto tendrá, entre otras atribuciones, las siguientes:

(…)

f) Estimular las diferentes formas de participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para su ejercicio, así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario;

(…)

l) Velar por la cabal aplicación del Estatuto de la Oposición y demás normas que amparen los derechos de los partidos y movimientos políticos y candidatos independientes en coordinación con las autoridades electorales competentes.

En tal virtud corresponde al Ministerio del Interior promover y velar por la salvaguarda de los derechos de los partidos y movimientos políticos, en los términos dispuestos por el artículo 112 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria sobre la materia, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde en el mismo sentido a las demás autoridades y organismos competentes del Estado”.

(…)

“ARTICULO 21.- Fondo para la Participación Ciudadana. El Fondo para la Participación Ciudadana creado por la Ley 134 de 1994 se transformará en un sistema de manejo de

cuenta, sin personería jurídica; el cual tendrá por objeto financiar los programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos de participación, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Dicho Fondo funcionará con el personal de la planta del Ministerio del Interior y la ordenación del gasto será ejercida por el Ministro del Interior o su delegado".

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las transcritas normas vulneran los artículos 152, literales c) y d), y 265 de la Constitución Política.

En criterio del demandante, el artículo 2º de la Ley 199 de 1995 en su parte demandada, invade la competencia constitucional del Consejo Nacional Electoral, el cual, de acuerdo con el artículo 265, "debe velar por el normal desarrollo de los procesos electorales".

Ahora bien -continúa-, si lo que pretende la disposición impugnada es asegurar la presencia del Ministerio del Interior en el desarrollo de los procesos electorales en cuanto al orden público se refiere, debió haberlo manifestado en esos términos.

El mismo argumento invoca cuando se refiere al artículo 5º, numeral 2, literal l), al compararlo con la norma constitucional contenida en el artículo 265, numeral 5.

Por otra parte, en cuanto al artículo 5º, numeral 2, literal f), impugnado, señala que vulnera la Carta pues ésta ordena al Congreso regular lo concerniente a instituciones y mecanismos de participación ciudadana a través de leyes estatutarias (artículo 152, literal d)). Invocando la Sentencia C-180 de 1994, proferida por la Corte Constitucional, manifiesta el demandante que "la atribución de difundir los procedimientos y capacitar al ciudadano para la utilización de los mecanismos de participación ciudadana está radicada en el Consejo Nacional Electoral... y que si se pretende atribuirle a otra entidad dicha facultad, se deberá utilizar el mecanismo de la ley estatutaria".

Sobre el artículo 21 demandado asevera que vulnera la Constitución, ya que, en desarrollo del artículo 152, literal d), de la misma, fue dictada la Ley Estatutaria número 134 de 1994, la

cual en su artículo 104 manifiesta que el Fondo de Participación Ciudadana de que trata la norma acusada tendrá personería jurídica.

En su criterio, "resulta incomprensible que mediante ley ordinaria se pretenda reformar una ley estatutaria", señalando que el Fondo se transformará en un sistema de manejo de cuenta sin personería jurídica.

IV. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó un escrito relativo únicamente al artículo 21 demandado, solicitando a la Corte que declare su exequibilidad.

Los argumentos esgrimidos por el ciudadano interviniente apuntan a demostrar que la norma consagrada en el artículo 104 de la Ley 134 de 1994, invocado por el actor, "no tiene el carácter de estatutaria -así se encuentre incluida en una ley de tal naturaleza- en la medida en que no resulta de la esencia misma de aquélla sino que, en estricto sentido, es accidental al derecho que se desarrolla. No afecta, entonces, el núcleo esencial que en la ley estatutaria se ha definido, relativo a los mecanismos de participación ciudadana y que se encuentra formulado en el artículo 103 de la Constitución Política".

Afirma que, según lo ha sostenido la Corte Constitucional (Sentencia C-180/94), para que una ley tenga el carácter de estatutaria, su contenido debe ser lo más cercano posible del derecho, institución o principio que se desarrolla mediante ella.

Considera que la parte acusada del artículo 21, es decir la que prescribe que el Fondo para la Participación Ciudadana no tiene personería jurídica, no afecta el núcleo esencial de las instituciones y mecanismos de participación democrática.

Surge de plano -dice- que dentro de los elementos para la ejecución de la ley, la creación del Fondo es uno de los medios para hacer efectivo el instituto consagrado en el artículo constitucional, "y desde tal punto de vista hace parte integrante de la ley estatutaria, tal como ha sido entendida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional".

Así las cosas, manifiesta que la personería jurídica del Fondo para nada afecta el núcleo

esencial de los mecanismos de participación.

Más adelante, invocando de nuevo la Sentencia C-180/94, concluye que al no referirse la Corte a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la concesión de personería jurídica al Fondo para la Participación Ciudadana, entendió, como lo hizo la Ley 199 de 1995, que no se trataba de una materia estatutaria.

Por ello, asevera, la cosa juzgada constitucional absoluta que existe, según la Corte, cuando se revisa la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria, sólo se predica de los contenidos normativos estatutarios de la misma, esto es, el Fondo en sí mismo considerado.

Finalmente señala que dentro de las prescripciones de la Ley 199 de 1995, ésta no persigue, en el artículo demandado, eliminar o crear el Fondo para la Participación Ciudadana, sino simplemente modificar uno de sus elementos, la personería, la cual, dentro de la estructura de la Ley 134 de 1994, estatutaria, no era esencial, y podía por tanto modificarse a través de una ley ordinaria.

Dentro del término de fijación en lista fue presentado otro escrito por el Ministro del Interior, enderezado a defender la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Asevera el funcionario que la reforma del Ministerio de Gobierno buscó adecuar tal organismo a los nuevos lineamientos de la Constitución en tres puntos fundamentales, a saber: ordenamiento territorial, descentralización y participación ciudadana.

Al sostener la constitucionalidad de los artículos 2-5 y 5-2, literal l) de la Ley, hace referencia a los artículos 113, 115, 120, 188, 189, 200 y 208 de la Carta, concluyendo de ellos que para el cumplimiento de las funciones constitucionales en cabeza del Presidente se requiere del concurso de los ministros o directores de departamentos administrativos del ramo, tanto para la formulación de políticas como para la sanción, promulgación, ejecución, reglamentación y cumplimiento de las leyes.

De lo anterior deduce que es necesario constitucionalmente que el Ministerio del Interior, en virtud de expresa disposición legal de iniciativa gubernamental, esté a cargo de las facultades “equivocadamente censuradas”, sin que ello implique que se pretenda desconocer la competencia del Consejo Nacional Electoral, puesto que ella obedece a razones y

funciones distintas en nuestro orden constitucional.

Le parece impensable que la existencia de un órgano estatal a cargo de la organización de las elecciones y de velar por el cumplimiento de las normas que consagran los derechos políticos de los ciudadanos, excluya la asignación de tales competencias a una entidad de la órbita ejecutiva, encargada constitucionalmente de la ejecución y cumplimiento de las normas sobre las materias que se le asignan por la Carta.

En cuanto al cargo adicional contra el numeral 2, literal l), del mismo artículo 5, relativo al trámite que debió surtirse para su aprobación en el Congreso, manifiesta que la disposición acusada se limita a señalar una competencia y en ningún caso se puede inferir que su contenido tiene la pretensión de regular y desarrollar la normatividad que en ella se menciona.

Igual argumentación utiliza al pronunciarse sobre el literal f) del numeral 2º del artículo 5º de la Ley 199 de 1995, "puesto que el demandante equipara la adscripción de la función al Ministerio de estimular las diferentes formas de participación ciudadana, de difundir los procedimientos de la capacitación y del análisis del comportamiento participativo, a la regulación de instituciones y mecanismos de participación ciudadana, lo que impondría un trámite estatutario que no se surtió con la aprobación de la Ley 199".

Sobre el artículo 21 demandado, opina el Ministro que se ajusta a la Constitución. Precisa, corrigiendo al actor, que la Ley 134 de 1994 -artículo 104- no creó el Fondo sino que confirió facultades para que el Gobierno lo estableciera.

A través del artículo 104 -continúa- el Congreso confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear el Fondo para la Participación Ciudadana, con personería jurídica, patrimonio independiente y adscrito al Ministerio de Gobierno, con el objeto de "financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en esta ley, así como el análisis y la evaluación del comportamiento participativo y comunitario", facultades que se concretaron con la expedición del Decreto Ley 2629 de 1994 y que fueron avaladas por la Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994.

Citando la mencionada Sentencia de la Corporación, el Ministro del Interior concluye que, aunque no lo haya dicho expresamente la Corte, la creación y regulación del Fondo de Participación Ciudadana, si bien es complemento "adecuado" de los derechos de participación y del deber que tiene el Estado de promoverlos, no corresponde a una regulación de instituciones y mecanismos de participación ciudadana, de las que la Carta exige se tramiten por vía estatutaria. "Y el hecho de que se haya previsto su creación en una ley de rango estatutario, no modifica la naturaleza ordinaria de la norma".

Aún más, -señala- "el aval constitucional dado al otorgamiento de facultades extraordinarias refuerza esta interpretación, puesto que el artículo 150-10 de la Constitución expresamente proscribe el expediente de las facultades extraordinarias "para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas..."

Finalmente concluye que el rango estatutario de una disposición no lo determina su forma sino su contenido concreto y que, como el contenido del artículo 21 no pretende regular una institución o mecanismo de participación, debe desestimarse el cargo formulado contra tal norma.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor el 20 de noviembre de 1995, solicitando a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

Luego de una breve introducción, el Jefe del Ministerio Público analiza de manera conjunta los artículos 2 y 5 en sus apartes demandados y manifiesta que la trascendencia del ejercicio de los derechos políticos que se materializa en los mecanismos de participación ciudadana y el desarrollo de estos derechos, que constitucionalmente han sido concebidos como fundamentales, implica que la actividad del Estado para este propósito se ejecute de manera conjunta por todos los estamentos que lo integran, sin que sea factible aceptar que un órgano actúe desvinculadamente del resto del aparato estatal (artículo 113 C.N.).

Por lo tanto, señala, además del establecimiento de un órgano independiente de control encargado de vigilar que los derechos electorales se cumplan, se demanda como deber esencial del Gobierno colaborar con la organización electoral para que se alcance este objetivo.

Asegura que “las funciones cuya ejecución corresponde al Ministerio del Interior en materia electoral, si bien son complementarias de aquéllas que adelanta la Organización Electoral, son distintas, por cuanto los procedimientos que emplean son de diferente naturaleza”.

En efecto, dice, a las autoridades electorales les ha sido conferida en forma especial la función de vigilar toda la organización electoral, pero al Presidente de la República le corresponde, de acuerdo con el artículo 188 de la Constitución, “garantizar los derechos y las libertades de todos los colombianos”.

Sobre la supuesta inexequibilidad esgrimida por el actor, atinente a la falta de ley estatutaria, considera que la Ley en estudio no buscaba regular aspectos integrantes de los mecanismos de participación ciudadana sino definir las competencias en cabeza de un órgano estatal, competencias que en materia electoral precisan la política gubernamental que debe ejecutarse en esta área.

Finalmente, en relación con el artículo 21, anota que el Fondo en cuestión no fue creado por la Ley 134 de 1994, pues ella, en su artículo 104, se limitó a otorgar facultades extraordinarias al Gobierno para su creación.

Para el Procurador es claro que, por tratarse de un Fondo que no interviene en la regulación de los mecanismos de participación ciudadana, puede perfectamente ser instituído y modificado por una ley ordinaria.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, ya que las disposiciones

acusadas hacen parte de una ley de la República.

Distinción entre la función de Gobierno y la función electoral

A la luz de la Constitución (artículo 113), son ramas del Poder Público la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Señala el precepto que, además de los órganos que las integran, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Entre esos órganos se encuentran los que conforman la organización electoral (Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos que establezca la ley, según el artículo 120 C.P.), que tienen a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.

Dentro de la estructura del Estado de Derecho, que no admite la duplicidad de funciones ni la repetición de competencias y que, en cambio, propicia la mutua cooperación entre los distintos órganos, sin detrimento de sus atribuciones específicas, para que el Estado cumpla los cometidos que le son esenciales, el ámbito de las funciones electorales tiene un objeto propio, que es el relativo a los procedimientos mediante los cuales se verifica el ejercicio de los derechos políticos que asisten a los ciudadanos y se da curso a la democracia participativa (artículos 1, 40, 103 a 106, 258 a 263, 264, 265 y 266 C.P.), lo cual no impide que establezcan relación con otros órganos o dependencias estatales encargados de aspectos afines, complementarios o básicos para el desarrollo de la función propiamente electoral, o que impliquen la realización de presupuestos indispensables para su desarrollo, con el objeto de realizar en este campo el equilibrio y la colaboración armónica que demanda el imperio de los mandatos constitucionales.

Como integrantes de un complejo orgánico regido por las normas y principios del Estado de Derecho, en el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, las autoridades electorales se hallan limitadas por la normatividad y, en consecuencia, no es posible que ejerzan atribuciones no contempladas en ella (artículo 123 C.P.), lo cual no impide que establezcan relación con otros órganos o dependencias estatales encargados de aspectos afines, complementarios o básicos para el desarrollo de la función propiamente electoral, o que impliquen la realización de presupuestos indispensables para su desarrollo, con el objeto de realizar en este campo el equilibrio y la colaboración armónica que demanda el imperio de los mandatos constitucionales.

Definido, entonces, que su campo de gestión pública tiene que ver específicamente con lo relativo al sufragio, por medio de las atribuciones que la Constitución consagra (Título IX, Capítulo 2 C.P.), no puede sostenerse que el particular contenido de las mismas pueda ampliarse indefinidamente para concentrar todas las funciones que de una u otra manera,

directa o indirectamente, rocen el tema electoral, incluídas las competencias que la misma Constitución consagra en cabeza de otros órganos estatales.

Estos principios deben tenerse en cuenta al resolver sobre la demanda planteada, cuyo equívoco principal estriba en la aspiración de concentrar en cabeza de las autoridades electorales todo cuanto de manera inmediata o lejana toque con el ejercicio del voto.

El único cargo que el actor formula contra los artículos 2, numeral 5, y 5, numeral 2, literales f) y l), es el de asignar al Ministerio del Interior funciones que, según la Carta Política, debe ejercer el Consejo Nacional Electoral.

Se trata, de acuerdo con las disposiciones impugnadas, del ejercicio de atribuciones concretas que, para su adecuado entendimiento, deben ubicarse dentro de los enunciados generales que cada uno de los dos artículos consagra.

En lo que respecta al artículo 2, la función objeto de censura es la de "garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales", cuya lectura no puede hacerse de manera literal, como lo pretende el demandante, ni desconociendo su ubicación dentro de un contexto legal que resulta necesario conocer para desentrañar con acierto el cabal sentido del precepto impugnado.

El artículo 2 de la Ley 199 de 1995 es claro en señalar desde su encabezamiento que el Ministerio del Interior, bajo la suprema dirección del Presidente de la República, se ocupará de "formular y adoptar las políticas" correspondientes a las diversas materias indicadas en la norma.

En la disposición se advierte que tales funciones se ejercitarán por el Ministerio "respetando las responsabilidades y competencias de las otras instituciones del Estado y en especial de las entidades territoriales" y que "para el cumplimiento de su objeto el Ministerio del Interior trabajará en coordinación con las demás autoridades competentes".

Por su parte, el artículo 5, numeral 2, dispone que, en relación con los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación, corresponde al Ministerio del Interior, bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas tendentes a la modernización de las

instituciones políticas y a la consolidación y desarrollo del sistema de la democracia participativa, para cuyo efecto tendrá la función de "estimular las diferentes formas de participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para su ejercicio, así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario" (literal f) y la de "velar por la cabal aplicación del Estatuto de la Oposición y demás normas que amparen los derechos de los partidos y movimientos políticos y candidatos independientes", todo en coordinación con las autoridades electorales competentes (literal l).

Esta última norma termina diciendo:

"En tal virtud corresponde al Ministerio del Interior promover y velar por la salvaguarda de los derechos de los partidos y movimientos políticos, en los términos dispuestos por el artículo 112 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria sobre la materia, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde en el mismo sentido a las demás autoridades y organismos competentes del Estado".

Con facilidad se advierte que el legislador no pretendió establecer duplicidad alguna de responsabilidades en materia electoral, pues circunscribió la tarea del Ministerio del Interior a la formulación y adopción de políticas -esto es, directrices de este nivel dentro de la estructura del Estado, como corresponde a organismos que constituyen el Gobierno junto con el Presidente de la República-, encaminadas a la garantía del normal desarrollo de los procesos electorales, y de ninguna manera a la injerencia en la conducción propiamente electoral de tales procesos ni tampoco a la definición y ni siquiera a la divulgación de sus resultados.

Tiene la Corte por evidente que la responsabilidad genérica del Presidente de la República, plasmada en el artículo 189, numeral 4, de la Carta, de "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado" incluye necesariamente el aseguramiento del pacífico y tranquilo desenvolvimiento de los eventos públicos mediante los cuales los ciudadanos han de depositar sus votos en las distintas oportunidades en que sean convocados a elecciones.

El Gobierno Nacional ejerce, en todo el territorio, autoridad civil y política. Esta implica, dentro del ámbito que le es propio, la protección de todas las personas residentes en

Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (artículo 2 C.P.). Uno de los derechos básicos de todo ciudadano, reconocido como fundamental por la Constitución, es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 C.P. Sentencias T-03 del 11 de mayo de 1992 y C-454 del 13 de octubre de 1994) y otro, plasmado en el artículo 22 de la Carta, es el de la paz, que se vería seriamente comprometido, como en superadas épocas de violencia política, si las autoridades, encabezadas por el Gobierno, no ejercen la función de vigilancia que les es propia sobre los procesos electorales.

Debe el Ejecutivo, por otra parte, velar por el exacto cumplimiento de la Constitución y las leyes de la República, y claro está, de modo primordial por el de aquéllas que tienen por objeto la realización y la preservación de la democracia (artículos 1, 2, 4, 6, 40, 188 y 189, numerales 4, 10 y 11 C.P.).

La función del Gobierno no puede ser ajena a la verificación de procesos electorales puros, imparciales, transparentes y pacíficos, si se tiene además en cuenta que, según el artículo 188 de la Constitución, el Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos. Para cumplir con este mandato constitucional cuenta el Presidente con el apoyo de la fuerza pública, a la que dirige como comandante supremo (artículo 189, numeral 3), en los términos de los artículos 217 y 218 de la Carta, en especial tratándose de la Policía Nacional, "cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz".

No puede perderse de vista, por otro lado, el papel de los ministros, a la luz de la Constitución, que guarda relación primordial con el desempeño de la actividad de Gobierno, a cuya cabeza, de acuerdo con lo ordenado por la Carta, se encuentra el Presidente de la República (artículo 115 C.P.). Este los coordina y dirige a todos y distribuye entre ellos los asuntos que deben atender, según su naturaleza (artículo 189, numeral 17).

De conformidad con el artículo 208 de la Constitución, los ministros y directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia.

La misma disposición constitucional expresa, en términos que avalan la constitucionalidad de la norma acusada, que a los ministros les corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, "formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley". (Subraya la Corte).

Dentro de ese esquema, nada de extraño tiene que, en desarrollo de la atribución legislativa de determinar la estructura de la administración nacional, creando o reformando ministerios y señalando sus objetivos y estructura orgánica (artículo 150, numeral 7), el Congreso de la República establezca que el Ministerio del Interior trazará, junto con el Presidente de la República, las políticas generales del Estado en las materias indicadas, indispensables para que se lleven a feliz término los certámenes de elección popular.

A juicio de la Corte, ni la función gubernamental que propende la garantía de la paz y el orden público durante los procesos electorales ni la que busca asegurar la efectiva participación ciudadana en los mismos desbordan el campo propio de la actividad que constitucionalmente corresponde al Ejecutivo, pues el ámbito de ellas no coincide con el específico de las autoridades electorales, cuya misión no es ni puede ser la de brindar a los ciudadanos garantía alguna en materia de orden público -pues ella es exclusiva del Gobierno- sino la de preparar, coordinar, ejecutar y verificar el trámite mismo de las elecciones, inspeccionar y vigilar la organización electoral, establecer y divulgar sus resultados y asignar las correspondientes credenciales, resolver sobre los recursos que se interpongan y velar por el cumplimiento de las normas vigentes, todo dentro de un concepto funcional que toca directamente con los procesos electorales en su condición de tales, según las reglas de la Constitución y la ley.

Las mencionadas funciones legales del Ministerio del Interior no vulneran los artículos 265 y 266 de la Constitución, pues no son las mismas que se confian al Consejo Nacional Electoral y al Registrador Nacional del Estado Civil.

Es verdad que el artículo 265, numeral 5, de la Constitución asigna al Consejo Nacional Electoral la atribución especial de velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, por los derechos de la oposición y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías, asuntos todos ellos tratados en la normatividad que se examina, pero no lo es menos que, vistas las innegables diferencias

constitucionales entre la responsabilidad del Gobierno y la de las autoridades electorales, los objetos de una y otra función estatal son totalmente diferentes, aunque, desde luego, deban complementarse dentro de un sistema jurídico de independencia y cooperación, para que los procesos electorales tengan aplicación y los derechos de los votantes, los partidos y movimientos y la oposición se cristalicen. Así debe ser, si se aplica el artículo 113 de la Carta, a cuyo tenor "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero coloboran armónicamente para la realización de sus fines".

Las garantías que en uno y otro caso se reconocen son también diferentes. Las que se hallan al cuidado del Consejo Nacional Electoral guardan relación con la interpretación, aplicación y eficacia de las normas electorales. Las que corresponden al Ministerio del Interior, que a su vez deberá coordinar esfuerzos con el de Defensa Nacional, ambos bajo la suprema dirección del Presidente de la República, están referidas a la vigencia efectiva de las condiciones externas que permitan al país llevar a cabo las elecciones y a los ciudadanos participar en ellas, muy particularmente en lo concerniente al mantenimiento del orden público y a su restablecimiento si fuere perturbado.

Obsérvese que las funciones previstas en los artículos acusados no son funciones electorales, pues si lo fueran su inconstitucionalidad provendría no solamente del choque material con las normas constitucionales que señalan la competencia de las correspondientes autoridades, sino de la violación del artículo 152, literal c), que exige para su señalamiento la expedición de una ley estatutaria.

Además, desde el punto de vista del análisis sistemático, basta que la función regulada en la ley en cabeza de un funcionario u organismo sea materialmente distinta de la prevista en la Constitución respecto de órganos diferentes para que desaparezca toda posibilidad de sostener que existe invasión de la órbita funcional de los mismos.

Los apartes demandados serán declarados exequibles.

El Fondo de Participación Ciudadana

Dice el artículo 104 de la Ley Estatutaria 134 de 1994:

"Facultades extraordinarias. Revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la

República por el término de seis meses, de acuerdo con lo establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, para crear el "Fondo para la Participación Ciudadana", con personería jurídica, patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Gobierno, el cual tendrá por objeto financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en esta ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

PARAGRAFO. El Gobierno realizará las operaciones presupuestales para este efecto".

El artículo acusado dispone que tal fondo se transforme "en un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica".

La diferencia entre las dos normas resulta incontrastable. Mediante la disposición acusada se modifica el precepto de la Ley Estatutaria.

Según el artículo 153 de la Constitución Política, "la aprobación, modificación (subraya la Corte) o derogación de las leyes estatutarias" exigirá los requisitos en él previstos, específicamente la aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso, el trámite legislativo dentro de una sola legislatura y la revisión previa por parte de la Corte Constitucional.

Es indudable que a la Ley 199 de 1995 no se le dió el trámite señalado para las de categoría estatutaria, como lo acredita el hecho -suficiente para los fines del fallo- de que no se envió a esta Corte para revisión previa de constitucionalidad.

Entonces, el precepto demandado vulnera la Carta Política y así habrá de declararse, si bien la inexequibilidad cobijará únicamente la parte del mismo por medio de la cual cambia las prescripciones de la norma estatutaria.

El resto de la disposición se limita a reproducir lo ya dicho por la Ley Estatutaria y a definir, como corresponde al legislador, quién será el ordenador del gasto del Fondo creado.

Por último, con el objeto de lograr los propósitos perseguidos con el Fondo sin necesidad de incrementar la burocracia, el mandato legal dispone que el personal de planta del Ministerio del Interior sea el mismo que se encargue del funcionamiento y de la operación de la persona

jurídica, lo cual en nada vulnera los mandatos constitucionales.

La jerarquía estatutaria de un precepto condiciona invariablemente los requisitos constitucionales de su reforma

En este proceso tanto el Procurador General de la Nación como el Ministro del Interior y el apoderado del Ministerio de Hacienda sostuvieron como argumento principal para defender la exequibilidad del artículo 21 de la Ley 199 de 1995 el de que, dado su contenido, no requería de Ley Estatutaria por cuanto tampoco era ella indispensable al consagrar la norma del artículo 104 de la Ley 134 de 1994.

En su sentir, ninguna de las dos disposiciones tenía carácter estatutario -aunque una de ellas se encontrara incluída en una Ley de tal naturaleza-, en la medida en que no resultaban de la esencia misma de aquélla sino que tocaban un aspecto accidental del derecho de participación ciudadana objeto de desarrollo en sus textos.

Bien es cierto que el artículo 152 de la Constitución Política no se puede aplicar bajo el criterio de que toda norma directa o indirectamente relacionada con las materias en él previstas -que deben tramitarse como estatutarias- haya de tener forzosamente esa jerarquía, pero de allí no se deduce que una disposición cuyo contenido aislado pudiera considerarse exento del trámite previsto en el artículo 153 de la Carta pueda ser reformada por los procedimientos constitucionales ordinarios no obstante hallarse incluída dentro de la preceptiva de una ley estatutaria.

Semejante interpretación llevaría a concluir, contra lo ordenado por la Constitución, que las leyes estatutarias tienen dos clases o tipos de normas: las propiamente estatutarias, según su contenido material, modificables únicamente por los procedimientos agravados que exige el artículo 153 de la Carta Política, y las sustancialmente ordinarias, impropia o equivocadamente incluídas en ley estatutaria, susceptibles de ser enmendadas por los trámites ordinarios.

Ello no solamente conduciría a inseguridad jurídica, pues se perdería la necesaria certidumbre acerca de los procedimientos que estaría obligado a seguir el legislador, sino que introduciría una inexplicable dicotomía entre normas integrantes de un mismo estatuto.

Pero, sobre todo, la aceptación de tal criterio configuraría flagrante desconocimiento del artículo 153 de la Constitución, que prescribe unos trámites obligatorios para aprobar reformas a las leyes estatutarias y a cada una de las disposiciones que las integran.

Por eso, en el caso examinado, no puede aceptarse la argumentación del Procurador, del Ministro y del ciudadano interviniente en defensa del precepto acusado.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Decláranse EXEQUIBLES los artículos 2, numeral 5, y 5, numeral 2, literales f) y l), de la Ley 199 de 1995.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General