Sentencia C-292/03

LEY ESTATUTARIA-Control constitucional integral

LEY ESTATUTARIA-Control constitucional es definitivo

LEY ESTATUTARIA-Goza de constitucionalidad integral

LEY ESTATUTARIA-Requisitos generales

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Requisitos especiales

PRINCIPIOS DE IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Competencia

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Incompetencia

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Discrepancias

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA PARA REGLAMENTAR VEEDURIAS CIUDADANAS-Requisitos formales

VEEDURIAS CIUDADANAS-Constitución/VEEDURIAS CIUDADANAS-Función

VEEDURIAS CIUDADANAS-Formas de participación de los ciudadanos

VEEDURIAS CIUDADANAS-Desarrollo de la soberanía popular y la democracia participativa

VEEDURIAS CIUDADANAS-Expresión del principio de democracia participativa

VEEDURIAS CIUDADANAS-Entidades de naturaleza privada

VEEDURIAS CIUDADANAS-Regulación tiene reserva de ley estatutaria

VEEDURIAS CIUDADANAS-Principios

VEEDURIAS CIUDADANAS-Doble dimensión

MODELO DEMOCRATICO COLOMBIANO-Control político/MODELO DEMOCRATICO COLOMBIANO-Control jurídico

SISTEMA DEMOCRATICO COLOMBIANO-Componentes

CONTROL PARTICIPATIVO-Desarrollo de derechos constitucionales

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Orientación

VEEDURIAS CIUDADANAS-Herramienta dispuesta para lograr que lo particular o singular sea tomado en debida forma

PARTICIPACION CIUDADANA EN EL CONTROL-No determina la calidad de servidor público ni constituye una función pública

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Concepto

LEGITIMIDAD-Clases/LEGITIMIDAD POR VIA DE INSTITUCIONALIZACION Y POR VIA DE CONTROL

VEEDURIAS CIUDADANAS-No suple las funciones encomendadas a las autoridades del Estado

VEEDURIAS CIUDADANAS-Ejercicio supone asumir cargas y obligaciones

VEEDURIAS CIUDADANAS-Carga debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad

REPRESENTACION Y PARTICIPACION-Diferencias

VEEDURIAS CIUDADANAS-Naturaleza

GESTION PUBLICA-Significado/GESTION PUBLICA-Facultad de vigilar

PARTICIPACION CIUDADANA-Fenómeno complejo con distintas modalidades de desarrollo

PROYECTO DE LEY-Rige unicamente para las veedurías que tienen por objeto vigilar la gestión pública

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Vigilancia en la prestación del servicio podrá ser ejercida por las veedurías ciudadanas

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Vigilancia sobre gestión sometida a la ley

VEEDURIAS CIUDADANAS-Vigilancia en la gestión de las empresas prestadoras de servicios públicos

GESTION PUBLICA-Actividades que comprende

PROYECTO DE LEY-Expresión “convocatoria” supone una restricción en el ámbito de acción de las veedurías ciudadanas

VEEDURIAS CIUDADANAS-Facultad de constitución en cabeza de cualquier ciudadano u organización civil no contraría la Constitución

PRINCIPIO PRO LIBERTATE-Aplicación

DEMOCRACIA REPRESENTANTIVA-Concepto de ciudadanía

GESTION PUBLICA-Participación del menor en la vigilancia

GESTION PUBLICA-Exclusión de menores en su vigilancia implica restricción de sus derechos fundamentales

VEEDURIAS CIUDADANAS-Procedimiento para conformarlas

VEEDORES-Elección democrática

VEEDURIAS CIUDADANAS-Acta de constitución permite determinar elementos básicos de la organización

VEEDURIAS CIUDADANAS-Trámite de inscripción constituye una obligación

REGISTRO PUBLICO-Facultad de restringir el acceso a la información personal de los veedores

COMUNIDAD INDIGENA-Reglas de inscripción de veedurías

COMUNIDAD INDIGENA-Doctrina en torno a la autonomía

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Imposibilidad de imponer una forma de organización de veedurías a la comunidad indígena

COMUNIDAD INDIGENA-Modalidades de veedurías

COMUNIDAD INDIGENA-Veedurías conformadas con personas no pertenecientes a la comunidad se rigen por reglas ordinarias

GESTION PUBLICA-Vigilancia permanente por parte de las veedurías ciudadanas

VEEDURIAS CIUDADANAS-Limitación de vigilancia a los recursos de origen público garantiza los derechos de los particulares

VEEDURIAS CIUDADANAS-Objetivos responden a la finalidad de estas organizaciones

VEEDURIAS CIUDADANAS-Principios rectores

PRINCIPIO DE DEMOCRATIZACION-Decisiones por consenso o mayoría absoluta de votos al interior de las veedurías concuerdan con la Constitución

PRINCIPIO DE AUTONOMIA EN VEEDURIAS CIUDADANAS

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN VEEDURIAS CIUDADANAS

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN VEEDURÍAS CIUDADANAS

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD EN VEEDURIAS CIUDADANAS

VEEDOR-Responsabilidad

PRINCIPIO DE EFICACIA EN VEEDURIAS CIUDADANAS

PRINCIPIO DE OBJETIVIDAD EN VEEDURIAS CIUDADANAS

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN VEEDURIAS CIUDADANAS-Objetivos

VEEDURIAS CIUDADANAS-NO podrán asimilarse a los órganos públicos de control

VEEDURIAS CIUDADANAS-Concepto

PRINCIPIO DE COORDINACION EN VEEDURIAS CIUDADANAS

ORGANOS Y ENTES PUBLICOS-Obligación de colocar en el mismo nivel de prioridad la coordinación con las veedurías y el cumplimiento de sus funciones contraría la Constitución

VEEDURIAS CIUDADANAS-Función primordial tiene carácter enunciativo

LEGISLADOR-Al establecer lista de funciones deberá optar por cláusulas taxativas

VEEDURIAS CIUDADANAS-Necesidad de lista de funciones taxativas

VEEDURIAS CIUDADANAS-Funciones de fiscalización sobre la gestión pública

FISCALIZACION-Posibilidad de criticar y hacer señalamientos sobre la gestión pública

VEEDURIAS CIUDADANAS-Facultad de denunciar

VEEDURIAS CIUDADANAS-No les corresponde verificar cumplimiento de objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad

VEEDURIAS CIUDADANAS-Relación taxativa de instrumentos de acción, respeta el principio de legalidad

VEEDURIAS CIUDADANAS-No pueden ser sujetos procesales por vía general

VEEDURIAS CIUDADANAS-Facultad para intervenir en los procesos ha de ser prevista para cada caso particular

VEEDURIAS CIUDADANAS-Carta abierta de derechos se ajusta plenamente a la Constitución en tanto no se restringe el campo de acción de las mismas

VEEDURIAS CIUDADANAS-Derecho a obtener información no es ilimitado

LEGISLADOR-Trasladar a las veedurías el derecho a obtener asesoría y asistencia técnica de

las entidades de control es inconstitucional

VEEDURIAS CIUDADANAS-Facultad para presentar derechos de petición está sujeto a previsiones constitucionales y legales

DERECHO DE PETICION-Ejercicio por parte de las veedurías está sujeto al marco legal de reserva de documentos e información confidencial y privilegiada

VEEDURIAS CIUDADANAS-Deberes

VEEDURIAS CIUDADANAS-Imposición de deberes respetará criterios de razonabilidad y proporcionalidad

VEEDURIAS CIUDADANAS-Deber de rendir informe anual de su gestión ante el Congreso de la República es inconstitucional

VEEDURIAS CIUDADANAS-Deber de informar sobre el origen de sus recursos no contraría la Constitución

VEEDOR-Requisito de saber leer y escribir restringe los derechos constitucionales

VEEDOR-Impedimentos

VEEDURIAS CIUDADANAS-Prohibiciones

La prohibición de retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de vigilancia, es constitucional y constituye una expresión razonable del principio según el cual no pueden ejercerse indebidamente los derechos hasta el punto de abusar de los mismos. Por otro lado, la prohibición es una consecuencia obvia de los principios de coordinación y de las responsabilidades que tienen los veedores, así como una expresión directa del artículo 95 de la Carta, según el cual el ejercicio de los derechos implica también responsabilidades.

VEEDURIAS INDIGENAS-Conformación debe ser por indígenas y su registro ante autoridades propias

RED INSTITUCIONAL DE APOYO-Conformación y creación

VEEDURIAS CIUDADANAS-Consejo Nacional de apoyo

Referencia: expediente PE-016

Revisión de constitucionalidad del proyecto de ley numero 022 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, “por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D C., ocho (8) de abril de dos mil tres (2003).

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, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La Secretaría del Senado remitió a la Corte, para efectos de su revisión de constitucionalidad, el proyecto de ley estatutaria número 022 de 2001 Senado – 149 de 2001 Cámara, “por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre el asunto de la referencia.

II. PROYECTO DE LEY BAJO REVISIÓN

A continuación la Corte transcribe el proyecto de ley estatutaria número 022 de 2001 Senado – 149 de 2001 Cámara, “por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, conforme al texto remitido por el Congreso.

“PROYECTO DE LEY NUMERO 022 DE 2001 SENADO,

149 DE 2001 CAMARA,

por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Definición. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.

Parágrafo. Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994.

Artículo 2º. Facultad de constitución. Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir 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 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 del Interior.

Artículo 4º. Objeto. La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme con las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Las Veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

Artículo 5º. Ambito del ejercicio de la vigilancia. Las Veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátese de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y Organizaciones No Gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

Artículo 6º. Objetivos.

a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;

b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;

d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública.

e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;

f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;

g) Democratizar la administración pública;

h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

T I T U L O I I

PRINCIPIOS RECTORES DE LAS VEEDURIAS

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 8°. Principio de autonomía. Las veedurías se constituyen y actúan por la libre iniciativa de los ciudadanos, gozan de plena autonomía frente a todas las entidades públicas y frente a los organismos institucionales de control, por consiguiente los veedores ciudadanos no dependen de ellas ni son pagadas por ellas.

En ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos.

Artículo 9º. Principio de transparencia. A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en esta ley, la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia.

Artículo 10. Principio de igualdad. El acceso de las veedurías a los espacios de participación en el control de la gestión pública, así como la utilización por ellas de los instrumentos y procedimientos previstos en esta ley y las demás normas vigentes, se hará siempre en condiciones de igualdad y de respeto a la diversidad.

Artículo 11. Principio de responsabilidad. La participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno le son propios conlleva la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.

Artículo 12. Principio de eficacia. Los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos establecidos en esta ley deberán contribuir a la adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado Social de Derecho.

Artículo 13. Principio de objetividad. La actividad de las veedurías deben (sic) guiarse por

criterios objetivos que impriman certeza a sus conclusiones y recomendaciones y las alejen de toda posible actitud parcializada o discriminatoria.

Artículo 14. Principio de legalidad. Ya sea en acciones emprendidas en forma directa o acciones adelantadas con el concurso de otros órganos públicos de control, las acciones de las Veedurías Ciudadanas se deben realizar de conformidad con los medios, recursos y procedimientos que ofrecen las leyes y los estatutos de la entidad, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 15. Principio de coordinación. La participación de las Veedurías Ciudadanas, así como la acción del Estado deberá estar orientada por criterios que permitan la coordinación entre las mismas organizaciones, entre las diferentes instancias gubernamentales y entre unas y otras.

T I T U L O I I I

FUNCIONES, MEDIOS Y RECURSOS DE ACCION DE LAS VEEDURIAS

Artículo 16. Funciones. Las Veedurías Ciudadanas tendrán como funciones primordiales las siguientes:

a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme con la Constitución y la ley se de participación a la comunidad;

b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;

c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales y vigentes;

d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;

e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;

f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y

demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;

g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;

h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;

i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones e irregularidades de los funcionarios públicos;

j) Velar por que la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos.

Artículo 17. Instrumentos de acción. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley, así como intervenir por intermedio de apoderado, debidamente constituido, ante los órganos, procesos y actuaciones judiciales, disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control.

Así mismo, las Veedurías podrán:

a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;

b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;

c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;

d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.

En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

T I T U L O I V

DERECHOS Y DEBERES DE LAS VEEDURIAS

Artículo 18. Derechos de las Veedurías:

a) Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;

b) Obtener asesoría y asistencia técnica de las entidades de control del Estado, cuando la veeduría lo estime necesario para el ejercicio de sus funciones;

c) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;

d) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa.

La información solicitada por las Veedurías es de obligatoria respuesta;

e) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.

Artículo 19. Deberes de las Veedurías. Son deberes de las Veedurías:

a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;

b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;

c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;

d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;

e) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio;

f) Realizar audiencia pública para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público;

g) Rendir informes anuales de su gestión ante el Congreso de la República. (Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes);

h) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;

i) Los demás que señalen la Constitución y la ley.

T I T U L O V

REQUISITOS, IMPEDIMENTOS Y PROHIBICIONES

Artículo 20. Requisitos para ser Veedor. Saber leer y escribir.

Artículo 21. Impedimentos para ser Veedor:

a) Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución de las mismas.

Tampoco podrán ser veedores quienes hayan laborado dentro del año anterior en la obra,

contrato o programa objeto de veeduría;

b) Quienes estén vinculados por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa así como a los servidores públicos que tengan la participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos;

c) Cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veedurías.

En ningún caso podrán ser veedores los ediles, concejales, diputados y congresistas;

d) Quienes tengan vínculos contractuales, o extracontractuales o participen en organismos de gestión de la ONG, gremio o asociación comprometidos en el proceso objeto de la veeduría;

e) En el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su inscripción en el registro público o en el caso de particulares haber sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.

Artículo 22. Prohibiciones de las Veedurías Ciudadanas. A las Veedurías Ciudadanas en el ejercicio de sus funciones les está prohibido, sin el concurso de autoridad competente, retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de la vigilancia.

T I T U L O V I

REDES DE VEEDURIAS CIUDADANAS Y REDES DE APOYO

Artículo 23. Redes de veedurías. Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación

de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

Artículo 24. Confórmase la red institucional de apoyo a las Veedurías Ciudadanas, la cual se conformará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, prestarán su apoyo y concurso a las Veedurías Ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia, para tal efecto, podrán acordar mediante convenios interadministrativos, acciones conjuntas en las materias antes mencionadas.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las Veedurías Ciudadanas y de las redes que las agrupan y suministrará la información pertinente sobre los planes institucionales y la evaluación del Estatuto Anticorrupción.

La Escuela Superior de Administración Pública será institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demande la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan, para cuyo efecto, los organismos antes mencionados, tendrán en cuenta dicha institución como instrumentos de ejecución de sus programas en esta materia.

Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, suministrarán la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados, beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.

El Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación adscrito al Ministerio del Interior contribuirá e impulsará las campañas de conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia, de la misma manera adelantará evaluaciones de los logros

alcanzados por ellas y coordinará la red institucional de apoyo a las veedurías y ejercerá las demás funciones por la ley.

Artículo 25. Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. Créase el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, del cual harán parte un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos delegados de las redes de Veedurías Ciudadanas de orden nacional, dos delegados de las redes de Veedurías Ciudadanas del orden municipal y dos delegados de la redes No Territoriales de Veedurías Ciudadanas. El Consejo definirá, concertará y evaluará las políticas que deban ejecutar las instituciones públicas nacionales en materia de Veedurías Ciudadanas.

Artículo 26. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación."

III- INTERVENCIONES OFICIALES

1. Intervención de la Contraloría General de la República

El ciudadano Miguel Eduardo Zabaleta Arias, en representación de la Contraloría General de la República, inicia su intervención con el resumen de los títulos que componen el proyecto de ley a fin de defender la constitucionalidad del proyecto bajo examen. Para el interviniente, el proyecto de la referencia creó la figura de las veedurías ciudadanas como formas democráticas de representación encaminadas a permitir a los ciudadanos el ejercicio de la vigilancia de la gestión pública. Dicha figura, afirma, está autorizada por la Constitución y la Ley, y el articulado del proyecto es constitucional ya que no compromete derechos fundamentales de los ciudadanos ni atribuye funciones que pertenezcan a otros órganos del Estado, pues sus labores son complementarias o de ayuda a los organismos de control, según lo expresado en la exposición de motivos avala la creación de las veedurías ciudadanas.

El interviniente destaca que las veedurías facilitan una relación constante entre los particulares y la administración pública, lo cual garantiza la participación, la vigilancia y el logro del bienestar colectivo. Así mismo, señala, las veedurías ciudadanas son mecanismos contra la corrupción y fortalecen la democracia. Por lo anterior, solicita que se declare la constitucionalidad del proyecto objeto de estudio.

2. Intervención de la Auditoría General de la República

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, en representación de la Auditoría General de la República, inicia su intervención con un recuento de los principales conceptos que se entretejen en el tema de la participación ciudadana y la corrupción, para concluir que la participación no está concebida para suplir las instituciones. De acuerdo con lo anterior, el interviniente destaca que tampoco debe depender de éstas para su adecuado funcionamiento, pues la participación es un valor fundamental de nuestra organización política que requiere el apoyo desinteresado del Estado.

Posteriormente el ciudadano relata el trámite del proyecto de ley y las cualificaciones a las que debe sujetarse una reglamentación como la que se revisa. Así, anota que la participación es un atributo esencial en el Estado y la Constitución no privilegia ninguno de los mecanismos sobre otros. Además, afirma, la amplitud con la que ha sido concebida en el ordenamiento hace que las restricciones a la misma deban ser analizadas bajo un juicio estricto y resalta la importancia de la independencia y autonomía, que no implican que el Estado no pueda promover los mecanismos de participación.

Cuando el ciudadano aborda la revisión del articulado, el interviniente hace una división temática del proyecto y advierte sobre la necesidad de que la Corte establezca en algunos puntos la cosa juzgada relativa, debido a la imposibilidad para estudiar todas las vías argumentativas, a pesar del rigor en el análisis que lleva a cabo este Tribunal.

En cuanto a la definición, objeto, ámbito y objetivo de las veedurías ciudadanas (arts. 1, 4-6), considera que aunque el ámbito de operación de las veedurías ciudadanas no es unívoco, ello no afecta su funcionamiento.

De otro lado, anota que el proyecto considera a las veedurías ciudadanas como fórmulas de representación, cuando en realidad se trata de un mecanismo de participación de acuerdo con lo definido por la Constitución en sus artículos 103 y 270. Para el interviniente, ello es errado e incide directamente en la naturaleza y las implicaciones del ciudadano que se desempeñe como veedor. Por tal motivo, estima que la expresión “de representación”, contenida en el artículo 1°, debe ser declarada inexequible pues, además, genera dudas sobre si el tratamiento que el Legislador dio la figura en el curso del proceso legislativo fue el correcto.

Para el ciudadano el parágrafo del artículo 1° también es inconstitucional, por cuanto establece una limitación al ejercicio de las veedurías frente a los servicios públicos domiciliarios.

En cuanto a la expresión “sobre los recursos de origen público”, contenida en el artículo 5º del proyecto, también estima que debe ser declarada inexequible, en la medida en que contiene una limitación contraria a la revisión de resultados prevista en el artículo 270 Superior. En este sentido, advierte que de aceptarse que la labor de vigilancia sólo se circunscribe a los recursos públicos entregados a título de aporte, así como a los actos o contratos que versen directamente con cargo a ese capital, las empresas deberían llevar una contabilidad especial y dar un tratamiento diferente a la información relacionada con el aporte. El representante de la Auditoría concluye entonces que, en desarrollo del control ciudadano, debe existir la posibilidad de acceder a toda la información requerida para vigilar la gestión adelantada por las empresas que manejen recursos públicos.

Para el ciudadano, es claro que los objetivos señalados en el artículo 6º son meramente enunciativos y así debe declararlo la Corte.

Un segundo grupo temático está conformado por los artículos 2° y 3° del proyecto. Sobre ellos, el interviniente considera que son constitucionales, siempre y cuando el inciso primero del artículo 3° se entienda con pleno respeto de la diversidad étnica y cultural. Pero advierte que la expresión “por las autoridades reconocidas como propias”, contenida en el inciso final del mismo artículo es inconstitucional, ya que no respeta principios como el pluralismo étnico y el respeto por la autonomía de las veedurías.

El tercer bloque de estudio incluye los principios rectores de las veedurías (artículos 7, 8, 21, 9, 10, 11, 19, 12, 21, 22, 13, 14, 15, 23, 24, 25). Sobre el particular, considera que los artículos 7° y 8° son constitucionales, pero el 21 debe ser entendido como una enunciación, pues no están previstas todas las hipótesis posibles frente a los impedimentos para ser veedor. En cuanto al artículo 9° anota que es exequible, pero estima que debe condicionarse al respeto de la reserva constitucional y legal para acceder a ciertas actuaciones o documentos.

De otro lado, considera que es contrario a la Carta el artículo 25 del proyecto, que crea el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías, como un organismo encargado de evaluar las

políticas que deben ejecutar las instituciones públicas nacionales en materia de veedurías. Según su parecer, aunque el legislador podía crear tal entidad, debió regular los aspectos esenciales del mismo a fin de evitar confusiones. Además, afirma, los consejos tienen un carácter asesor y no están llamados a definir políticas y, por lo mismo, no es clara la misión del Consejo. Y aunque entiende que ello no es, en principio, inconstitucional, observa que los vacíos generan serios problemas que sólo el legislador puede eliminar.

El cuarto grupo del articulado objeto de estudio es el relativo a las funciones, medios y recursos de la acción de las veedurías (artículos 16 y 17). Para el ciudadano, de acuerdo con el sistema presupuestal establecido en la Constitución, la vigilancia que pueden desplegar las veedurías en la asignación de presupuestos, en los diversos niveles de la administración encuentra dos grandes grupos de restricciones: la financiación de ciertos gastos y el proceso de formulación del presupuesto. Así, a pesar de que puedan participar, entiende que su vigilancia no puede comportar "prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad y eficacia", como lo establece el artículo 17 del proyecto.

En consecuencia, afirma, esta expresión resulta inconstitucional en la medida en que desconoce los aspectos propios del proceso presupuestal.

Precisa que la posibilidad de ejercer un control excepcional a cargo de la Contraloría General de la República sólo es exequible si existen fundadas razones, formuladas en el oficio de solicitud, con base en las cuales debe adelantarse ese control. En su sentir, debería entonces existir una autoridad y un proceso ágil que así lo declarare, a fin de evitar un vaciamiento de competencias de las contralorías territoriales. Por lo anterior, considera que ante la ausencia de regulación clara y frente a la rigurosidad de la excepcionalidad en el control del proceso prespuestal, el literal d) del artículo 18 debe ser declarado inexequible.

El quinto grupo de normas a tratar es el de los derechos de las veedurías (art. 18). En este punto, el interviniente reitera el aspecto de la reserva documental, y anota que el literal "c" del artículo 18 no puede entenderse como una orden impartida por la veeduría a las entidades.

El sexto grupo temático es el de los requisitos para ser veedor que el ciudadano considera exequibles, por cuanto la exigencia de saber leer y escribir es requisito básico y fundamental

para el correcto ejercicio de la veeduría, más aún teniendo en cuenta que buena parte de las actuaciones deberán adelantarse en forma escrita.

En conclusión, la Auditoría General de la República solicita declarar exequible el artículo 1 del proyecto, salvo la expresión “de representación” y su parágrafo; declarar exequibles los artículos 2, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 20, 23 y 26; declarar exequible el artículo 3, siempre y cuando se respete la diversidad étnica y cultural que el Estado reconoce en tanto organización pluralista, e inexequible la expresión “por las autoridades reconocidas como propias”, contenida en el mismo artículo; declarar exequible al artículo 5 del proyecto, salvo la expresión “sobre los recursos públicos” la cual estima inexequible; declarar exequible el artículo 6, en el entendido de que dicha enunciación no tiene carácter taxativo; declarar exequible el artículo 7, siempre y cuando se respete la diversidad cultural y étnica; declarar exequible el artículo 9 teniendo en cuenta la reserva documental; declarar la exequibilidad de los literales a), c), d) a h) y j) del artículo 16, pero declarar inexequible el literal b) del mismo artículo; adicionalmente, declarar exequible el literal i) del mismo artículo, bajo el entendido de que ello no inhibe para las denuncias que las veedurías puedan formular respecto de particulares, a las cuales se encuentran plenamente habilitadas; declarar la exequibilidad del artículo 17, salvo el literal d), el cual considera inexequible.

En relación con el artículo 18, el interviniente solicita:

– Declarar exequible el literal a), pero bajo el entendido que existen ciertas actuaciones o documentos susceptibles de reserva constitucional y legal, la cual debe ser respetada.

– Declarar exequible el literal b), entendido como la asistencia y apoyo que se indica en el artículo 24, lo cual implica precisar que la asistencia y colaboración a cargo de las restantes entidades de control es la propia que deben ejercitar con la ciudadanía en general.

– Declarar inexequible el literal c).

– Declarar exequible el literal d), bajo el entendido que existen ciertas actuaciones o documentos susceptibles de reserva constitucional y legal.

– Declarar exequible el literal e).

Respecto al artículo 19, el ciudadano solicita declarar exequibles los literales a), b), c), g), h)

e i); en cuanto al literal d), solicita declarar su exequibilidad, bajo el entendido de que la enunciación de impedimentos allí realizada no es taxativa y admite la remisión a la legislación procedimental administrativa y civil; en relación con la expresión “solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público” del literal f), solicita declarar su exequibilidad, pero con el mismo condicionamiento que frente al artículo 9, es decir, frente a la existencia de reserva; declarar exequible el artículo 21, bajo el entendido de que la enunciación de impedimentos allí realizada no es taxativa y admite la remisión a la legislación procedimental administrativa y civil; finalmente, declarar inexequible el artículo 25.

En todo caso, el interviniente reitera la respetuosa solicitud de que el pronunciamiento sobre la exequibilidad material de las normas que se adopten sea condicionada a los argumentos expuestos dentro del debate de constitucionalidad y las razones revisadas por la Honorable Corporación.

Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Ana Belén Fonseca Oyuela interviene como representante del Ministerio del Interior a fin de defender la constitucionalidad del proyecto bajo examen.

Para la interviniente, la participación ciudadana es un principio fundamental en el Estado social de derecho y su importancia hace necesario el diseño de diversos mecanismos que lo hagan efectivo. Así, señala, el procedimiento es indispensable para llevar a cabo este fin, y la exigencia del Constituyente en cuanto al procedimiento de la ley que reglamentara la figura de las veedurías fue cumplido a cabalidad de acuerdo con un examen de los antecedentes del proyecto de ley.

En cuanto al contenido material del proyecto, la ciudadana resalta que la denominación establecida en el artículo 24, inciso final, relacionada con el “fondo de desarrollo comunal y la participación”, se refiere al Fondo para la Participación y el Fortalecimiento Democrático, el cual es un establecimiento público adscrito al Ministerio del Interior (Decreto 2546 de 1998).

De otro lado, agrega que con referencia al inciso final del artículo 3 del proyecto, debe tenerse en cuenta que la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior no tiene la función de reconocer la existencia de las autoridades indígenas, ni tampoco tiene

autoridades indígenas propias tal como se desprende de la Ley 89 de 1890, los decretos 1088 de 1993 y el decreto 2546 de 1999.

4. Intervención de la Defensoría del Pueblo

La ciudadana Olga Lucía Gaitán García, Directora Nacional de Recursos y Acciones Judiciales interviene en el proceso para solicitar que el artículo 20 y el literal “g” del artículo 19 del proyecto bajo examen sean declarados inexequibles.

Según su parecer, el artículo 20, sobre los requisitos para ser veedor, viola el derecho a la igualdad y el derecho a la participación, pues hace obligatorio saber leer y escribir. Ello, en su sentir, riñe con la Constitución, pues hace una interpretación restrictiva del derecho a la participación política al impedir el acceso de muchos ciudadanos a estos mecanismos, además de generar discriminación. Esta diferenciación, afirma, viola los artículos 13 y 40 de la Carta al excluir de este mecanismo de participación a un grupo tradicionalmente marginado, como lo es el de las personas que no muestren el nivel de alfabetización exigido por el proyecto de ley; considera que este requisito no es razonable ya que la restricción al derecho de participación es excesiva, teniendo en cuenta el alto nivel de analfabetismo en Colombia. Advierte además, según estadísticas aportadas, que en este grupo los índices más altos se presentan en grupos discriminados como las mujeres y sectores de escasos recursos y habitantes de áreas rurales. Así mismo, estima que los requisitos del artículo mencionado no son necesarios para proteger la vigencia de otro derecho fundamental y que la limitación tampoco es necesaria ya que las veedurías pueden constituirse a partir de un número plural de personas que pueden apoyarse entre sí y cuyo funcionamiento no depende exclusivamente de la actividad del veedor titular.

Además de lo anterior, considera que la medida no es proporcional, pues sacrifica el derecho objeto de restricción. En este sentido, la interviniente recuerda que el derecho a la participación política en condiciones de igualdad está consagrado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, normas que recuerdan las tres características principales de los derechos políticos: su titularidad por parte de todos los ciudadanos, la posibilidad de ejercerlos sin discriminación alguna y en condiciones de igualdad, y la de participar directamente o por medio de representantes en el ejercicio del poder.

De otro lado, para la interviniente, el literal “g” del artículo 19 del proyecto bajo examen, que establece el deber de las veedurías ciudadanas de presentar informes ante el Congreso, viola los artículos 114 y 270 de la Constitución. Según su parecer, las veedurías ciudadanas no desempeñan funciones estatales, pues representan un mecanismo de control ciudadano sobre la actividad del Estado y, por tanto, no puede el Congreso ejercer un control político ya que las veedurías no hacen parte de la estructura estatal. Por lo anterior, concluye que la previsión de la norma mencionada extralimita el ámbito de las potestades y las competencias que le atribuyó la Constitución al Congreso. Además, sostiene, en el caso de la veeduría del Congreso, se vería claramente afectada su independencia si posteriormente es controlada por el órgano que estuvo sujeto a su control.

Finalmente, la ciudadana considera que es necesario precisar el alcance del artículo 7° del proyecto, que hace referencia al principio de democratización, a fin de no afectar la autonomía de las veedurías ciudadanas. Así, para la interviniente, la prescripción relacionada con toma de decisiones por consenso, o en su defecto por mayoría absoluta de votos, constituye una reglamentación que puede llegar a limitar el ámbito de decisión privada y la autonomía que debe guiar el funcionamiento de este tipo de organizaciones. Sobre el particular explica que la jurisprudencia constitucional ha reivindicado la autonomía de las asociaciones civiles, como elemento derivado del ejercicio de los derechos fundamentales de las personas que forman parte de la organización y que, por lo mismo, cualquier límite debe estar constitucionalmente justificado, ser razonable y proporcionado (C-256 de 1994, C-226 de 1997) teniendo en cuenta el principio hermenéutico in dubio pro libertate. Sin embargo, advierte que debido a la redacción del artículo pueden generarse dudas acerca de la obligatoriedad del mismo o de su sentido orientador, y por ello concluye que es menester aclarar el sentido de la norma.

IV. INTERVENCIONES CIUDADANAS

1. Intervención de la Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas de Colombia REDVER

El ciudadano Pablo Bustos Sánchez, obrando como director ejecutivo de REDVER, destaca que el proyecto de ley bajo examen es un instrumento representativo de los mecanismos de participación ciudadana y de coadyuvancia de la comunidad en la vigilancia de la gestión administrativa del Estado y custodia del patrimonio público.

Luego de un recuento histórico y de la enumeración de figuras que en un momento dado han sido llamadas o han ejercido labores de veeduría, incluso en la época colonial, el interviniente resalta el contrasentido presente en normas como el estatuto orgánico de Bogotá, según el cual el Personero Distrital es veedor ciudadano. Según la opinión del ciudadano, esto es un contrasentido ya que el Personero es un funcionario público, que aunque puede ser veedor, nunca será veedor ciudadano, pues ésta figura no consiste en un control estatal sino social. En ese sentido, afirma que las veedurías ciudadanas son un mecanismo democrático de participación, pero no de representación, como lo afirma la ley, a fin de combatir la corrupción pública o privada y vigilar la función pública.

Intervención de la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas

El ciudadano Alberto Contreras, director de la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas, considera que el artículo 25 del proyecto de ley, por el cual se crea el Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas, genera un conflicto funcional y de legalidad con el artículo 24 del mismo estatuto, que conforma la red de apoyo a las veedurías ciudadanas, entidad ésta que sí crea un espacio de articulación. Por lo anterior solicita declarar inconstitucional el artículo 25.

De otra parte, el ciudadano llama la atención sobre el artículo 16 del proyecto, ya que la participación ciudadana en la discusión del presupuesto es recomendable, tal como lo muestra la experiencia del llamado presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. Así, agrega, el criterio de necesidades básicas insatisfechas es adoptado por el Departamento Nacional de Planeación como instrumento de priorización del gasto público, y por tanto las veedurías ciudadanas no están creando criterios o reglas de medición o conveniencia, pues en este punto no hace un control previo con carácter imperativo.

Finalmente, estima que debe darse la posibilidad de ejercer la veeduría en empresas de servicios públicos domiciliarios.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en concepto No. 3071, recibido el 6 de noviembre de 2002, interviene en este proceso y solicita a la Corte que declare exequibles algunos contenidos normativos del proyecto bajo revisión e inexequibles

otras disposiciones. Igualmente, considera que esta Corporación debe condicionar la constitucionalidad de algunas de las disposiciones objeto de control.

La Vista Fiscal comienza por examinar cuidadosamente el trámite del proyecto bajo revisión y concluye que éste se surtió conforme a lo establecido en la Constitución.

Luego explica que la presente regulación fue tramitada como ley estatutaria, por cuanto la Sentencia C-1338 de 2000 declaró inexequible la Ley 563 de 2000, que precisamente reglamentaba las veedurías ciudadanas, pues la Corte consideró que este tema tenía reserva de ley estatutaria, por tratarse de la regulación integral de un mecanismo de participación ciudadana, particularmente el de las veedurías ciudadanas.

El Ministerio Público procede entonces a examinar los distintos contenidos normativos del proyecto. Así, considera que los artículos 1º y 4º, que definen las veedurías y precisan el campo de aplicación y los objetivos del proyecto, se ajustan a la Carta, pues esas disposiciones están orientadas a garantizar una "participación efectiva y democrática de la comunidad en todos los niveles y ámbitos de ejercicio de la función pública". Sin embargo, según su parecer, el parágrafo del artículo 1º del proyecto es inexequible, en la medida en que excluye injustificadamente a las empresas prestadoras de servicios públicos del control ejercido por las veedurías ciudadanas. Igualmente, considera inconstitucional la expresión "preventiva y posterior" del artículo 4º, la cual impide la acción de las veedurías mientras se ejerce la función por la entidad objeto de control. Según su parecer, esa restricción no puede justificarse argumentado que ella pretende evitar una coadministración por las veedurías, pues la labor de éstas es de "supervisión, control y apoyo, mas no de investigación y sanción", lo cual significa que las veedurías carecen del "elemento coercitivo que restrinja el libre proceder de los organismos estatales o privados sujetos a vigilancia, ni sus sugerencias han sido dotadas de carácter vinculante frente a ellos".

La Vista Fiscal considera que los artículos 2º y 3º del proyecto, que regulan la forma de constitución de las veedurías ciudadanas, armonizan con la Constitución, pues desarrollan el principio de solidaridad y promueven la organización de la comunidad en defensa de sus intereses.

Según su parecer, el artículo 21 que establece los impedimentos e incompatibilidades para ser veedor es constitucional, pues esa disposición establece límites razonables que buscan

garantizar la efectividad y transparencia del control desarrollado por esas entidades. Sin embargo, el Procurador considera que es inconstitucional el impedimento establecido por el aparte final del ordinal e), según el cual no pueden ser veedores quienes hayan sido condenados penal o disciplinariamente, salvo en el caso de los delitos políticos o culposos, o quien ha sido sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos. Según la Vista Fiscal, esa norma señala una inhabilidad perpetua que vulnera el artículo 28 Superior, que prohibe penas imprescriptibles. Además, explica el Procurador, la Ley 734 de 2002 autoriza disciplinar a los particulares, con lo cual, a su juicio, el aparte examinado termina por establecer una inaceptable discriminación entre particulares y servidores públicos, pues basta que un particular haya sido sancionado disciplinariamente para que no pueda ser veedor, mientas que en el caso del servidor público se requiere que haya sido destituido. Este tratamiento desigual, concluye el Ministerio Público, "carece de razonabilidad, máxime cuando frente a la administración pública sería más razonable la consagración de un régimen de inhabilidades más riguroso."

El Ministerio Público procede luego a estudiar los artículos 7 a 15 del proyecto, que señalan los principios rectores de las veedurías (democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, eficacia y coordinación), y concluye que éstos se ajustan a la Carta, en la medida en que son un desarrollo de principios constitucionales en la materia. Por ejemplo, según su parecer, la imposición de procesos democráticos al interior de esas organizaciones es un desarrollo del artículo 103 de la Carta, según el cual las veedurías son uno de los mecanismos democráticos de representación.

La Vista Fiscal aborda posteriormente el análisis del artículo 16, que establece las funciones de las veedurías, y considera que guardan coherencia con el sentido del proyecto, cual es permitir que dicho mecanismo de control sea eficaz, pero sin afectar la autonomía de las entidades sujetas a control. Por ello, considera que se ajustan plenamente a la Constitución, salvo el literal i) que requiere un condicionamiento. Ese aparte atribuye a las veedurías la función de denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones e irregularidades de los funcionarios públicos, pero según el Procurador, la norma limita el deber de esas entidades de denunciar también las irregularidades cometidas por los particulares en desarrollo de la gestión fiscal, por lo que solicita que su constitucionalidad sea condicionada, de manera que se entienda que el deber de informar también comprende "la información relativa a las actuaciones irregulares de los particulares que cumplen funciones

públicas y empleen, manejen o administren recursos del erario público”.

Para la Vista Fiscal, los instrumentos de acción reconocidos a las veedurías por el artículo 18 del proyecto se ajustan a la Carta pues “tienen su fuente en disposiciones constitucionales tales como el derecho que tienen, como cualquier ciudadano, de elevar peticiones respetuosas ante las autoridades públicas, ejercer las acciones judiciales y los procedimientos y recursos administrativos que las leyes les permiten.” Sin embargo, según su criterio, el aparte final del inciso primero de ese artículo tiene una redacción desafortunada, cuando establece que las veedurías pueden, “intervenir por intermedio de apoderado, debidamente constituido, ante los órganos, procesos y actuaciones judiciales, disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control.” Para el Procurador, esa expresión genera inseguridad jurídica, pues no es claro en qué condiciones pueden intervenir las veedurías en dichos procesos, y si son o no sujetos procesales de los mismos. Por ello solicita su inexequibilidad.

El Procurador procede entonces a analizar los artículos 18 y 19, que establecen los derechos y deberes de las veedurías, y concluye que ambos se ajustan a la Carta, por cuanto desarrollan las funciones reconocidas a dichas entidades. Y en ese mismo orden de ideas, considera que encuentra sustento constitucional el artículo 22, según el cual las veedurías no pueden retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de la vigilancia. A su juicio, esa prohibición es razonable, pues las veedurías carecen de autoridad para disponer la suspensión de obras o contratos, por tratarse de una atribución en cabeza de ciertos organismos estatales, como los jueces y las entidades de control.

Para la Vista Fiscal, la facultad de conformar redes de veedurías, de acuerdo al artículo 23, no merece reparo alguno “en cuanto contemplada como facultad mas no como un deber, que además no impide el ejercicio individual del control por parte de las veedurías, respeta la independencia y autonomía de éstas, al tiempo que resulta ser un instrumento de colaboración y apoyo mutuo, idóneo para obtener mejores resultados en el ejercicio del control de la cuestión pública”. Por lo mismo, considera que también se ajusta a la Carta la creación de la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, prevista en el artículo 24, ya que tiene fundamento en el artículo 103 superior, según el cual corresponde al Estado contribuir a la organización, capacitación y promoción de organizaciones y asociaciones para que constituyan mecanismos democráticos de representación en el control y vigilancia de la

gestión pública.

Por el contrario, para el Ministerio Público la forma como el artículo 25 del proyecto ha conformado el Consejo Nacional de Apoyo a Veedurías es inconstitucional, pues dicha entidad no es democrática ni respetuosa del principio de igualdad, en la medida en que deja de lado las redes de veedurías de los departamentos y las regiones, y las veedurías que voluntariamente y en ejercicio de sus autonomía hayan decidido no conformar o hacer parte de las redes nacionales. Por ello, solicita la declaratoria de inexequibilidad de ese artículo, en el entendido de que dicha decisión "no afectaría el apoyo que el Ministerio Público, la Contraloría y en General las autoridades deben presentar a las veedurías ciudadanas y la adopción mediante comisiones interadministrativas de políticas estatales encaminadas a facilitar el ejercicio del control y vigilancia de las veedurías".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1- La Corte Constitucional es competente para conocer del proyecto de ley estatutaria número 022 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, "por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas", de conformidad con los artículos 153 inciso 2° y 241 numeral 8° de la Constitución, por tratarse de la revisión de un proyecto de ley estatutaria, tanto por su contenido material, como por vicios de procedimiento en su formación.

2.- La Corte reitera la doctrina de esta Corporación conforme a la cual el control constitucional que realiza sobre los proyectos de leyes estatutarias es integral, de manera que las disposiciones estudiadas están amparadas por la cosa juzgada absoluta. Tal definición de los efectos de las sentencias de la Corte en esta materia se fijó en sentencia C-011 de 1994, ocasión en la cual se indicó:

"…4. El control de una ley estatutaria es integral. Según el artículo 241 superior, "a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución". Ello es apenas natural en un sistema jurídico jerárquico en el que la Constitución es norma de normas, como bien lo afirma el artículo 4° ídem. Por tanto es posible afirmar que la Corte revisa la constitucionalidad, sólo la constitucionalidad pero toda la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria. Es más, el numeral 8° del propio artículo 241 afirma que el

control de constitucionalidad, de un proyecto de ley estatutaria se realiza “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

5. El control de una ley estatutaria es definitivo. Según el mismo numeral 8° del artículo 241, a la Corte le corresponde “decidir definitivamente sobre la constitucionalidad” de la norma objeto de esta sentencia. Los alcances de esta expresión ameritan la siguiente reflexión:

Para la Corte Constitucional, el carácter definitivo del control que nos ocupa implica que una vez expedida una ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano.

Esta afirmación se explica en los siguientes términos:

Los fallos que en ejercicio del control constitucional profiera la Corte Constitucional son, como se anotó, integrales. Por tanto, al momento de confrontar la norma revisada con la preceptiva constitucional, la Corte analiza todos y cada uno de los artículos del proyecto de ley estatutaria a la luz de todos y cada uno de los artículos del estatuto superior. En este sentido, los artículos que la Corte encuentre exequibles es porque son conformes con la totalidad del ordenamiento constitucional. Los que encuentre inexequibles son retirados del ordenamiento jurídico. Por tanto, una vez sancionado el proyecto y convertido en ley de la República, éste goza ya de un juicio de constitucionalidad favorable, constatado por medio de una sentencia.

No sobra agregar que en sentencia de 9 de mayo de 1916 dijo la Corte Suprema de Justicia que, en tratándose de las objeciones presidenciales a una ley, declarada la exequibilidad, no podía después, por la vía de la acción demandarse la ley porque desconocería la autoridad de cosa juzgada. En esa época no existía norma que estableciera la cosa juzgada constitucional hoy expresamente consagrada en el artículo 243 de la Constitución Política.

Ahora bien, las sentencias que la Corte Constitucional profiera en ejercicio del control que nos ocupa, “hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, según el artículo 243 antes citado.

En consecuencia, una ley estatutaria no sólo goza de constitucionalidad integral desde el inicio de su vigencia, sino que la sentencia que así lo constató goza de la fuerza de la cosa

juzgada constitucional.

Esta postura se ha reiterado en diversas ocasiones como en la sentencia C-088 de 1994, Auto 038 de 1998, Auto 042 de 2002.

Estudio del trámite del proyecto

3- La aprobación de una ley estatutaria debe reunir no sólo los requisitos generales de cualquier ley sino que requiere, además, respetar ciertas exigencias propias de estas leyes de especial jerarquía.

Ahora bien, cualquier proyecto, para convertirse en ley (CP arts 157 y 158) debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras, luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando los quórums previstos por los artículos 145 y 146 de la Constitución; (iii) respetar los términos para los debates previstos por el artículo 160 de ocho días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y de quince días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra; y (iv) haber obtenido la sanción gubernamental. Como es obvio, en el caso de las leyes estatutarias, dicha sanción se surte después de que la Corte Constitucional haya efectuado la revisión previa y oficiosa de constitucionalidad y declarado, en consecuencia, que las disposiciones del proyecto se ajustan a la Carta1.

Fuera de lo anterior, por tratarse de un proyecto de ley estatutaria (CP art 153), es necesario que el proyecto haya sido aprobado por mayoría absoluta y que haya sido tramitado en una sola legislatura. Al respecto conviene aclarar que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte, la Constitución ordena que dentro de la legislatura el proyecto haga tránsito en el Congreso, esto es, que sea modificado y aprobado por las Cámaras en ese lapso, pero la revisión constitucional por la Corte y la sanción presidencial pueden ocurrir por fuera de la legislatura2. Y es que, como lo explicó la sentencia C-011 de 1994, si el trámite que debe ser surtido en una sola legislatura incluyese la revisión por la Corte, o las objeciones y sanción presidenciales, sería prácticamente imposible aprobar, modificar o derogar leyes estatutarias, o éstas tendrían que ser tramitadas en el Congreso con excesiva celeridad, sin una adecuada discusión democrática, e incluso con improvisación. Y por ello, esta Corte ha

concluido que “si un proyecto de ley estatutaria surte los pasos dentro del Congreso dentro de una legislatura, habrá respetado el mandato del artículo 153 de la Constitución, incluso si su revisión por la Corte y la sanción por el Presidente se efectúan una vez terminada la legislatura”3. Entra entonces la Corte a examinar si el trámite de aprobación del proyecto de ley bajo revisión respetó las anteriores exigencias constitucionales.

4.- El presente proyecto fue presentado el 20 de julio de 2001 por los senadores Amilkar Acosta y otros, y fue publicado en la Gaceta Nº 359 de 2001 (páginas 6 a 12). El 29 de agosto de 2001 fue presentada la ponencia para primer debate, la cual fue publicada el 6 de septiembre siguiente, en la Gaceta No. 439, páginas 8 a 13, siendo estudiado y aprobada el 19 de septiembre de 2001, con el respeto del quórum exigido por la Carta, según constancia del Secretario General del Senado e incorporada al expediente (Folio 219).

El 5 de octubre fue presentada la ponencia para segundo debate, publicada en la Gaceta Nº 522 del 16 de octubre de 2001 y aprobada por la plenaria del Senado el 6 de noviembre de 2001, por la mayoría absoluta exigida por la Constitución, según constancia del Secretario General del Senado e incorporada al expediente (Folio 219).

El proyecto fue entonces remitido a la Cámara de Representantes, y la ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso No 642 del 11 de diciembre de 2001, y aprobada por la Comisión Primera el 28 de mayo de 2002, con la mayoría exigida por la Carta, según constancia del Secretario de esa comisión e incorporada al presente expediente (Folio 287).

La ponencia para segundo debate fue presentada el 30 de mayo de 2002 y publicada en la Gaceta No. 204 del 4 de junio de 2002, pág. 6. Dicha ponencia fue considerada y aprobada por la Plenaria de la Cámara el 19 de junio, por 145 Representantes a la Cámara, de conformidad con la certificación expedida por el Secretario General de esa Corporación que reposa en el expediente (Folio 277).

Teniendo en cuenta que existían discrepancias en los textos aprobados en ambas cámaras, fue conformada una comisión accidental de conciliación, cuyo informe fue aprobado por unanimidad en la sesión plenaria del Senado de la República el 19 de Junio de 2002 y de la Cámara de Representantes al día siguiente, según consta en las certificaciones de los Secretarios Generales de ambas Cámaras4. Antes de verificar si la actuación de las

comisiones accidentales se ajustó o no a la Constitución, la Corte hará una breve referencia al respecto.

Las Comisiones accidentales de conciliación y la facultad de introducir modificaciones

5.- La Corte Constitucional ha establecido que el trámite legislativo se rige por los principios de identidad y consecutividad5. Sin embargo, como los textos aprobados en cada una de las cámaras legislativas no siempre serán los mismos, para superar estas divergencias y garantizar los principios antes mencionados, la Constitución autoriza la conformación de comisiones accidentales de conciliación (CP. artículo 161, Ley 5/92, artículos 186 a 189), a fin de evitar que un proyecto tenga que comenzar su trámite desde el primer debate6.

Según la amplia jurisprudencia constitucional desarrollada sobre la materia, la competencia de estas comisiones está circunscrita únicamente a las diferencias que hubieren podido surgir entre lo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y lo aprobado en la plenaria del Senado7. Tales discrepancias se pueden expresar de diversas formas, por ejemplo: (i) cuando no hay acuerdo sobre la redacción de un texto normativo, (ii) cuando el contenido de un artículo difiere del aprobado en la otra plenaria y, (iii) cuando se aprueban artículos nuevos en una cámara.

Pero también la Corte ha sido enfática en rechazar la competencia de las comisiones accidentales de conciliación para abordar el estudio de temas que nunca fueron debatidos (nuevos) o sobre los cuales no hay discrepancia, así como tampoco puede plantear cambios de tal envergadura que alteren sustancialmente el contenido de un proyecto o contravengan su finalidad8.

6.- Como en el presente caso se encontraron discrepancias en los artículos 1, 5, 16, 17, 19, 25, y sobre una propuesta de incentivos establecida en el artículo 25, debió ser integrada una comisión accidental de conciliación. El informe por ella presentado fue aprobado por la Cámara de Representantes (fl. 15), así como por el Senado de la República (fl. 3). Para una mayor claridad y comprensión de los cambios introducidos, la Corte transcribe a continuación los artículos sobre los que se presentaron las discrepancias y el texto que sería finalmente aprobado.

Texto aprobado por el Senado

Texto aprobado por la Cámara

Texto conciliado

Artículo 1º Definición. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite 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, legislativas y órganos de control, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato de la prestación de un servicio público.

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.

Artículo 1º Definición. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el articulo 270 de la Constitución Política

y el articulo 100 de la Ley 134 de 1.994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.

Parágrafo Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994

Artículo 1º. Definición. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.

Parágrafo. Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994.

Artículo 5°. Ambito del ejercicio de la vigilancia. Las Veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, obre la gestión pública y los resultados de la misma, trátese de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que cumplen funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de los dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

Artículo 5º. Ambito del ejercicio de la vigilancia. Las Veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátese de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquéllas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la

sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el articulo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

Artículo 5º. Ambito del ejercicio de la vigilancia. Las Veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátese de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y Organizaciones No Gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

Artículo 16. Las Veedurías Ciudadanas tendrán como funciones primordiales las siguientes:

b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia.

c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales y vigentes;

d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;

e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y

organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría.

f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos.

g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control y vigilancia que estén desarrollando.

h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;

i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregularidades de los funcionarios públicos

j) Velar porque la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos.

Artículo 16º. Funciones. Las Veedurías Ciudadanas tendrán como funciones primordiales las siguientes:

a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se de participación a la comunidad.

b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia.

c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales.

d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;

e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría.

f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos.

g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando.

h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;

i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos

j) Velar porque la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos.

Artículo 16. Funciones. Las Veedurías Ciudadanas tendrán como funciones primordiales las siguientes:

a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme con la Constitución y la ley se de participación a la comunidad;

b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;

c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales y vigentes;

d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;

e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;

f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y

demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;

g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;

h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;

i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones e irregularidades de los funcionarios públicos;

j) Velar por que la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos.

Artículo 17°. Instrumentos de acción. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.

Así mismo, las Veedurías podrán:

a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;

b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servicios públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;

c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto.

Artículo 17º. Instrumentos de Acción. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el

cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley, así como intervenir por intermedio de apoderado, debidamente constituido, ante los órganos, procesos y actuaciones judiciales, disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control.

Así mismo, las Veedurías podrán:

b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones publicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;

c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto.

d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b de la Ley 42 de 1993.

En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

Artículo 17. Instrumentos de acción. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la Re pública todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley, así como intervenir por intermedio de apoderado, debidamente constituido, ante los órganos, procesos y actuaciones judiciales, disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control.

Así mismo, las Veedurías podrán:

a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;

b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan

delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;

c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;

d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.

En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

Artículo 19. Deberes de las Veedurías. Son deberes de las Veedurías:

a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría.

b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando.

c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros.

d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley.

e) Inscribirse en el registro de las personas municipales y distritales o Cámaras de Comercio.

f) Realizar audiencia pública para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público

g) Los demás que señalen la Constitución y la Ley.

h) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia.

Artículo 19º. Deberes de las Veedurías. Son deberes de las Veedurías:

a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría.

b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando.

c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros.

d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley.

e) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio.

f) Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público

g) Rendir informes anuales de su gestión ante el Congreso de la República. (Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes).

h) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia.

Las demás que señalen la Constitución y la Ley.

Artículo 19. Deberes de las Veedurías. Son deberes de las Veedurías:

a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;

b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;

c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;

d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;

e) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio;

f) Realizar audiencia pública para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público;

g) Rendir informes anuales de su gestión ante el Congreso de la República. (Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes);

h) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;

i) Los demás que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 25. Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías ciudadanas. Crease el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías ciudadanas, del cual harán parte un delegado para cada una de las instituciones integrantes de la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, dos delegados por las redes de orden nacional del Veedurías ciudadanas, dos por las redes municipales de Veedurías ciudadanas, y dos por las redes no territoriales de Veedurías ciudadanas. El consejo definirá, concertará y evaluará las políticas que deban ejecutar las instituciones públicas nacionales en materia de veedurías ciudadanas.

Artículo 25º. Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. Créase el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, del cual harán parte un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos delegados de las redes de Veedurías Ciudadanas de orden nacional, dos delegados de las redes de Veedurías Ciudadanas de orden municipal y dos delegados de la redes No Territoriales de Veedurías Ciudadanas. El Consejo definirá, concertará y evaluará las políticas que deban ejecutar las instituciones públicas nacionales en materia de Veedurías Ciudadanas.

Artículo 25. Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. Créase el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, del cual harán parte un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos delegados de las redes de Veedurías Ciudadanas de orden nacional municipal y dos delegados de la redes No Territoriales de Veedurías Ciudadanas. El Consejo definirá, concertará y evaluará las políticas que deban ejecutar las instituciones públicas nacionales en materia de Veedurías Ciudadanas.

Artículo 26. Incentivos. Los dineros o recursos públicos que se recuperen por gestiones o actuaciones de las Veedurías Ciudadanas darán lugar a una compensación en favor de la respectiva organización por un valor de hasta el 15% del total recuperado. Para tal efecto se dará aplicación de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998.

Debe advertirse que el artículo 26 del texto aprobado por el Senado y que no fue aprobado en la Cámara de Representantes, no fue conciliado ni incluido en la versión final de la ley aprobada. Se incluye, únicamente para efectos ilustrativos y de claridad.

7.- De la simple lectura de los textos transcritos puede concluirse que el tramite el proyecto de ley bajo examen no presenta vicios en cuanto a las modificaciones sugeridas por la Comisión accidental de conciliación. Así, la mayoría de los desacuerdos versaron sobre la redacción de los artículos, y sobre contenidos parciales de los mismos. Sólo frente al artículo 26 del proyecto la Comisión se ocupó de un texto que había sido introducido por el Senado y que no fue considerado por la Cámara. En este evento el Congreso decidió desechar el texto.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que no fueron introducidos temas ni artículos nuevos, así como tampoco cambios que llevaran a una alteración sustancial del texto proyecto. En conclusión, fueron cumplidas las normas anteriormente enunciadas sobre el alcance de las comisiones accidentales de conciliación.

Síntesis del trámite legislativo del proyecto

8.- El examen precedente demuestra que el proyecto objeto de estudio cumplió los pasos y respetó el quórum y mayorías exigidos por la Constitución. Además, teniendo en cuenta que el proyecto fue presentado el 20 de julio de 2001 y aprobado por las plenarias los días 19 y 20 de junio de 2002, es claro que el trámite en el Congreso se realizó en una sola legislatura, a saber, aquella comprendida entre el 20 de julio de 2001 y el 20 de junio de 2002.

La Corte concluye entonces que el proyecto bajo revisión cumplió con las formalidades previstas en la Constitución para su aprobación y, por tal motivo, entra ahora a examinar el contenido material del mismo.

El contenido general de la ley, la democracia participativa y la reserva de ley estatutaria.

9.- Una vez revisado el trámite legislativo del proyecto y según fue explicado en el fundamento jurídico No. 9 de esta sentencia, corresponde ahora analizar el contenido general del mismo con el fin de determinar si su estructura básicas se ajusta a la Constitución.

10.- El proyecto bajo revisión regula las veedurías ciudadanas, creadas por la Ley 134 de 1994 (estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana), en desarrollo de los artículos 103 y 270 de la Carta. Según esa ley, 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. El presente proyecto regula entonces con mayor precisión estas formas de veeduría ciudadana, y para ello define lo que se entiende por veeduría ciudadana y la facultad y procedimiento de constitución de las mismas (arts. 1° a 3°); igualmente precisa el objeto sobre el cual recae la vigilancia de las veedurías y el ámbito y las finalidades del ejercicio de su vigilancia, así como los principios rectores que gobiernan su actuación (arts. 4° a 15); el proyecto también regula las funciones, medios y recursos de acción de las veedurías (arts. 16 y 17), sus derechos, deberes y prohibiciones (arts. 18, 19 y

22), así como los requisitos e impedimentos para ser veedor (arts 20 y 21). Finalmente, el proyecto establece la existencia de redes de veedurías ciudadanas, redes de apoyo institucional a las veedurías y la existencia de un Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (artículos 23 a 25).

11.- La existencia de una ley estatutaria que desarrolle el ejercicio de las veedurías ciudadanas no plantea, en su generalidad, ningún problema constitucional, no sólo porque, como esta Corte ya lo ha explicado, esas formas de control ciudadano son una expresión de la soberanía popular, sino además, por cuanto tal y como esta Corporación lo precisó en la sentencia C-1138 de 2000, esa materia debe ser regulada mediante una ley estatutaria.

En efecto, la sentencia C-180 de 1994, MP Hernando Herrera Vergara, al realizar la revisión automática del proyecto de mecanismos de participación ciudadana, consideró ajustada a la Constitución la figura de las veedurías ciudadanas, pues éstas no sólo pueden ser consideradas un desarrollo de la soberanía popular y de la democracia participativa (CP artículos 1° y 3°), sino también una proyección de los artículos 103 y 270 de la Carta, que expresamente confieren a la ley el deber de regular las formas y sistemas de participación que permitan a los ciudadanos vigilar que la gestión pública, así como sus resultados, se cumplan en los diversos niveles administrativos.

Esta tesis fue reafirmada por la Sentencia C-1338 de 2000, MP Cristina Pardo Schlesinger, según la cual el principio de democracia participativa no se restringe al ámbito político sino que se extiende a instancias de vigilancia ciudadana de la gestión pública y se cumple en los diversos niveles administrativos.

12.- Es claro que la figura de las veedurías ciudadanas encuentra amplio sustento en la Constitución y en la doctrina elaborada por esta Corte, particularmente como expresión del principio de democracia participativa.

En efecto, la democracia participativa “comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional”9, porque además de la existencia de mecanismos electorales para la toma de decisiones por la vía de la representación, supone la intervención directa del ciudadano en los asuntos que interesan a la colectividad, así como un control permanente al ejercicio de las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Por lo demás, el principio democrático, que luego será objeto de un análisis específico frente a las veedurías ciudadanas, debe concebirse en virtud de un criterio expansivo hacia otros ámbitos como el de las veedurías, según lo dispone expresamente el artículo 103 de la Constitución. Ello también significa, como se verá más adelante, la posibilidad de diseñar ciertos mecanismos que garanticen su plena realización al interior de esas organizaciones sin perjuicio de la autonomía que el propio Constituyente les reconoció como entidades de naturaleza privada.

13.- De otro lado, esta Corte también ha señalado que la regulación sistemática de las veedurías ciudadanas tiene reserva de ley estatutaria, tal y como se indicó en las mencionadas sentencias C-180 de 1994 y C-1138 de 2000.

Así, la primera sentencia realizó el control previo de constitucionalidad del proyecto correspondiente a la Ley 134 de 1994, estatutaria sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana, y declaró inexequibles aquellos apartes del proyecto que señalaban que mediante ley ordinaria se reglamentaría el artículo 270 de la Constitución. La Corte rechazó entonces el 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. Dijo entonces esta Corporación:

"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 al 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, este 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.10

14.- Por su parte, la sentencia C-1338 de 2000, MP Cristina Pardo Schlesinger, declaró inexequible la ley 563 de 2000, "por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas", precisamente por desconocer la reserva de ley estatutaria, puesto que dicha ley reguló en forma sistemática un mecanismo de participación ciudadana, como son las veedurías ciudadanas. Dijo entonces en el fundamento 9 de esa sentencia:

"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."

15.- La Corte concluye entonces que el proyecto de ley estatutaria bajo revisión, al regular sistemáticamente las veedurías ciudadanas, lejos de vulnerar la Constitución, no sólo

desarrolla los principios de soberanía popular y democracia participativa sino que, además, es una concreción de los mandatos contenidos en los artículos 103 y 270 de la Carta.

Sin embargo, el hecho de que la orientación general del proyecto se ajuste a la Carta no excluye que alguno de sus contenidos específicos pueda vulnerar principios superiores, por lo cual, entra la Corte a analizar las distintas disposiciones del proyecto.

Naturaleza, forma de constitución, ámbito de actuación y propósitos de las veedurías ciudadanas (arts. 1 a 6º)

16.- El artículo 1º del proyecto define las veedurías ciudadanas como un "mecanismo democrático de representación", para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativos y los órganos de control, "así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto o contrato de la prestación de un servicio público".

Ello no es otra cosa que la concreción del mandato señalado en los artículos 103 y 270 de la Carta, en la medida en que permite la creación de organizaciones de naturaleza privada, pero encargadas de velar por la transparencia en la gestión pública, particularmente en la correcta utilización de los recursos públicos y por la debida prestación de los servicios públicos.

La Corte advierte que las veedurías ciudadanas se inspiran en dos grandes principios: de un lado el principio democrático, que según fue indicado y como también se explicará más adelante, irradia transversalmente todo el ordenamiento constitucional, incluidos obviamente los mecanismos de participación ciudadana. Por otro lado, esas organizaciones responden al principio de autonomía, no sólo en virtud de su origen privado, sino como condición para el ejercicio libre de la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública.

De igual forma, las veedurías adquieren una doble dimensión, porque además de ser un mecanismo de participación ciudadana, son la concreción del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

17. Lo anterior requiere que la Corte se detenga en este punto, pues a partir de ello se

definirán puntos esenciales para la presente sentencia. Mediante la Constitución de 1991, el país ha alcanzado un nivel alto de expansión democrática representativa. En sentencia SU-747 de 1998, la corte analizó cómo en el diseño constitucional de 1991 se logró superar las restricciones que, desde 1886, se habían impuesto a la democracia representativa. Esta expansión supuso la apertura al proceso democrático de espacios anteriormente cerrados, como las gobernaciones.

A la par de esta apertura de la democracia representativa, la Constitución adoptó un modelo más complejo, al integrar junto a esta modalidad, la democracia participativa. Se aprecia, entonces, un intento genuino por fortalecer diversos aspectos de los procesos democráticos, los cuales no se han quedado reducidos al momento meramente electoral sino que, en un intento por profundizar el modelo, se ha distinguido claramente dos procesos, distintos pero directamente relacionados, procesos de toma de decisiones y control al ejercicio del poder.

Bajo estas premisas el modelo democrático colombiano adquiere matices distintos a los instituidos hasta el momento. No basta garantizar que la toma de decisiones vinculantes esté precedida por momentos democráticos, como la elección de quienes habrán de tomar las decisiones, sino que se complementa con la oportunidad de controlar el ejercicio del poder. En este sentido, resulta pertinente tener presente el incremento de oportunidades para que el Congreso de la República controle políticamente al ejecutivo, así como la existencia de una Corte Constitucional encargada del control jurídico de las decisiones legislativas.

Sumado a lo anterior, se encuentra una vigorosa apuesta por reconocer espacios a otros esquemas democráticos: democracia participativa. En este ámbito el constituyente hizo una clara distinción entre los procesos de toma de decisiones y los procesos de control. Al igual que todo lo relativo a la democracia representativa, el momento de democracia participativa en la toma de decisiones está altamente institucionalizada –consultas populares, cabildos, referendos, plebiscitos, etc. Por su parte, el momento del control se encuentra garantizado, pero sujeto a la dinámica social.

Conforme con lo anterior, es posible hacer un bosquejo completo del sistema democrático colombiano: (i) una democracia representativa, altamente institucionalizada tanto en lo relativo al proceso de decisión como respecto al control; (ii) democracia participativa en el momento de la decisión, igualmente institucionalizada y, (iii) democracia participativa en el

momento del control, escasamente institucionalizada.

Con ello, el constituyente enfrenta diversos problemas que aquejan las sociedades contemporáneas. A la reducción de la capacidad de los modelos representativos de lograr consensos sobre puntos centrales para la sociedad, así como a la creciente distancia entre los representantes y los representados, sumado a la alta complejidad de las sociedades contemporáneas, el constituyente opone un incremento de los espacios participativos. Con esta apuesta, se busca introducir mecanismos de legitimación democrática de una creciente actividad estatal y privada que excede, por distintos motivos, la capacidad de gestión, de logro de consenso y de control por parte de los mecanismos democráticos tradicionales. De esta manera, el constituyente logra la recuperación democrática de los espacios y fenómenos sociales que superaron la estructura tradicional.

18. De otra parte, resulta claro el mensaje del constituyente sobre la manera en que han de recuperarse tales espacios. La distinción, debido a la diferente regulación, entre el momento de la decisión y el del control, diseñando en el plano constitucional el primero, supone un reconocimiento de la necesidad de establecer reglas claras y previas al ejercicio de la capacidad decisoria, que demanda alta legitimidad. Por ello recurre a la regulación intensa del proceso de selección de los representantes y el proceso de toma de decisiones; al igual que se regula intensamente los espacios de democracia directa. Por su parte, establece pocas reglas –tanto para el control estrictamente político a través de instituciones representativas, como en el control ciudadano- para el ejercicio del control democrático, hasta el punto en que el control participativo se concibe como un desarrollo de derechos constitucionales.

La inexistencia de mecanismos institucionales, por contraposición a la estructura cerrada de la democracia participativa, implica aproximaciones (y funciones) distintas a los problemas sociales. A la democracia representativa se reserva la visión global de la sociedad, razón por la cual únicamente actúa a través de partidos y movimientos políticos, quienes, por su diseño, tienen la opción de presentar una perspectiva total de la sociedad, a partir de un conjunto de valores y principios determinados. Por su parte, el ejercicio del control social bajo la democracia participativa está orientado al enfrentamiento de problemas puntuales de la sociedad, si se quiere y sin que se equipare a ello, enfrentada a intereses particulares y precisos. Se logra, de esta manera, que el sistema democrático esté en capacidad de

articular los intereses generales de la sociedad y los particulares.

19. La generalidad de la ley, precisamente, explica las dificultades del momento representativo para alcanzar a estos intereses particulares. Aún la administración local encuentra dificultades para considerar debidamente tales intereses. Por lo mismo, mecanismos como las veedurías ciudadanas, constituyen las herramientas dispuestas para lograr que lo particular o singular sea tomado en debida forma. Todo ello dentro del marco del Estado social de derecho y el diseño de una democracia constitucional.

20. De lo anterior se desprenden tres principios que serán guía de esta sentencia. La prohibición de estatización, la no sustitución de la democracia directa y representativa y, finalmente, la no globalización de la actividad de control. En directa relación con estos principios surgen los siguientes:

La actividad de participación en el control no puede ser invadido por el Estado, quien tiene que otorgar los espacios para que la sociedad intervenga de manera directa en dichas actividades. Por lo mismo, quienes participan en tal actividad no pueden convertirse en servidores públicos, ni su actividad estimarse como función pública. Este punto lo encuentra la Corte de especial importancia, pues, por lo pronto, el constituyente no ha adoptado una decisión definitiva sobre la manera de ejercer dicho control. Por lo pronto, dentro del cálculo del constituyente, ello no es una posibilidad y, por lo mismo, debe entenderse los mecanismos de participación como instancias abiertas a ulteriores desarrollos.

Sin embargo, tales desarrollos no pueden sustituir a la democracia –sea representativa o directa-. A través de los canales democráticos instituidos se toman las decisiones relevantes para la sociedad. Propio del Estado de derecho –y, por ende, del Estado social de derecho- es la existencia de un estrecho vínculo entre los mecanismos institucionales (que demandan, por otra parte, el pleno respeto por los derechos fundamentales de libertad, igualdad, debido proceso, asociación, libertad de expresión, etc.) y la legitimidad misma del sistema.

Esta tensión entre legitimidad por vía de institucionalización y legitimidad por vía de control, se resuelve en la garantía para la sociedad de que las decisiones trascendentes y con capacidad de proyección global han de enfrentarse por vía institucional. Si bien la suma de logros de “legitimidad particular” incide en lo total, los problemas de la sociedad entera han de discutirse en un foro que tenga la misma envergadura.

21. Con todo, lo anterior en manera alguna significa que las veedurías ciudadanas se conciban como un mecanismo que pueda suplir las funciones encomendadas por la Constitución a las autoridades del Estado, específicamente a los organismos de control y vigilancia. Esa misma situación explica entonces por qué un veedor no puede ser asimilado a un servidor público.

Ahora bien, como todo derecho, su ejercicio supone asumir ciertas cargas y obligaciones (CP. Artículo 95), las cuales se inspiran en el principio democrático y el respeto de la autonomía, de manera tal que cualquier restricción, carga o injerencia externa deberá responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

22.- Uno de los intervinientes considera que la expresión “de representación”, contenida en el artículo 1º del proyecto, contradice la esencia de las veedurías como un sistema de participación y por ello solicita declarar inexequible ese aparte. Sin embargo, la Corte considera que si bien es cierto que el término puede suscitar algunas dudas, una lectura sistemática de las normas constitucionales y del proyecto permite superar el problema hermenéutico.

En efecto, el concepto de “representación” del que da cuenta el artículo 103 de la Carta, no corresponde al mismo criterio de representación en el ejercicio del control político y que se expresa mediante el voto, sino como una forma de proyección de la comunidad organizada a través de sus delegados en diferentes escenarios. El criterio de representación previsto en esa norma debe armonizarse con el criterio participativo referido en el artículo 270 de la Constitución, en cuanto tiene que ver con la vigilancia ciudadana de la gestión pública.

Las veedurías ciudadanas son por su naturaleza organizaciones participativas, sin perjuicio de la representación que supone para la realización interna y externa de sus tareas y que constituyen una expresión del principio democrático.

De esta manera, el aparte acusado no puede ser declarado inexequible en la medida en que reproduce el contenido de una norma constitucional (CP. artículo 103), sino que debe ser interpretado sistemáticamente a la luz del artículo 270 ídem, con el fin de precisar su eficacia y alcance normativo.

23.- Por otro lado, la Corte aclara que la expresión “gestión pública” debe comprenderse en

una perspectiva amplia, de manera que incluya no sólo la prestación de un servicio público, o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares. La facultad de vigilar la gestión pública (CP, artículo 270), como bien lo sugiere uno de los intervinientes, debe ser entendida a partir del carácter expansivo del principio democrático y desde una óptica material, es decir, en función de la naturaleza misma de las veedurías ciudadanas.

Ahora bien, al determinar el proyecto de ley que la veeduría ciudadana es un mecanismo mediante el cual se ejerce vigilancia sobre la "gestión pública", podría entenderse que el legislador estatutario ha limitado el ejercicio del derecho de participación directa en la vigilancia de la gestión pública a esta única modalidad. La Corte considera inadmisible esta interpretación, pues la participación ciudadana es un fenómeno complejo y con distintas modalidades de desarrollo. En el artículo 103 de la Carta, precisamente, se han contemplado distintas opciones de la participación ciudadana, en desarrollo del derecho fundamental previsto en el artículo 40 de la Constitución. En este orden de ideas, la Corte observa que el legislador, en el presente proyecto de ley, únicamente ha regulado una de las modalidades de participación en la vigilancia, aquella prevista en el artículo 270 de la Constitución, resultando admisible, por lo mismo, que los ciudadanos acudan a otras modalidades para ejercer la vigilancia de la gestión pública.

Lo anterior apareja que se deba interpretar el proyecto de ley en un sentido restringido, esto es, que la regulación y definiciones adoptadas únicamente rigen aquellas veedurías ciudadanas que tienen por objeto vigilar la gestión pública. El legislador está autorizado para desarrollar otras modalidades de veeduría, con objetivos distintos.

Por lo expuesto, se condicionará la constitucionalidad de este artículo a que se entienda que las personas tienen derecho de participación directa en la vigilancia de la gestión pública, de acuerdo con la Constitución y la ley.

24.- El mismo argumento también demuestra cómo la prestación de servicios públicos domiciliarios no es un asunto extraño a la vigilancia que pueden ejercer las veedurías ciudadanas. En otras palabras, las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen por qué sustraerse a ese tipo de vigilancia colectiva, ni regularse por normas ajenas a una regulación integral de las veedurías, como lo prevé el parágrafo del artículo 1º del proyecto,

que no sólo resulta contrario a la naturaleza de las veedurías sino que carece de justificación para recibir un tratamiento diferente.

Como quiera que la obligación indicada en el parágrafo en cuestión no es contraria a la Carta, pero de interpretarse en un sentido restrictivo llevaría a la exclusión de la veeduría ciudadana sobre la gestión de tales empresas, el parágrafo del artículo 1º del proyecto será declarado exequible bajo el entendido de que no excluye el control a través de la veeduría ciudadana.

Sin embargo, la Corte debe advertir que la vigilancia sobre la gestión en las empresas prestadoras de servicios públicos únicamente cobija aquellas actividades que guardan directa relación con la prestación del servicio hacia los usuarios, resultando, por lo mismo, vedado inmiscuirse en asuntos propiamente privados de la empresa, tales como régimen laboral, asuntos técnicos que no trascienden al usuario, etc.

25.- Finalmente, la Corte se ocupará de la expresión “convocatoria”. En los términos de la disposición analizada la actividad de las veedurías ciudadanas comprende lo relativo a la gestión pública de las entidades indicadas y las convocatorias de las entidades indicadas en la disposición. Habida consideración que en esta oportunidad el legislador desarrolló la modalidad de participación ciudadana previsto en el artículo 270 de la Constitución, tal desarrollo no puede imponer límites a los términos establecidos en la Carta.

El artículo 270 de la Carta se refiere a la vigilancia de la gestión pública. La gestión pública, comprende actividades de propuesta, selección, desarrollo y seguimiento de programas y de ejecutores de tales programas. Así las cosas, resulta palmario que la expresión convocatoria, contenido en el inciso primero del artículo 1 del proyecto de ley, supone una restricción al ámbito de acción de las veedurías ciudadanas, tratándose de la vigilancia de gestión pública referida a programas, proyectos, contratos o prestación de servicios públicos. Por lo anterior, se declarará inexequible.

Por lo demás, la Corte no observa que la disposición plantee problemas de constitucionalidad, en tanto se limita a reseñar la obligación de ciertas entidades de atender los requerimientos de las veedurías ciudadanas.

26.- En cuanto al artículo 2 del proyecto, relacionado con la facultad de constitución de una

veeduría en cabeza de cualquier ciudadano u organización civil, prima facie la Sala no encuentra reparo alguno, en la medida en que corresponde al contenido normativo de los artículos 103 y 270 de la Constitución.

El artículo 2 de la Carta establece como deber estatal “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida… administrativa… de la nación”. La Constitución, al establecer el principio de participación, no lo restringe, como lo hace en los artículos 40 y 270 de la Carta, a los ciudadanos. Ello obliga a considerar la necesidad de armonizar las distintas disposiciones constitucionales.

En los términos del artículo 98 de la Constitución, la ciudadanía se obtiene a los 18 años de edad. Ello implicaría que aquellos mecanismos de participación previstos para los ciudadanos estarían vedados para los menores de edad. Con todo, la expresión ciudadanía no tiene un sentido unívoco.

Si bien de ordinario se entiende ciudadanía como expresión que alude a la obtención de derechos políticos, también es utilizado como denominador de aquellas personas que no cumplen funciones estatales. Inclusive es posible que se utilice como sinónimo de pueblo de Colombia.

La pregunta que debe abordar, en consecuencia la Corte, es cuál acepción recoge el significado del artículo 270 de la Constitución. Habiéndose advertido la existencia de un término que torna ambigua la regla constitucional, la Corporación debe acudir a otros instrumentos hermenéuticos. La Corte reconoce la calidad de derecho a la participación ciudadana. Desde sus comienzos, la Corte ha indicado, por otra parte, que los principios constitucionales, frente a indeterminación en las reglas constitucionales, constituyen instrumentos que permiten fijar el sentido de las disposiciones objeto de interpretación11.

El artículo 2, como se ha indicado, establece el deber estatal de asegurar la participación de todos. Ello permite, en armonía con el principio participativo (art. 1 de la Constitución), interpretar el artículo 270 de la Constitución en el sentido de prever la participación de aquellas personas que no cumplen funciones estatales en la vigilancia de la gestión pública. Con ello, además, se acoge el principio hermenéutico pro libertate, conforme al cual, en caso de duda, debe acogerse la interpretación más favorable –v. gr. expansivo- para el ejercicio de los derechos.

27. Lo anterior conduce a un problema adicional. ¿Están autorizadas veedurías integradas por menores de edad? La Corte Constitucional no duda en reconocer a los menores el derecho a participar en la vigilancia de la gestión pública. El interés por lograr una mejor administración, libre de corrupción y dirigida a cumplir con los cometidos constitucionales, no es exclusivo de los adultos. La construcción de un mejor país, la posibilidad de disfrutar de los beneficios del desarrollo y alcanzar condiciones de vida que permita el desarrollo pleno de las facultades y la personalidad de los menores, no son asuntos frente a los cuales los menores deban ser excluidos. La participación de los menores en la vigilancia de la gestión pública es una oportunidad para lograr la pronta inclusión de sus intereses en la gestión pública y la generación de un compromiso con lo público y la compresión de la responsabilidad que les atañe en tanto que partes activas de la sociedad. Así, la interpretación según la cual el artículo 270 y, por contrera, el artículo 2 objeto de análisis, excluye la posibilidad de veedurías integradas por menores, implica una restricción inconstitucional de los derechos fundamentales de los menores.

Así las cosas, la Corte declarará exequible el artículo 2 del proyecto de ley, bajo el entendido que la expresión ciudadanía comprende el derecho de los menores a participar en la vigilancia de la gestión pública.

28.- El artículo 3 está referido al procedimiento para conformar una veeduría, a la elección democrática de los veedores, al trámite de inscripción y al deber de suscribir un documento o acta de constitución.

A juicio de la Corte, el artículo se ajusta a la Constitución por las siguientes razones. En primer lugar, porque siendo el principio democrático un componente esencial de las veedurías ciudadanas que naturalmente debe reflejarse en ellas y la elección democrática de los veedores es una forma de proyectarlo; lejos de ser una intromisión a la autonomía de esas entidades privadas, responde a la necesidad de garantizar ese principio al interior de las propias organizaciones cívicas (ver también fundamento No.31). En segundo lugar, porque el acta de constitución de la veeduría permite determinar los elementos básicos de la organización (integrantes, objeto, nivel territorial, duración y domicilio) y delimita las actividades a desarrollar, exigencia ésta que no aparece como irrazonable o desproporcionada. Finalmente, porque el trámite de inscripción constituye una obligación con fines operativos, pero que en nada afecta la autonomía de esas entidades.

29. Podría objetarse que la obligación de suministrar información personal y que ésta repose en registros públicos, puede afectar la intimidad de los integrantes de los veedores. Sobre este punto, la Corte ha analizado situaciones similares en relación con los registros públicos12, en los cuales ha señalado que, si fuere necesario, es posible restringir el acceso a la información e imponer condiciones para el acceso a la información que reposa en tales registros públicos. Por lo tanto, no se afecta la intimidad personal de los integrantes de la veeduría. Por otra parte, es un correlato a la función que ejercen. Así como estas personas solicitan el acceso a información de las entidades e instituciones –públicas y privadas- objeto de control, la ciudadanía tiene derecho a controlar a las veedurías y establecer, de manera cierta, quienes las integran.

30. Uno de los intervinientes considera que el deber de inscripción de las veedurías "por las autoridades [indígenas] reconocidas como propias" por la Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, debe ser declarada inexequible porque desconoce el pluralismo étnico y la autonomía de las veedurías.

El último inciso del artículo 3 establece dos reglas expresas distintas. Según la primera, la función de inscripción de las veedurías en las comunidades indígenas deberá hacerse por parte de las autoridades de la misma. La segunda regla dispone que tales autoridades deberán ser reconocidas por la oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de Justicia. Además, es posible identificar una tercera, según la cual la conformación de las veedurías indígenas debe hacerse de manera democrática, pues la disposición únicamente establece una regla especial para las veedurías de indígenas para efectos de su inscripción.

La Corte Constitucional ha fijado una precisa doctrina en torno a la autonomía de las comunidades indígenas. La Corporación ha señalado que "los artículos 1° y 7° de la Carta Política consagran el principio de respeto a la integridad y diversidad étnica y cultural, del cual se derivan los artículos 8° (protección de la riqueza cultural de la nación), 9° (derecho a la autodeterminación de los pueblos), 10 (oficialidad de lenguas y dialectos de los grupos étnicos), 68 (respeto a la identidad en materia educativa), 70 (cultura como fundamento de la nacionalidad colombiana y reconocimiento de la igualdad y dignidad de todas las culturas) y 72 (protección del patrimonio arqueológico de la nación) constitucionales.13 A este respecto, no sobra advertir que las normas constitucionales citadas, sobre las cuales se funda la especial protección que se dispensa a las comunidades indígenas, resultan

fortalecidas y complementadas por lo dispuesto en el Convenio N° 169 de la O.I.T., sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.”14

En esta medida, ha reconocido a las comunidades indígenas el derecho a regirse por sus propias costumbres15 y, en consecuencia, determinar de manera propia y conforme a sus propias reglas, las autoridades existentes en su territorio y las funciones de cada una de ellas. De ahí que haya indicado que “el principio de diversidad e integridad personal no es simplemente una declaración retórica, sino que constituye una proyección, en el plano jurídico, del carácter democrático, participativo y pluralista de la república colombiana [ST-188/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); ST-342/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SU-039/97 (MP. Antonio Barrera Carbonell)] y obedece a “la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental.”[ST-380/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-104/95 (MP. Hernando Herrera Vergara)]”16.

Conforme a lo anterior, no puede el legislador imponer una forma de organización determinada de veedurías a las comunidades indígenas. Serán ellas, de acuerdo a su particular cosmovisión, quienes determinen si éstas se constituyen de manera democrática –bajo una concepción típicamente occidental de democracia- o acogen un sistema que asegure, de manera compatible con sus propias costumbres, que la organización responda a los intereses de la comunidad en la vigilancia de la gestión pública.

Ello no implica que cualquier esquema organizativo resulte válido, pues el Estado colombiano tiene la obligación de velar por los intereses de todos los asociados, razón por la cual sistemas que conduzcan a la degradación de la persona y otras conductas incompatibles con el ordenamiento constitucional y los principios fundantes del sistema17, deberán ser rechazados.

Por lo tanto, el legislador desconoce la autonomía de las comunidades indígenas y su derecho a la autodeterminación, al imponer una forma de organización y un procedimiento específico de inscripción, que implica, además, una tarea del Ministerio del Interior.

Al respecto, la Sala observa que, como lo señala la propia representante del Ministerio del Interior, la oficina de asuntos indígenas de esa entidad no tiene asignada como una de sus

funciones la de reconocer la existencia de autoridades indígenas18. Pero además, sería cuestionable, desde una perspectiva constitucional, que lo pudiera hacer, por cuanto implicaría invadir la órbita de la autonomía propia de comunidades indígenas.

De otra parte, habida consideración del carácter de titular de derechos fundamentales que ostentan las comunidades indígenas, bien pueden ser ellas mismas –como una totalidad-, las interesadas en realizar las funciones de veeduría sobre la gestión de órganos públicos y privados. En tal caso, estima la Corte que habrán de ser las autoridades propias quienes asuman la función de veedores.

Así, se tienen dos escenarios distintos: veedurías conformadas por indígenas de una determinada comunidad y veedurías conformadas por la comunidad entera. En el primer caso, la veeduría deberá inscribirse ante la autoridad que defina la propia comunidad.

Finalmente, advierte la Corte que estas precisiones únicamente se aplican a las veedurías conformadas de manera íntegra por indígenas, pues existiendo personas no pertenecientes a dichas comunidades, deberán aplicarse las reglas ordinarias.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del inciso 3 del artículo 3, salvo las frases “reconocidos como” y “por la oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior”.

31.- Los artículos 4 y 5 del proyecto, referidos al objeto y ámbito de ejercicio de las veedurías ciudadanas, no hacen otra cosa que reiterar y concretar los parámetros señalados en el artículo primero del proyecto, elementos éstos que, en términos generales, se ajustan a la naturaleza de las veedurías ciudadanas, precisando una vez más que la expresión “gestión pública” debe ser entendida en sentido amplio y de conformidad con la esencia misma de las veedurías.

Con todo, el tercer inciso del artículo 4 establece que las veedurías “ejercen” una vigilancia “preventiva y posterior”. Ello podría interpretarse en el sentido de excluir cualquier control simultáneo a la gestión pública. Se pregunta la Corte si tal interpretación resulta admisible.

La vigilancia a la gestión pública debe permitirse por regla general en cualquier momento, y

no hacerlo sin justificación alguna constituye una restricción inadmisible por desproporcionada. Por ejemplo, si durante la ejecución de una obra es cuando puede evidenciarse con mayor claridad una posible irregularidad, no resulta sensato rechazar el control concurrente con su realización, cuando es allí donde cobra mayor relevancia. Por lo mismo, carece de fundamento objetivo o razonable, y no responde a las características propias de una veeduría ciudadana, dicha interpretación.

Lo anterior, sin embargo, entraría en contradicción con la expresión "ejercen", pues es posible entenderla un sentido restrictivo, esto es, que su contenido modal es prohibitivo frente a una vigilancia permanente. De ser así, la única opción posible sería la declaración de inconstitucionalidad de las expresiones "ejercen" y "preventivo y posterior". La expresión en cuestión puede entenderse con un contenido modal distinto: permisión. El legislador ha establecido un permiso: pueden realizar una vigilancia preventiva y posterior. Tal contenido modal es compatible con otro permiso, propio de la institución en cuestión y que deriva directamente de la Carta: está autorizado realizar una vigilancia permanente.

Conforme a las razones anotadas, la Corte declarará la exequibilidad del inciso tercero del artículo 4 del proyecto en el entendido de que la disposición no excluye la autorización para que las veedurías ejerzan una vigilancia permanente sobre la gestión pública.

32.- El artículo 5 plantea una discusión específica sobre la facultad de ejercer vigilancia en las empresas con participación del Estado, únicamente "sobre los recursos de origen público". Esa limitación, para un interviniente, va en contravía de la revisión de resultados que indica el artículo 270 de la Constitución, más aún si se tiene en cuenta que "no es factible diferenciar hasta donde llega la gestión de lo público con recursos mixtos y qué de ello corresponde a uno o a otro si cuenta con un destino común".

La Corte discrepa de esa apreciación ya que la facultad de vigilancia está circunscrita, por expreso mandato constitucional, a la gestión pública y sus resultados, lo cual descarta la posibilidad de invadir la esfera privada en asuntos que no tienen esa relevancia pública. Lo contrario significaría autorizar que, so pretexto de la participación ciudadana y la realización de ciertos derechos políticos, las organizaciones cívicas invadieran la órbita privada de los particulares en asuntos ajenos a sus intereses.

De esta manera, no por el hecho de que el Estado tenga participación en una determinada

empresa, donde también hay aportes privados, tienen los ciudadanos el derecho a ejercer vigilancia sobre la totalidad de las actividades de la empresa. De hacerlo se verían afectados los derechos de autonomía y de libertad de los particulares. En consecuencia, la Corte estima que en estos casos la limitación de la vigilancia a los recursos de origen público no sólo está justificada sino que resultaba indispensable para garantizar los derechos de los particulares.

33.- El artículo 6 del proyecto desarrolla los objetivos de las veedurías ciudadanas, cuyo contenido se acompasa con los mandatos Superiores y responde a la finalidad de estas organizaciones. Sin embargo, dichos objetivos deben tenerse como meramente enunciativos, pues no están excluidos otros que puedan derivarse directamente de la Constitución o de la naturaleza de estas organizaciones. Esta conclusión es forzosa frente a la caracterización que se ha hecho de la veeduría como mecanismo democrático de participación. La prohibición de estatización implica que al Estado le está vedado delimitar en forma absoluta, los objetivos que se pueden perseguir mediante el control a la gestión pública. Mientras el constituyente privilegie el modos no institucionalizados (es decir, definidos al nivel constitucional) de estos mecanismos de participación ciudadana, ha de admitirse la fuerza expansiva de los derechos, que demandan que la intervención estatal y las restricciones que puedan surgir de ésta, sean proporcionadas, es decir, que persigan un propósito constitucional, que tales restricciones resulten necesarias y que no impliquen una reducción inaceptable del derecho, de suerte que se potencie la realización del derecho. Por decirlo de alguna manera, existe una “libertad de configuración” por parte de la ciudadanía.

Principios rectores de las veedurías ciudadanas (art 7º a 15)

34.- Los principios rectores de democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, eficacia y coordinación, pueden ser considerados, prima facie, como ajustados a la Carta, ya que son el desarrollo de principios constitucionales en la materia. Entra la Corte a estudiar cada uno de ellos.

35.- Sobre el principio de democratización contenido en el artículo 7 del proyecto de ley bajo examen, y en atención a los planteamientos de algunos intervinientes, considera la Corte que la exigencia de que las decisiones se tomen -preferentemente- por consenso o por mayoría absoluta de votos al interior de las veedurías, concuerda con lo ordenado por la Constitución, ya que el Estado Colombiano encuentra en la democracia uno de sus principios básicos

(artículo 1 C.P.). Y esta Corporación ha reconocido que el principio democrático es la síntesis de varios de los principios cardinales de nuestra cultura19.

El artículo 1º de la Constitución define claramente a Colombia como un Estado (…) organizado en forma de República unitaria…democrática, participativa y pluralista, definición que por sí misma cobra eficacia jurídica. Constituye una directriz que rige el ordenamiento en su totalidad; es el principio vertebral de la Carta, en la medida en que comprende la posibilidad de operar como principio sustantivo y como principio estructural que, por lo mismo, es el principio más general de todos.20

Aunque pudiera pensarse que ello riñe con el principio de autonomía al tratarse de una imposición del legislador dirigida a regular aspectos de la estructura interna y de la forma de funcionamiento de las veedurías, para la Corte este principio no restringe la capacidad de autodeterminación de estas organizaciones. Si bien es cierto, tal como fue expresado en las intervenciones ciudadanas, que la jurisprudencia constitucional ha señalado que las asociaciones civiles gozan de autonomía que sólo es susceptible de limitaciones si las mismas son constitucionalmente justificadas, razonables y proporcionadas21 teniendo en cuenta el principio hermeneútico in dubio pro libertate, también lo es que el principio de democratización contenido en el proyecto de ley bajo examen no corresponde a un límite al ejercicio de los derechos de los individuos o de la organización. Por el contrario, es una garantía y una forma de desarrollar los fundamentos del Estado que debe reflejarse en organizaciones tan importantes como las veedurías ciudadanas, según se desprende claramente del contenido previsto en el artículo 103 de la Carta.

El principio de democratización busca entonces mantener abierto el debate entre los miembros de una organización y alcanzar el mayor consenso posible a través de la discusión. No puede considerarse que ese principio sea una intromisión en los asuntos internos de las organizaciones ciudadanas o de los individuos que en ellas participan, dado que la norma responde al desarrollo de un principio rector del ordenamiento jurídico.

Lo anterior se refleja en el énfasis dado por el Constituyente al principio democrático, que aparece desde el preámbulo, se repite en el artículo 1º como forma del Estado y en artículo 2º como fin del Estado para facilitar la participación. Además, en el artículo 3º se reconoce la soberanía popular y luego en los diferentes artículos que desarrollan el principio en sentido

material como en la dimensión estructural del Estado.

La consagración constitucional del principio de la democracia demuestra que su contenido no se relaciona exclusivamente con los instrumentos de participación política sino se proyecta sobre diversos ámbitos, uno de los cuales es, precisamente, el de las veedurías ciudadanas.

36. El proyecto establece que las decisiones deben tomarse con la mayoría de los votos. Ello genera la duda de si se trata de los votos de los integrantes de la veeduría o de los presentes. Sobre este punto, salta a la vista la falta de una regla relativa al quórum, asunto decisivo en materia de procedimiento democrático de toma de decisiones. El legislador, sin embargo, estableció un criterio que permite comprender la disposición en el sentido de sujetar la regla de mayorías (propio de la democracia) al voto de quienes estén presentes. Lo anterior, en la medida en que optó por que las decisiones se tomaran por consenso o por "mayoría absoluta de votos". Es decir, se contabilizan votos y no miembros. Ello podría llevar a declarar la inconstitucionalidad del precepto, pues implica una restricción a la autonomía organizativa de las veedurías.

Para la Corte, si bien existe una restricción, en la medida en que se establece como opción preferente el consenso, también faculta a las organizaciones para adoptar el mecanismo mayoritario. Así, aunque las veedurías tienen la obligación de diseñar un sistema de toma de decisiones en las cuales se cuenten la mayoría de los votos, el legislador no impone criterios o condiciones para fijar el quórum deliberativo o decisorio. Tal asunto, ante el vacío legal, corresponde desarrollarlo a las propias veedurías al fijar las condiciones de operación. El ámbito de autonomía de estas entidades, en tanto que obligadas a democratizarse o funcionar democráticamente, está sujeto al marco normativo establecido por el legislador y por el mismo constituyente, el cual, en el principal escenario de deliberación y toma de decisiones democrático –el Congreso de la República- optó por distinguir entre quórum deliberatorio y decisorio. Lo mismo puede predicarse mutatis mutandis del mecanismo del referendo reformatorio de la Constitución.

En estos términos será declarado exequible este artículo.

37.- El principio de autonomía es presupuesto indispensable para garantizar el éxito de las organizaciones de veedores ciudadanos y de sus integrantes, pues a la vez que los inspira, también los define. En ese sentido, su naturaleza jurídica termina revestida por los

contenidos normativos derivados de la misma, lo cual constituye una garantía del ejercicio libre de la voluntad de los ciudadanos que asumen el papel de veedores, así como de las organizaciones que los agrupan. Conjuga varios elementos a través de los cuales los veedores y las veedurías pueden ejercer sus actividades.

Lo anterior no implica que el Estado no pueda promover este mecanismo de participación, pues ello no genera una intromisión en la conformación o labores de las veedurías, sino un apoyo que no irá más a allá de ese propósito. En consecuencia, el artículo 8 será declarado exequible.

38.- En cuanto al artículo 9 del proyecto, la Corte considera que el principio de transparencia en él consagrado es constitucional, pues contribuye a facilitar la labor de las veedurías, ya que sólo garantizando condiciones de acceso a la información necesaria pueden ejercer plenamente sus funciones y formarse panoramas completos sobre aquellos asuntos que constituyen el objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas.

La Corte reitera en esta oportunidad la necesidad de ponderar derechos que estarían en conflicto. Una interpretación absoluta de la actividad y potestades de las veedurías entraría en directa colisión con el derecho fundamental a la intimidad de los particulares, el deber estatal de proteger la reserva de información privada sensible –v. gr. secretos industriales y comerciales- y el deber de todas las personas de respetar la reserva de determinados documentos públicos. Las leyes en la materia establecen condiciones bajo las cuales es posible develar tales secretos. Así, las veedurías, frente a tales documentos y dicha información tienen la obligación de respetar las limitaciones legales y constitucionales, demandar la intervención judicial o administrativa del caso y acudir a los procedimientos legales previstos para el efecto.

En estas condiciones se declarará exequible el artículo.

39.- El principio de igualdad (artículo 10), que establece además el respeto a la diversidad para el desempeño de las funciones propias de las veedurías ciudadanas, es el desarrollo necesario de entender la participación como un atributo esencial del Estado. Así, las entidades y los funcionarios de entidades vigiladas o de cualquier otro estamento deben obrar de acuerdo con este principio, en el sentido de no privilegiar ninguno de los mecanismos de participación sobre otros.

Sin embargo, la Corte debe precisar que, tal como esta Corporación lo ha señalado en numerosas ocasiones, la igualdad no es un principio aritmético. Ello permite que se establezcan criterios que justifican tratamientos diferenciales que no degeneren en tratos discriminatorios. Tales tratamientos diferenciales, aunque a la Corte no le corresponde definirlos en abstracto, si deben tener como base, en principio, la representatividad de las respectivas veedurías y la capacidad de éstas de vigilar sin impedir el cumplimiento de los fines y funciones de la entidad vigilada o la realización del programa, proyecto o contrato objeto de observación. En este sentido, debe admitirse prima facie un privilegio relativo a favor de los procesos sociales con mayor organización.

Con la advertencia anterior, resulta que la previsión consagrada en la disposición revisada desarrolla el principio constitucional de la igualdad (artículo 13 C.P.) y se proyecta como una forma de proteger las veedurías y sus labores, y de fijar un derrotero para la actuación de las entidades vigiladas. De acuerdo con este principio, no cabe discriminación alguna frente a las veedurías o sus integrantes. Encuentra así la Corte que el artículo se ajusta a la Constitución.

40.- El artículo 11 consagra el principio de responsabilidad como guía de la conducta de los veedores. No obstante, dicha responsabilidad debe ser entendida como la que corresponde a los individuos según la naturaleza y el objeto de la figura de las veedurías ciudadanas. Así, el objeto de esas organizaciones es ejercer vigilancia en ciertos ámbitos, pues responde a la necesidad de garantizar la participación ciudadana en la vigilancia de los recursos del Estado como expresión de un derecho político. En ese sentido, una interpretación sistemática de la ley, lleva a concluir que la norma implica una responsabilidad de los veedores que se proyecta como resultado del ejercicio de un derecho político y por tanto es una responsabilidad de esa naturaleza.

El veedor, entonces, no puede ser concebido como un ciudadano que está libre de todo control, pues en todo caso es responsable, políticamente, frente a los demás miembros de la veeduría a la que pertenezca, a la sociedad en general y al Estado.

Interpretaciones aisladas llevarían a plantear que la norma se ocupa de un asunto que no le corresponde a una ley de este tipo, pues el establecimiento de sanciones no es objeto de este proyecto de ley. Pero como se vio anteriormente, una interpretación armónica permite

descartar esta hermenéutica y lleva a concluir que la responsabilidad a que se refiere este artículo debe ser entendida en el marco del objeto de las veedurías. Esta responsabilidad, así como su entendimiento, operan sin perjuicio de eventuales conductas en las que incurra el veedor y sean objeto de otro tipo de regulación o de responsabilidad, por ejemplo en materia penal, que ha de regirse según las normas pertinentes. Por lo anterior, esta disposición será declarada exequible.

41.- El principio de eficacia, previsto en el artículo 12 del proyecto bajo examen, reitera la importancia de interpretar y utilizar la normativa referente a las veedurías ciudadanas, de manera que resulte idónea para el cumplimiento de los fines que le son inherentes. La interpretación y reglamentación de las normas contenidas en el proyecto deberán estar guiadas por el principio de eficacia, a fin de hacer realidad los objetivos planteados por el Constituyente y desarrollados por el Legislador.

Obviamente ello no puede generar traumatismos al interior de la administración, ni respecto de otros mecanismos mediante los cuales los ciudadanos participan en los asuntos propios del Estado. La idea no es otra que armonizar los diferentes mecanismos de participación para satisfacer las necesidades colectivas y lograr los fines propios del Estado social de Derecho. Así, encuentra la Corte que este artículo desarrolla principios constitucionales y por ello será declarado exequible.

42.- El artículo 13 se refiere al principio de objetividad, que obviamente resulta del entendimiento de la figura de las veedurías ciudadanas como la expresión de la probidad que han de difundir y con la cual ejercerán la respectiva vigilancia en entidades determinadas. Aparece íntimamente relacionado con el ejercicio responsable de los derechos ciudadanos (artículo 95 C.P.), pues una veeduría ciudadana debe concebirse como la expresión de un derecho político –bajo una concepción ampliada de democracia, como se indicó antes- que también comporta responsabilidades, con lo cual garantiza la eficacia e idoneidad de su labor. En ese sentido este artículo se ajusta a la Constitución y desarrolla un elemento característico de las veedurías ciudadanas, pues determina que ellas deben evitar toda actitud parcializada o discriminatoria.

43.- El principio de legalidad, consagrado en el artículo 14, intenta evitar eventuales choques entre las entidades vigiladas y las veedurías por los posibles traumatismos que se generen a

causa de las actividades de los ciudadanos que ejerzan la vigilancia. Determina entonces el respeto de los procedimientos y la necesidad de tomarlos en cuenta junto con los medios y recursos de las entidades vigiladas, ya sean éstos ofrecidos por la ley o los estatutos.

Esta disposición no sólo busca proteger la actividad de los veedores, sino que, además, tiene como objetivo (i) que conozcan y respeten la organización y directrices de las entidades a fin de no causar dificultades, (ii) sin permitir que sea obstaculizada su actividad por razones de organización o procedimientos inexistentes.

La norma también responde a una necesidad de una relación armónica y constante entre los particulares y la administración pública, o entre las entidades privadas que podrían ser objeto de vigilancia. La búsqueda de esta armonía garantiza la participación sin dejar de lado la importancia de la vigilancia y el logro del bienestar colectivo, disminuyendo al máximo los posibles traumatismos entre quienes vigilan y quienes son vigilados.

Todo ello, a juicio de la Corte, optimiza el funcionamiento de las veedurías que en manera alguna deberán ser vistas como elementos que interfieren en las actividades de las entidades vigiladas, pues el desempeño de su labor estará guiado por la ley o los estatutos de las mismas y todo lo que se refiere a la organización deberá ser tenido en cuenta para ejercer la vigilancia. Estos aspectos, aparte de responder a cuestiones particulares propias de cada entidad, se identifican con el buen funcionamiento del ente y su articulación con los demás estamentos del Estado.

No obstante lo anterior, la Corte declarará la inconstitucionalidad de la expresión “otros”, pues conduce a asimilar las veedurías a los órganos públicos de control, cuando son resultado del ejercicio de un derecho constitucional y desarrollo del principio de participación de la sociedad en la vigilancia de la gestión pública. Las veedurías son entes privados y sujetos, en todo aquello que la Constitución y el presente proyecto de ley establece, a las regulaciones y derechos propios de las asociaciones –en el sentido del artículo 38 de la Constitución- de derecho privado. Por otra parte, al asimilarlas a entes de derecho público, su funcionamiento quedaría sujeto al control de la Contraloría General de la República o las Contralorías de las entidades territoriales –según el caso-, su funcionamiento –contratación, manejo presupuestario, gestión y administración de personal- a las propias de los entes de control y, finalmente, sujetos al poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación,

con la consiguiente restricción de su autonomía.

Por lo anterior el artículo será declarado exequible, salvo la expresión “otros”, el cual conduce a la estatización de la participación ciudadana, violándose la prohibición que, en este sentido, surge del diseño constitucional de la democracia ampliada.

44.- El artículo 15 establece el principio de coordinación. La disposición establece la obligación de las entidades públicas de orientar su acción para que se logre coordinación entre las mismas entidades y las veedurías ciudadanas. Si bien puede resultar conveniente que exista cierta coordinación entre la actividad de las entidades públicas y las veedurías, lo cual, podría sostenerse, facilita las labores de vigilancia de la gestión pública, en el plano jurídico constitucional resulta inadmisible que se establezca como obligación de los entes públicos.

La Constitución ha fijado las obligaciones básicas para todos los entes y organismos estatales, ha establecido los fines que toda la actuación estatal ha de perseguir y ha determinado algunos fines, funciones y obligaciones precisas de ciertos órganos y entes. Lo propio ha hecho el legislador. Tales órganos y entes están sujetos y obligados a adecuar su funcionamiento para el logro de los propósitos constitucionales y legales. Tal es su norte y, en este orden de ideas, demandar su coordinación con organizaciones privadas, implica condicionar el cumplimiento de tales propósitos al querer privado.

No puede perderse de vista que la función primordial de los órganos y entes públicos es la garantía de los derechos, principios y deberes constitucionales –conforme lo demanda el artículo 2 de la Carta-. Las veedurías, aún tratándose de aquellas que, como en este caso, están concebidas para vigilar la gestión pública, tienen como función asistir y vigilar que los entes y órganos vigilados cumplan su misión constitucional y legal. Resulta contrario a la Constitución imponer a los distintos órganos y entes estatales la obligación de colocar en el mismo nivel de prioridades la coordinación con las veedurías y el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

Cosa distinta es que no está prohibido, siempre y cuando ello no implique olvido o desviación respecto de su función, que establezcan criterios de funcionamiento que les permita coordinarse con eventuales operaciones de vigilancia sobre su gestión. Para la Corte resulta claro que es defendible la idea de una coordinación entre veedurías y los entes vigilados.

Pero, así como el Estado no puede estatizar la participación ciudadana, ésta no puede actuar ni demandar la sujeción de la actividad estatal a tales mecanismos pues, de lo contrario, la garantía en su favor se torna en un instrumento que le permite sustituir al Estado en sus funciones, desconociéndose así los mecanismos institucionales de desarrollo de los resultados de la democracia representativa. Así, como es garantía de independencia para las veedurías, la prohibición de estatización también opera en sentido contrario; esto es, como garantía de independencia de lo público.

Por lo expuesto, este artículo será declarado inconstitucional.

Las funciones de las veedurías.

45.- El artículo 16 del proyecto de ley establece las funciones de las veedurías. La disposición establece que las enumeradas corresponden a las funciones primordiales de las veedurías. De ello se desprende que la lista de funciones tiene un mero carácter enunciativo de las funciones de estas organizaciones. Este desarrollo legal sería acorde con la autonomía propia de las organizaciones privadas y con el derecho de la participación ciudadana que, en principio, no admitiría restricciones.

Empero, la Corte observa que el legislador ha otorgado facultades poderosas a la veedurías, lo cual demanda, a fin de no afectar derechos de terceras personas y no entorpecer el correcto funcionamiento de la administración pública y el desarrollo normal de las actividades privadas, que exista certeza sobre los ámbitos y eventos en los cuales las veedurías pueden desplegar tales facultades.

Propio del modelo constitucional es que la asignación o identificación de poder en cabeza de algún grupo o ente social –sea público o privado- está acompañado de desarrollos normativos dirigidos a controlar dicho poder. Tales desarrollos normativos se tornan imperiosos cuando la actividad privada puede afectar o restringir el cumplimiento de las funciones públicas.

Uno de los instrumentos más útiles para controlar el ejercicio del poder es la restricción de las funciones o actividades que pueden ejercer quienes detentan dicho poder. Por lo mismo, el legislador al establecer listas de funciones, ha de optar por cláusulas taxativas, pues es la única manera de controlar, en el plano constitucional, que las facultades no resulten en extremo abiertas o, por el contrario, tan restrictivas que anulan los espacios de autonomía de

la organización.

Lo anterior podría aparecer contradictorio frente a lo señalado anteriormente en torno a la autonomía e independencia de los mecanismos de participación ciudadana en el control de la gestión pública y, en particular, con la prohibición de estatización. La contradicción es aparente. Antes se indicó que la participación ciudadana no puede suplir o eliminar los mecanismos de democracia directa o representativa y que, además, mediante la participación ciudadana no se persiguen o buscan propuestas globales para la sociedad. En directa relación con lo anterior se encuentra que el establecimiento de privilegios y potestades, como las definidas en este artículo, deben ser determinadas a fin de que mediante la participación ciudadana no se invadan los espacios propios de otros medios democráticos. De igual manera, el ejercicio de la participación ciudadana no supone legitimidad para invadir esferas privadas. Al igual que el legislador y los restantes entes estatales, los derechos de las personas están protegidos frente al ejercicio excesivo o arbitrario del poder. De allí que la taxatividad que la Corte demanda, sea necesaria para armonizar los 3 principios indicados al comienzo de esta sentencia y para garantizar la protección de los derechos de las personas.

Por lo expuesto, se declarará inexequible la expresión “primordiales” del artículo 16.

46.- En vista de lo anterior la Corte analizará las funciones previstas en los literales del artículo 16, que presenten problemas de constitucionalidad.

47. El literal c), establece que es función de las veedurías “vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales vigentes”. La Corte considera que la expresión “proceso de contratación”, no puede entenderse como la etapa inicial de preparación y celebración del contrato, sino que comprende todas las etapas del contrato, hasta su culminación.

48. En el caso del literal (d) el Legislador incluye como función de las veedurías la de “fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones”. La Corte considera que la asignación de la función de fiscalización a las veedurías ciudadanas es problemática al menos por tres razones, a saber: (i) porque a las veedurías como mecanismo de participación ciudadana, en función de su objeto y naturaleza, les corresponde como finalidad primordial la de vigilancia sobre lo público (gestión, función y servicios) y no

la de su control o fiscalización. Este sentido parece señalarlo también el Legislador en los artículos 1 (definición) y 5 (ámbito de ejercicio de la vigilancia) del proyecto de ley bajo revisión, en los cuales se alude de manera concreta a la función de vigilancia sobre la gestión y la función pública, por lo cual, incluso una interpretación sistemática del proyecto indicaría que la función de fiscalización constituye un elemento extraño a la concepción general de las veedurías ciudadanas. (ii) Porque la función fiscalizadora que implica el control fiscal debe ser ejercida según los términos del artículo 267 de la Constitución, de manera privativa por la Contraloría General de la República y sólo de manera excepcional por empresas privadas que obtengan la autorización de la Contraloría General, previo concurso público de méritos y concepto del Consejo de Estado. Es evidente que la propia Constitución estableció una competencia especial para el ejercicio de este tipo de control, por lo que no podría el Legislador, partiendo de una errónea concepción de la naturaleza de las veedurías ciudadanas, atribuirles una competencia reservada a la Contraloría General de la República. Y (iii) porque la propia Constitución, considerando la importancia de la participación ciudadana en lo que a la gestión pública respecta, señaló en el artículo 270, ubicado en el capítulo del régimen jurídico de la Contraloría General, que la función de los mecanismos de participación ciudadana, en relación con la gestión pública estaba circunscrita a la vigilancia. En efecto dice el referido artículo: “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.” (subrayas fuera de texto). Es entonces claro que la voluntad del Constituyente en este punto fue la de restringir la participación ciudadana a la función de vigilancia y nunca la de ampliar sus alcances, al punto de permitirle compartir con la Contraloría la función del control fiscal.

Sin embargo, la Corte considera que la expresión no resulta inconstitucional pues una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que las funciones de fiscalización –en la acepción de técnica de control fiscal- únicamente corresponde a determinadas autoridades públicas, mientras que fiscalización, como desarrollo del derecho de participación ciudadana se entiende como posibilidad de criticar y hacer señalamientos sobre la gestión pública. Por lo tanto, en estas condiciones se declarará exequible.

49. El literal f) autoriza a las veedurías a solicitar “los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos”. El cumplimiento de los propósitos de la vigilancia de la gestión

pública puede requerir el acceso a un gran volumen de información, que comprende tanto información reservada como pública.

Como ya lo advirtió la Corte al analizar el artículo 9 de este proyecto de ley, las veedurías están en la obligación de respetar la reserva constitucional y legal que pesa sobre determinada información. Así mismo, tienen el deber de acudir a los mecanismos legales existentes para lograr el levantamiento de la reserva de tales documentos o sobre dicha información. Sobre este punto la Corte considera indispensable advertir que la función de las veedurías no puede convertirse en una suerte de ventaja al conocer información confidencial o privilegiada, una fuente de peligro para el orden público, una actividad que amenace la soberanía nacional, la independencia e integridad del territorio nacional o el orden constitucional o, en suma, que impida el normal desarrollo de las funciones públicas. Por lo tanto, el literal se declara exequible, bajo el entendido de que las veedurías están en la obligación de respetar la reserva documental y la confidencialidad de la información que obtengan, así como administrar dicha información reservada, confidencial o privilegiada, conforme a las condiciones que la ley impone a quienes tienen acceso a tal información, así como la que se ha establecido para la administración de bases de datos.

50. El literal i), establece la función de denuncia, aunque la circunscribe a los funcionarios públicos. Lo anterior parece implicar que a las veedurías les está vedada la denuncia de los hechos o actuaciones e irregularidades que encuentren realizadas por particulares en ejercicio de las funciones objeto de la vigilancia. Dado el objetivo primordial de vigilar la gestión pública y, de esta manera, contribuir al cumplimiento de los cometidos constitucionales de tal gestión, no se comprende por qué no pueden las veedurías denunciar a los particulares que han actuado irregularmente en dicha materia. Tal restricción resulta irrazonable a la luz de las funciones de las veedurías y el propósito constitucional que persiguen. No se observa que se persiga fin constitucional alguno. Por lo tanto, se declarará la exequibilidad del literal i) condicionado a que se entienda incluida la facultad para denunciar a los particulares que incurran en las conductas que indica la disposición.

51. En los términos del literal j), es función de las veedurías “velar por que la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos”. El artículo 270 de la Constitución establece un ámbito dentro del cual se ha de organizar “las formas y sistemas

de participación ciudadana”: la gestión pública. La Corte ya ha indicado que el presente proyecto de ley únicamente desarrolla una modalidad de participación: aquella prevista en el artículo 270 de la Carta. Por lo mismo, el objeto de la vigilancia no puede exceder el marco constitucional.

Las facultades que se analizan claramente desbordan la función de vigilancia de la gestión pública, en la medida en que velar por el cumplimiento de tales objetivos no corresponde propiamente a la gestión pública y, además, implica una inherencia de las veedurías en la decisión sobre cómo se logra la “promoción del desarrollo integral de la sociedad” y las vías para alcanzar situaciones de pleno respeto por los intereses colectivos, cualesquiera que estos sean. Así, la Corte observa que esta función supera la vigilancia de la gestión e ingresa –o al menos autorizaría ingresar- al ámbito de la definición de las políticas públicas. Por lo tanto se declarará su inexequibilidad.

52.- Por lo demás, la Corte entrará a considerar brevemente los demás literales del artículo 16, sobre los cuales no se asoman dudas sobre su constitucionalidad. Dicen los respectivos literales:

Artículo 16º Funciones. Las veedurías Ciudadanas tendrán como funciones primordiales las siguientes:

a) Vigilar los procesos de planeación para que conforme a la Constitución y la ley se de participación a la comunidad.

b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean proritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad y eficacia.

(…)

e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;

(…)

g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;

h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;

En el caso de los literales (a) y (b), la Corte no observa ningún reparo de constitucionalidad, toda vez que en los mismos se señala acertadamente que la función de las veedurías es la de ejercer vigilancia sobre lo público (gestión, función y servicios). En efecto, en dichos literales se hace alusión a la vigilancia sobre los procesos de planeación y la asignación de los presupuestos. Por lo anterior la Corte los declarará exequibles.

Respecto de los literales (e), (g) y (h), la Corte observa que se trata de funciones directamente ligadas al desarrollo de publicidad de las actuaciones de las veedurías. En el primero se establece la obligación de recibir la información que remitan los ciudadanos respecto de una entidad o proyecto objeto de veeduría, lo cual simplemente es corolario del carácter público de la actividad que desarrollan las veedurías. A través de ellas los integrantes no persiguen intereses particulares, sino el control de asuntos de interés de la ciudadanía, por lo mismo, ella puede coadyuvar a la labor de las veedurías.

Por lo expuesto serán declarados exequibles.

Los instrumentos de acción previstos en el artículo 17 del proyecto

53.- Frente a los contenidos normativos del artículo 17 del proyecto, en el que se señalan los llamados “instrumentos de acción” de las veedurías ciudadanas, la Corte no encuentra, en términos generales, ningún problema de constitucionalidad.

En primer lugar, considera la Corte que el contenido del artículo se adecua a la Carta, toda vez que tanto en el primer inciso como en el segundo, el Legislador concibe los instrumentos de acción como una potestad de las veedurías ciudadanas, situación que se pone en evidencia en el texto del artículo al incluirse la expresión “podrán”. Lo anterior implica, por un lado, que tales atribuciones no gozan del carácter de deber y, por el otro, que el ejercicio de las mismas, en consonancia con el principio de autonomía, es potestativo.

En segundo lugar, la Corte considera que la relación de los instrumentos de acción del artículo 17 es taxativa, de tal forma que, como se indicó respecto del artículo anterior, se respeta el principio de legalidad, necesario para un sano ejercicio del poder.

En tercer lugar, la Corte encuentra otro argumento que fundamenta la constitucionalidad del artículo, cual es el de la permanente alusión a los mecanismos existentes en la Constitución y en la ley como instrumentos de acción. Así, en el primer inciso se hace alusión a la posibilidad de ejercer el derecho de petición y el derecho de acceder a la administración de justicia mediante “todas las acciones que siendo pertinentes, consagran la Constitución y la ley”; y en los literales del segundo inciso se hace referencia a la potestad de acudir ante las audiencias públicas “en los casos y términos contemplados en la ley”, de denunciar los hechos que constituyen delitos, faltas o irregularidades en los términos de la ley, y a la potestad de “utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto”. En este sentido, el artículo atribuye de manera específica a las veedurías ciudadanas una serie de potestades que ya habían sido consagradas por el Legislador de manera particular en cabeza de los ciudadanos y de algunas autoridades del Estado.

54.- Empero, la Corte debe analizar el atributo establecido en el primer inciso del artículo, conforme al cual les está autorizado “intervenir por intermedio de apoderado, debidamente constituido, ante los órganos, procesos y actuaciones judiciales, disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control”. El legislador ha autorizado, por esta vía, a las veedurías a convertirse en parte de todos los procesos –judiciales, disciplinarias y fiscales -. Esta atribución implica que el legislador ha convertido a las veedurías en sujetos procesales por vía general, rompiendo el equilibrio que, en cada caso proceso en particular, debe existir.

Prima facie, no considera la Corte Constitucional que resulte prohibido al legislador facultar a las veedurías a intervenir en diversos procesos. Sin embargo, tal facultad ha de ser prevista para cada caso en particular, pues no en todos los eventos su participación resulta constitucionalmente admisible. Por lo tanto, al no distinguir entre los casos en los cuales su participación puede resultar admisible de aquellos en los cuales es absolutamente impertinente, el legislador desconoce la racionalidad propia de los procedimientos, y desfigura el debido proceso. Este derecho supone, como lo ha reiterado esta Corporación, un amplio margen de configuración al legislador. Con todo, no es un derecho cuyo contenido sea absolutamente definido por vía legislativa. En este sentido, el derecho a que el proceso sea justo, implica que exista un equilibrio entre las partes, en cuanto a la existencia de una relación clara entre las pretensiones de algunos y el objeto de proceso. Dado que la Corte

Constitucional no puede entrar a establecer el conjunto de eventos en los cuales dicho equilibrio se rompe, se declarará la inconstitucionalidad de la expresión.

Por otra parte, en cuanto al literal d), la expresión solicitud supone que la petición de control que se hace ante la Contraloría General de la Nación, no la vincula. Ello por cuanto se trata del ejercicio de una función pública, sometida a criterios dictaminados por el constituyente y legislador, y sujeto a las condiciones fijadas por la propia institución. Esta goza de autonomía, que resulta indispensable para garantizar el cumplimiento de su función constitucional.

Derechos de las veedurías. Artículo 18 del proyecto

55.- Frente a los contenidos normativos del artículo 18 del proyecto, en el que se consagran ciertos derechos de las veedurías ciudadanas, la Corte tampoco encuentra, en términos generales, ningún problema de constitucionalidad.

Para la Corte, la consagración de una lista abierta de derechos a las veedurías ciudadanas como la que se dispone en el proyecto, se ajusta plenamente a la Constitución en tanto no restringe el campo de acción de las mismas.

Así mismo, considera la Corte, la consagración de los derechos a obtener información, a obtener asesoría y asistencia técnica y a solicitar la toma de medidas correctivas a la persona responsable de la actividad vigilada, prefiguran las posibilidades de acción y la eficacia del mecanismo de participación, y ponen el acento en la función de vigilancia como la función primordial de las veedurías ciudadanas.

56- No obstante, es importante precisar como ya lo hizo la Corte en fundamentos anteriores, que el derecho a obtener información en cabeza de las veedurías ciudadanas está sometido a los límites que imponen la Constitución y la ley. En este sentido la Corte advierte que frente al artículo 18 del proyecto, es importante analizar los posibles alcances de una de las hipótesis del literal (a) que hace alusión a la posibilidad de acceder a información sobre “procedimientos técnicos”.

Para la Corte es claro que en este caso, ni las entidades del Estado, ni las organizaciones, ni los particulares estarán en la obligación de suministrar a la veeduría ciudadana que así lo solicite, información alguna sobre los “procedimientos técnicos” que incorporen secretos

industriales, secretos técnicos, patentes o cualquier información que legalmente esté sometida a reserva. La función de vigilancia de las veedurías no puede desbordar su propósito y finalidad, para inquirir en aspectos que por regla general están sustraídos del alcance de terceros y en muchas ocasiones de las propias autoridades del Estado.

Por lo tanto, la Corte concluye que la constitucionalidad del literal (a) del articulo 18, está condicionada a reconocer que el derecho de las veedurías a obtener información, no es un derecho ilimitado sino que encuentra restricciones en la Constitución y la ley en lo que a documentos reservados, información confidencial y privilegiada se refiere. Claro está, nada se opone a que, conforme a la Constitución y a la ley, un juez de la República pueda ordenar el levantamiento de tales reservas.

57- El literal b), otorga el derecho a obtener asesoría y asistencia técnica de las entidades de control, cuando la veeduría lo estime necesario. Nada se opone a que tales organismos estatales puedan brindar, dentro de un marco de colaboración y coordinación, asistencia a las veedurías.

Sin embargo, los organismos de control son entidades de orden constitucional, cuyas funciones principales están definidas en la Carta. El legislador cuenta con competencia para establecer otras funciones, pero éstas deben corresponder a funciones que se desprendan de las constitucionales. Entre ellas, no se encuentra la función de asistir ni de asesorar a organismos privados. El legislador, podría autorizarlas a brindar dicha asesoría y asistencia, pero en ningún caso puede ser una obligación de las mismas. Antes bien, cuando las veedurías adviertan problemas que requieran la intervención de los órganos de control, existirían razones importantes para que las veedurías trasladen la información a los órganos estatales, a fin de que se inicien o se adelanten las investigaciones de rigor y con todos los recursos técnicos y humanos disponibles. Al establecerse como un derecho, el legislador termina trasladando la responsabilidad por tales investigaciones a las veedurías. Por lo tanto, se declarará la inconstitucionalidad del literal b) del artículo 18.

58. En cuanto al derecho a obtener información, previsto en el literal d), la Corte entiende que se trata de reconocer a las veedurías el derecho a presentar peticiones y obtener respuestas a los mismos. Por lo tanto, no se trata de un derecho autónomo, sino que su ejercicio está sujeto a las previsiones constitucionales y legales relativas al derecho de

petición.

Por otra parte, la Corte advierte que, tal como lo ha indicado respecto de otras disposiciones del presente proyecto de ley, el ejercicio de petición está sujeto, además, a las previsiones relativas a la protección constitucional y legal de documentos e información.

La Corte declarará la exequibilidad del literal bajo el entendido de que el ejercicio del derecho está sujeto al cumplimiento de lo previsto en la Constitución y en la ley para el ejercicio del derecho de petición y al marco legal de reserva de documentos e información confidencial y privilegiada.

Deberes de las veedurías. Artículo 19 del proyecto de ley

59.- En el caso de los contenidos normativos del artículo 19 del proyecto, en el que se consagran algunos deberes de las veedurías ciudadanas, la Corte encuentra, en cambio, varios problemas de constitucionalidad, en particular teniendo en cuenta la inspiración privada y el carácter autónomo de esas organizaciones.

60.- En primer lugar, desde una perspectiva general, la Corte considera que la consagración de deberes a las veedurías ciudadanas es perfectamente constitucional, ello en armonía con el principio del Estado social de Derecho, en el cual, a la vez que se reconoce un sinnúmero de derechos a los ciudadanos y a las organizaciones, también le son exigibles un importante catálogo de deberes. En este sentido, es claro que, a pesar de que las veedurías son la expresión concreta de los derechos políticos y de participación que se le reconocen a los ciudadanos –en el sentido ampliado de democracia que ha tratado esta sentencia -, a toda veeduría como organización diferente de los miembros que la integran, le son igualmente exigibles ciertos deberes constitucionales y legales, y en primer lugar le es aplicable el principio básico de toda sociedad civil, recogido en el artículo 95 de la Carta, cual es el de “respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.”

Por otro lado, la Corte encuentra que la relación de los diversos deberes señalados en el artículo 19 del proyecto es meramente enunciativa, lo que implica que otros deberes, que puedan derivar de la naturaleza y características de las veedurías, siempre entendidas como el producto del ejercicio de un derecho político y como un mecanismo de participación ciudadana, no se entienden excluidos del repertorio allí señalado.

61.- Ahora bien, a pesar de que la Corte reconoce la posibilidad de imponer deberes a las veedurías ciudadanas, dicha imposición deberá, por un lado, respetar criterios estrictos de razonabilidad y proporcionalidad como quiera que se trata de la regulación de un mecanismo de participación de la ciudadanía o de las sociedad, y por otro lado deberá estar en consonancia con la especial naturaleza y el particular objeto de las veedurías ciudadanas. Por consiguiente, el Legislador debe garantizar unas condiciones mínimas que faciliten el ejercicio del derecho de participación mediante la constitución y funcionamiento de las veedurías, y no puede extender ni imponer tantos deberes u obligaciones que hagan tan engorroso su ejercicio que el derecho se torne impracticable. Con estas premisas abordará la Corte el análisis de constitucionalidad de los literales del artículo 19 del proyecto.

62.- Se indica en el literal (a) como uno de los deberes de las veedurías ciudadanas el de "Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría." Para la Corte, este literal presenta problemas de constitucionalidad, pues asimila las funciones de las veedurías ciudadanas con las de las autoridades del Estado, toda vez que sugiere la institucionalización de la respectiva veeduría al imponerle la carga de recibir informes o sugerencias por parte de particulares e incluso por parte de las propias autoridades estatales.

Sin embargo, la Corte considera que el deber en cuestión guarda armonía con la función que cumple las veedurías, la necesidad de coordinar los esfuerzos de vigilancia sobre entidades públicas y privadas y para asegurar que las veedurías cumplan una función de interés social. Las veedurías, como ha quedado expuesto en la presente sentencia, tiene una función primordial dentro del sistema jurídico colombiano: coadyuvar a los órganos de control en la tarea de vigilar la gestión pública. En este orden de ideas, la Corte entiende que un correcto ejercicio de tal función demanda la recepción de información que posean entidades públicas o empresas o particulares. Sólo con un acceso pleno a dicha información, es posible ejercer una debida vigilancia. Así mismo, no puede asumirse que la función que realizan las veedurías sea seria y objetiva si se niega a evaluar información que no posee y que le es presentada o suministrada por particulares u órganos estatales. Vigilar la gestión pública demanda valorar opinión e información generada desde distintos sectores, de manera que se obtenga una visión completa del fenómeno objeto de observación.

Directamente ligado a lo anterior, el deber de no abusar de los derechos propios, obliga a adoptar medidas dirigidas a lograr que los instrumentos de vigilancia –como la veeduría, en este caso-, no se tornen en instrumentos de persecución e intromisión en la gestión pública. Al obligar a las veedurías a recibir la información que puedan suministrar otros sectores, se racionaliza al proceso de solicitud de información y se logra celeridad en el proceso de vigilancia, minimizándose los efectos que sobre la gestión pueda genera el proceso de vigilancia. Así mismo, se obliga a las veedurías a considerar diversos factores y no sólo aquellos que, de alguna manera, puedan conducir a conductas vindicativas o persecutorias. Por lo mismo, será declarado exequible.

No obstante, la Corte no encuentra reparo en que el legislador haya dispuesto un mecanismo especial de divulgación de los resultados y avances de las observaciones realizadas por las veedurías. En directa relación con lo anotado en relación con el literal anterior, al demandar una publicidad a través de canales grupales, se logra reducir los espacios para que la labor de las veedurías estén determinadas por intereses particulares. Así mismo, la forma de divulgación permite que el mayor número de asociados y personas de la sociedad tenga acceso a las conclusiones –sean preliminares o definitivas-, lo cual contribuye a robustecer el proceso participativo mismo.

La Corte observa que el literal no impone un único mecanismo, sino que establece un marco dentro del cual las veedurías pueden optar por diversos sistemas de divulgación. Deben respetar el canal directo que asegura la mayor penetración posible de la información.

Por otro lado, es equivocada la terminología empleada por el Legislador al referirse a la naturaleza de las funciones de las veedurías, cuando se afirma que las veedurías adelantan “procesos de control y vigilancia”. Como ya lo ha establecido la Corte y ahora es importante reiterarlo, las funciones de las veedurías no son funciones de control a la manera de las autoridades del Estado.

Los mismos argumentos son extensibles al literal f), del artículo 19. No obstante, en relación con la expresión “preventivo” del mencionado literal f), la Corte advierte que con ello no se ha dado un mandato o autorización a la realización de un control que conduzca a la intromisión de la veeduría en las actividades de las entidades o procesos objeto de vigilancia, sino que se limita a advertir sobre los posibles efectos o consecuencias de proseguir con

determinada gestión administrativa.

Por lo expuesto, los literales b) y f) serán declarados exequibles.

64.- Se indica en el literal (g) como uno de los deberes de las veedurías ciudadanas el de "Rendir informes anuales de su gestión ante el Congreso de la República."

Para la Corte este literal es abiertamente inconstitucional por varias razones. De un lado, porque desconoce la autonomía de las veedurías, al someterlas al control político del Congreso de la República; ello es inconcebible, como ya lo afirmó la Corte en consideraciones precedentes, en razón a la especial naturaleza de las veedurías, que implica la imposibilidad de que por vía legislativa se instauren controles formales desproporcionados sobre su actuación, ya sea por parte de las autoridades del Estado o por los particulares. Reitera entonces la Corte que las veedurías ciudadanas no son asimilables a entidades estatales sino que, por el contrario, constituyen el resultado del ejercicio de los derechos políticos y de participación de los miembros de la sociedad.

Por otro lado, la Corte no puede pasar por alto que el Congreso de la República puede ser también objeto de vigilancia mediante la conformación y la ejecución de una veeduría ciudadana. Ello implicaría que tales veedurías podrían verse sometidas a la penosa suerte de perder cualquier grado de eficacia, si se tiene en cuenta que sus actividades terminarían sometidas finalmente al escrutinio de la entidad vigilada. De esta manera, es evidente que la inclusión de esta norma desconoce la naturaleza de mecanismo de participación de las veedurías ciudadanas.

Estas razones son suficientes para que la Corte declare la inexequibilidad del literal (g) del artículo 19 del proyecto, sin perjuicio de la facultad del Congreso de requerir los informes y declaraciones previstas en el artículo 137 de la Constitución.

65.- El literal h) establece el deber de las veedurías a informar a las autoridades públicas sobre el origen de sus recursos y los mecanismos de financiación. La Corte Constitucional no encuentra que dicho deber resulte contrario a la Constitución. Sin embargo, la Corte advierte que el cumplimiento de dicho deber sólo puede demandarse en las condiciones en que los particulares están en la obligación a suministrar dicha información a organismos de control, pues no existe razón constitucional alguna que justifique un tratamiento diferencial en la

materia. En estas condiciones será declarado exequible.

66.- Frente a los literales (c), (d) y (e), en los que se imponen ciertos deberes a las veedurías en lo que concierne a su funcionamiento (definir su propio reglamento, acatar el régimen de impedimentos, inscribirse en el respectivo registro e informar acerca del origen de los recursos), la Corte no encuentra ningún problema de constitucionalidad, toda vez que los mismos no desconocen la naturaleza de las veedurías, son razonables y proporcionados y les son imponibles como sujetos de derecho en el contexto del Estado Social, como bien se mencionó al iniciar el estudio de constitucionalidad del presente artículo del proyecto. En este orden de ideas la Corte los declarará exequibles.

Sin embargo, la Corte advierte que, en relación con el literal e), deben respetarse los parámetros fijados al analizar el tercer inciso del artículo 3 del proyecto de ley.

Requisitos e impedimentos para ser veedor. Artículos 20 y 21 del proyecto

67.- En cuanto al artículo 20, que establece como requisitos para ser veedor saber leer y escribir, la Corte considera que la disposición deberá ser declarada inexequible, como bien lo sugiere una de las intervenciones ciudadanas, por las razones que se explican a continuación.

Teniendo en cuenta que la previsión supone una restricción a un derecho constitucional, cual es el de ejercicio del control político, así como una limitación al ejercicio de un mecanismo de participación, el juicio de proporcionalidad de la limitación deberá ser estricto22.

Desde un escrutinio riguroso, el primer paso que deberá adelantar esta Corte es el de determinar si este requisito persigue un fin constitucionalmente imperioso. Y aunque podría aducirse que la norma busca proteger a los veedores de posibles engaños de las entidades vigiladas, este argumento no es de recibo en la medida en que la veedurías no se concentran solamente en actividades que hagan indispensable que el veedor sepa leer y escribir.

Por ejemplo, la labor de un veedor puede ser la de monitorear los avances y calidad de una obra a través de la observación de la misma, (ese ciudadano puede tener experiencia en asuntos sobre los que ejercerá su vigilancia a través de la constatación del progreso de alguna obra). Ello no hace indispensable, ni siquiera necesario, que sepa leer y escribir.

Además, si eventualmente el veedor necesita consultar un documento escrito, puede pedir un informe verbal -de la misma manera como ocurre con el derecho de petición- o acudir a otro ciudadano interesado en ejercer la labor de vigilancia para que le ofrezca su apoyo.

También puede ocurrir que, en virtud de las cualidades de una determinada persona, significativa para un conglomerado social, sea ella quien por voluntad de la comunidad dirija una veeduría y represente sus intereses, aún sin saber leer o escribir, pues para suplir esa falencia podrá apoyarse en la colaboración de terceros.

Por tanto, no sólo no es claro que la norma persiga un fin legítimo e imperioso, sino que, aun aceptando ese supuesto en gracia de discusión, la medida resulta inocua.

Los argumentos anteriores muestran que la medida establecida por el legislador resulta exageradamente onerosa en términos de restricción a los derechos constitucionales. Admitir lo contrario, esto es, que este requisito sea exigible, eliminaría la posibilidad de que muchas personas, entre ellas las pertenecientes a grupos social o económicamente marginados, pudiesen ejercer su derecho a la participación a través de las veedurías ciudadanas.

Esta diferenciación viola entonces los artículos 13 y 40 de la Constitución, pues como bien fue anotado en una de las intervenciones, deja sin posibilidades a un gran número de personas, generalmente pertenecientes a grupos históricamente relegados del ejercicio del control político (campesinos, mujeres, indígenas).

Además, este artículo desconoce que Colombia es un Estado con pluralidad de etnias y culturas, muchas de las cuales no tienen una cosmovisión a partir de la escritura, a pesar de expresarse en castellano o en sus lenguas propias. Por tanto, la exclusión de estos grupos también desconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación (C.P., artículo 7). En virtud de lo anterior, el artículo 20 será declarado inexequible.

68.- El artículo 21, que establece los impedimentos para ser veedor, establece límites que en principio son razonables, pues busca garantizar la efectividad y transparencia del control desarrollado por esas entidades. Entra la Corte a analizar cada uno de ellos, teniendo en cuenta que sus labores son complementarias o de ayuda a organismos de control y que no se trata de servidores públicos, lo cual explica que no se haga una exigencia tan rigurosa como la que usualmente se hace frente a estos últimos. Obviamente, por tratarse de limitaciones al

ejercicio del derecho político a la participación, sensibles también frente al principio de autonomía, estas causales deben ser interpretadas de manera restrictiva y el listado contenido en el proyecto de ley bajo examen es taxativo.

69.- Con la causal contenida en el literal a) del proyecto bajo examen, el legislador busca impedir que los veedores comprometan su objetividad por tener un interés patrimonial, directo o indirecto, en contratos o programas objeto de la veeduría. Ello resulta razonable en aras de evitar que se comprometa la imparcialidad de los veedores en el desempeño de sus actividades. Así, este aparte se ajusta a la Constitución.

70.- El impedimento que contiene el literal b), relacionado con el vínculo permanente de pareja o el parentesco, también resulta justificado para prevenir que la labor de los veedores se vea contaminada por la influencia de personas cercanas a él, y para reforzar la credibilidad de su actividad, pues no es admisible que la misma sea impulsada por móviles extraños o censurables. Por tanto, el literal es exequible.

71.- El impedimento previsto en el literal c), que establece que no podrán ser veedores los funcionarios relacionados con la entidad o actividad vigilada, similar al anterior y busca asegurar los mismos objetivos. Por lo mismo, resultan aplicables los argumentos allí señalados y en consecuencia será declarado exequible.

72.- De igual forma, el literal d) contempla un impedimento similar a los anteriores, pero referido a entidades de derecho privado que eventualmente puedan ser objeto de vigilancia por las veedurías. En este caso, resultan aplicables los argumentos ya mencionados y la inclusión de las organizaciones no gubernamentales resulta también exequible debido a las tareas que en algunas ocasiones desarrollan con recursos públicos.

73.- El literal e) señala que si los particulares han sido condenados penalmente, excepto por delitos culposos o políticos, están impedidos para desempeñarse como veedores ciudadanos. Aunque en principio ello pueda parecer aceptable, a fin de garantizar la idoneidad, conducta y prestigio social de los ciudadanos que deseen ser veedores, esta disposición en realidad establece una restricción desproporcionada al ejercicio del derecho político que comporta la posibilidad de ser veedor, que por regla general se predica de todo ciudadano.

La norma plantea un problema de igualdad ya que determina que los particulares que hayan

sido condenados penal o disciplinariamente, salvo por delitos políticos o culposos no podrán ser veedores, en tanto que para los servidores públicos el impedimento sólo surge si son sancionados con destitución. Observa la Corte que la norma establece un trato diferenciado que hace más gravosa la situación de los particulares que la de los servidores públicos. El juicio mediante el cual la Corte debe analizar este tratamiento diferenciado debe ser estricto ya que la norma hace una restricción a un derecho constitucional.

Aunque el fin de la norma es constitucional, pues busca garantizar la probidad de los veedores (es un fin legítimo e imperioso a la luz de la Carta), el medio utilizado no es adecuado, debido a que la exigencia hecha a los servidores públicos termina siendo más flexible cuando, paradójicamente, debería ser más fuerte que la predicable en el caso de los particulares. No es razonable pensar que con ello se garantiza la finalidad de la disposición, pues el régimen de impedimentos es permisivo con los funcionarios públicos, cuya conducta debe ser ejemplar frente a los demás ciudadanos. En consecuencia, será declarado inexequible el último aparte del litera e) cuyo texto es el siguiente: “o en el caso de los particulares”.

De otra parte, la disposición no establece un término preciso para que cese el impedimento. Como quiera que la conformación y participación en las veedurías es desarrollo de un derecho político, éste no puede ser suprimido de manera permanente, más que en los casos en los cuales la Constitución así lo imponga. A fin de armonizar el derecho a la participación y la necesidad de asegurar la idoneidad de los veedores, la Corte declarará exequible la disposición bajo el entendido de que el impedimento existe por el mismo término que la sanción.

Además, la Corte entiende que están excluidas del impedimento las personas detenidas o condenadas, respecto de la posibilidad de conformar veedurías para vigilar la gestión de las cárceles y demás centros de reclusión. Lo anterior, por cuanto resulta desproporcionado impedir la vigilancia sobre la gestión de tales centros, a las personas directamente afectadas por la tal gestión.

De otra parte, la Corte advierte que, aún con las precisiones anotadas, la disposición conduce a conclusiones absurdas. Si se admitiera que es aceptable que un particular que haya sido condenado penalmente por cualquier delito que no sea culposo o político no puede

desempeñarse como veedor, entonces deberá aceptarse que un ciudadano que ha sido condenado, por ejemplo, por inasistencia alimentaria, y que ya ha cumplido su condena, nunca podrá ser veedor. Es claro que tal prohibición no tiene nada que ver con la idoneidad del ciudadano para ser veedor, pues no existe conexidad alguna entre el delito por el que fue condenado y su eventual labor como veedor ciudadano. Así, aunque se arguya que la norma persigue una finalidad legítima, es claro que el mecanismo para lograrlo es desproporcionado, en la medida en que la norma toma como relevantes aspectos que no tienen relación con el fin propuesto. Por lo mismo se condicionará la exequibilidad en este sentido.

Prohibiciones de las veedurías. Artículo 22 del proyecto de ley

74.- Para la Corte, es apenas razonable exigir de las veedurías que en ejercicio de su función de vigilancia no entorpezcan el normal funcionamiento de las actividades o de las entidades objeto de veeduría. De esta manera el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de su función primordial conoce límites, determinados por los contornos del propio derecho y por el propio Legislador. Así pues, la prohibición de retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de vigilancia, es constitucional y constituye una expresión razonable del principio según el cual no pueden ejercerse indebidamente los derechos hasta el punto de abusar de los mismos.

75.- Por otro lado, la prohibición es una consecuencia obvia de los principios de coordinación y de las responsabilidades que tienen los veedores, así como una expresión directa del artículo 95 de la Carta, según el cual el ejercicio de los derechos implica también responsabilidades.

Redes de veedurías ciudadanas y redes de apoyo institucional a las veedurías (artículos 23 a 25)

76.- La creación de redes de veedurías (artículo 23) no plantea ningún problema de constitucionalidad, pues no sólo se presenta como una opción de libre escogencia para las organizaciones privadas, sino que, además, responde a la necesidad de establecer canales de discusión permanentes, idóneos para fortalecer su desarrollo y coordinar las actividades relacionadas con su objeto. Ahora bien, la Corte, en punto al registro, advierte sobre lo considerado al analizar el inciso tercero del artículo 3 del proyecto, en relación con el registro

de las veedurías indígenas, en cuanto se indicó que su conformación ha de ser por indígenas y su registro ante las autoridades propias.

77.- Por su parte, la conformación de la red institucional de apoyo a las veedurías prevista en el artículo 24 del proyecto resulta coherente con la necesidad de ofrecer a las organizaciones cívicas la colaboración requerida para el cumplimiento de sus objetivos. En todo caso, conviene precisar que la creación de esa red institucional supone asignar nuevas competencias a cada uno de sus miembros, pero dichas atribuciones guardan relación de conexidad con la finalidad constitucional de cada una de ellas.

Por estas razones dichas normas serán declaradas exequibles.

78.- La Corte también considera que los argumentos anteriores son extensivos respecto del artículo 25 del proyecto, relacionado con el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. Sin embargo, la función asignada en el sentido de "definir" las políticas que en materia de veedurías ciudadanas deben ejecutar las entidades públicas, riñe abiertamente con la autonomía propia de cada una de éstas. De igual manera, la función de "concertar". Así pues, si bien es cierto que el Consejo puede evaluar las políticas, así como dar pautas generales, no está constitucionalmente autorizado para señalar las políticas que cada una de las entidades públicas debe observar frente a las veedurías ciudadanas. Por tal motivo, serán declaradas inexequibles las expresiones "definirá", "concertará" y "deban". En el caso concreto, se deberá ajustar la interpretación de este precepto al sentido indicado por la Corte.

Vigencia

79.- Finalmente, la Sala no encuentra reparto alguno frente al artículo 26, pues aquel está relacionado únicamente con la vigencia en el tiempo de la ley.

Texto del proyecto revisado

80.- Con fundamento en las consideraciones anteriores, el texto del proyecto revisado quedará así:

Artículo 1º. Definición. Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones

comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.

Parágrafo. Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994.

Artículo 2º. Facultad de constitución. Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir 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 registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.

Artículo 4º. Objeto. La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía,

celeridad, imparcialidad, y publicidad.

Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme con las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Las Veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

Artículo 5º. Ambito del ejercicio de la vigilancia. Las Veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátese de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y Organizaciones No Gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

Artículo 6º. Objetivos.

a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;

b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;

c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;

d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública.

e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;

f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;

g) Democratizar la administración pública;

h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

T I T U L O I I

PRINCIPIOS RECTORES DE LAS VEEDURIAS

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 8°. Principio de autonomía. Las veedurías se constituyen y actúan por la libre iniciativa de los ciudadanos, gozan de plena autonomía frente a todas las entidades públicas y frente a los organismos institucionales de control, por consiguiente los veedores

ciudadanos no dependen de ellas ni son pagadas por ellas.

En ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos.

Artículo 9º. Principio de transparencia. A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en esta ley, la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia.

Artículo 10. Principio de igualdad. El acceso de las veedurías a los espacios de participación en el control de la gestión pública, así como la utilización por ellas de los instrumentos y procedimientos previstos en esta ley y las demás normas vigentes, se hará siempre en condiciones de igualdad y de respeto a la diversidad.

Artículo 11. Principio de responsabilidad. La participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno le son propios conlleva la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.

Artículo 12. Principio de eficacia. Los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos establecidos en esta ley deberán contribuir a la adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado Social de Derecho.

Artículo 13. Principio de objetividad. La actividad de las veedurías deben (sic) guiarse por criterios objetivos que impriman certeza a sus conclusiones y recomendaciones y las alejen de toda posible actitud parcializada o discriminatoria.

Artículo 14. Principio de legalidad. Ya sea en acciones emprendidas en forma directa o acciones adelantadas con el concurso de órganos públicos de control, las acciones de las Veedurías Ciudadanas se deben realizar de conformidad con los medios, recursos y procedimientos que ofrecen las leyes y los estatutos de la entidad, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 15. Declarado inexequible.

T I T U L O I I I

FUNCIONES, MEDIOS Y RECURSOS DE ACCION DE LAS VEEDURIAS

Artículo 16. Funciones. Las Veedurías Ciudadanas tendrán como funciones las siguientes:

a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme con la Constitución y la ley se de participación a la comunidad;

b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;

c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales y vigentes;

e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;

f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;

g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;

h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;

i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones e irregularidades de los funcionarios públicos;

j) Declarado inexequible..

Artículo 17. Instrumentos de acción. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el

cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.

Así mismo, las Veedurías podrán:

a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;

b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;

c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;

d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.

En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

T I T U L O I V

DERECHOS Y DEBERES DE LAS VEEDURIAS

a) Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;

b) Declarado inexequible;

c) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;

d) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa.

La información solicitada por las Veedurías es de obligatoria respuesta;

e) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.

Artículo 19. Deberes de las Veedurías. Son deberes de las Veedurías:

a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;

b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;

c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;

d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;

f) Realizar audiencia pública para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público;

g) Declarado inexequible;

h) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;

i) Los demás que señalen la Constitución y la ley.

T I T U L O V

REQUISITOS, IMPEDIMENTOS Y PROHIBICIONES

Artículo 20. Declarado inexequible.

Artículo 21. Impedimentos para ser Veedor:

a) Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución de las mismas.

Tampoco podrán ser veedores quienes hayan laborado dentro del año anterior en la obra, contrato o programa objeto de veeduría;

b) Quienes estén vinculados por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa así como a los servidores públicos que tengan la participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos;

c) Cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veedurías.

En ningún caso podrán ser veedores los ediles, concejales, diputados y congresistas;

e) En el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su inscripción en el registro público haber sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.

Artículo 22. Prohibiciones de las Veedurías Ciudadanas. A las Veedurías Ciudadanas en el ejercicio de sus funciones les está prohibido, sin el concurso de autoridad competente, retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de la vigilancia.

T I T U L O V I

REDES DE VEEDURIAS CIUDADANAS Y REDES DE APOYO

INSTITUCIONAL A LAS VEEDURIAS

Artículo 23. Redes de veedurías. Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

Artículo 24. Confórmase la red institucional de apoyo a las Veedurías Ciudadanas, la cual se conformará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior, prestarán su apoyo y concurso a las Veedurías Ciudadanas y a las redes que las agrupan en todo lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia, para tal efecto, podrán acordar mediante convenios interadministrativos, acciones conjuntas en las materias antes mencionadas.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las Veedurías Ciudadanas y de las redes que las agrupan y suministrará la información pertinente sobre los planes institucionales y la evaluación del Estatuto Anticorrupción.

La Escuela Superior de Administración Pública será institución de apoyo en el sistema para la organización de los programas de capacitación que demande la veeduría ciudadana y las redes que las agrupan, para cuyo efecto, los organismos antes mencionados, tendrán en cuenta dicha institución como instrumentos de ejecución de sus programas en esta materia.

Los organismos de planeación en sus diferentes niveles y ámbitos de acción, suministrarán la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados y organizarán sesiones amplias de explicación o instrumentos masivos de divulgación sobre los recursos asignados,

beneficiarios y metodologías de seguimiento y evaluación de los mismos.

El Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación adscrito al Ministerio del Interior contribuirá e impulsará las campañas de conformación de veedurías y redes y las capacitará para el ejercicio de la vigilancia, de la misma manera adelantará evaluaciones de los logros alcanzados por ellas y coordinará la red institucional de apoyo a las veedurías y ejercerá las demás funciones por la ley.

Artículo 25. Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas. Créase el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, del cual harán parte un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos delegados de las redes de Veedurías Ciudadanas de orden nacional, dos delegados de las redes de Veedurías Ciudadanas del orden municipal y dos delegados de la redes No Territoriales de Veedurías Ciudadanas. El Consejo evaluará las políticas que ejecutar las instituciones públicas nacionales en materia de Veedurías Ciudadanas.

Artículo 26. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación."

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 5, 6, 7, 8, 22, 23, 24 y 26 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara "Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas".

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 15 y 20 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara "Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas".

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE en los términos de esta sentencia, el artículo 1 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara "Por medio del cual se reglamentan las

veedurías ciudadanas”, salvo la expresión “la convocatoria” contenida en el primer inciso que se declara INEXEQUIBLE.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 2 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, BAJO EL ENTENDIDO de que los menores también pueden participar en la vigilancia de la gestión pública, conforme las consideraciones de la parte motiva de esta sentencia.

Quinto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 3 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, salvo las expresiones “reconocidas como” y “por la Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior” contenidas en el inciso tercero, que se declaran INEXEQUIBLES.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 4 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, BAJO EL ENTENDIDO de que el último inciso, conforme se indicó en la parte motiva de esta sentencia, no excluye la posibilidad de las veedurías ejerzan una vigilancia permanente sobre el proceso de gestión pública.

Séptimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 9 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, BAJO EL ENTENDIDO de que las veedurías están obligadas a respetar la información reservada, privilegiada y secreta y acudir a los mecanismos legales para solicitar su revelación, en los términos de la parte motiva de la presente sentencia.

Octavo.- Declarar EXEQUIBLE los artículos 10, 11, 12, 13, del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, en los términos establecidos en la parte motiva de la presente sentencia.

Noveno.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 14 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, salvo la expresión “otros” que se declara INEXEQUIBLE.

Décimo.- En relación con el artículo 16 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, declarar

EXEQUIBLE el inciso primero, salvo la expresión “primordiales” que se declara INEXEQUIBLE; declarar EXEQUIBLES los literales a), b), c), e), g), y h); declarar INEXEQUIBLE el literal j); declarar exequible el literal d) en los términos de la parte motivo; declarar EXEQUIBLE el literal f) BAJO EL ENTENDIDO de que las veedurías están obligadas a respetar la reserva documental y la confidencialidad de la información, así como administrar la información reservada, confidencial o privilegiada en los términos de la ley, conforme se indica en la parte motiva de esta sentencia; y, declarar EXEQUIBLE el literal i) BAJO EL ENTENDIDO de que está incluida la facultad para denunciar a los particulares que incurran en las conductas que indica la disposición.

Decimoprimero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 17 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, salvo las expresiones “, así como intervenir por intermedio de apoderado, debidamente constituido, ante los órganos, procesos y actuaciones judiciales, disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control” del inciso primero que se declara INEXEQUIBLE.

Decimosegundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 18 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, salvo el literal b) que se declara INEXEQUIBLE, el literal a) QUE SE CONDICIONA al respeto por la reserva documental salvo que el juez ordene su levantamiento, en los términos de la parte motiva de la presente sentencia y el literal d) QUE SE CONDICIONA al sometimiento al marco legal del ejercicio del derecho de petición, conforme se indicó en la parte motiva de la presente sentencia.

Decimotercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 19 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, salvo el literal g) que se declara INEXEQUIBLE, el literal e) que se declara EXEQUIBLE de manera CONDICIONADA al respeto por lo decidido en relación con el inciso tercero del artículo 3 del mismo proyecto de ley y, el inciso h) cuya EXEQUIBILIDAD se CONDICIONA a que se entienda que el deber se aplica en las mismas condiciones que a los ciudadanos, en los términos de la parte motiva de esta sentencia.

Decimocuarto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 21 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”,

salvo el literal e) que se declara EXEQUIBLE de manera CONDICIONADA a que se entienda que el impedimento tendrá igual duración que la sanción y que se trate de sanciones relacionadas con la función del veedor y la expresión “o en el caso de particulares” del mismo literal e) que se declara INEXEQUIBLE.

Decimoquinto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 25 del proyecto de Ley No. 022 de 2001 Senado-149 de 2001 Cámara “Por medio del cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, salvo las expresiones “definirá”, “concertará” y “deban” que se declaran INEXEQUIBLES.

Decimosexto.- REMITIR al Señor Presidente de la República el texto del proyecto de ley y copia auténtica de la presente sentencia, para los efectos del correspondiente trámite constitucional.

Decimoséptimo.- ENVIAR copia auténtica de esta sentencia a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para su conocimiento.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-292/03

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Inexistencia (Salvamento parcial de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-Características (Salvamento parcial de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-Carácter integral (Salvamento parcial de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ESTATUTARIA-Carácter definitivo (Salvamento parcial de voto)

LEY ESTATUTARIA-Rechazo de demandas ciudadanas (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA Y PROYECTO DE LEY OBJETADO-Diferencia en cuanto a efectos y naturaleza del control no parece ser razonable (Salvamento parcial de voto)

CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza (Salvamento parcial de voto)

El control previo de constitucionalidad obedece, en su esencia, a la necesidad de evitar graves traumatismos ante la posible vigencia de normas contrarias a la Constitución y su posterior retiro del ordenamiento jurídico como consecuencia de ese vicio. Pretende revestir de especiales garantías ciertas normas que, por su naturaleza, tienen particular importancia para el cumplimiento de los fines del Estado y para el ejercicio de los derechos de los asociados.

Esta figura ha sido concebida en la mayoría de sistemas (por lo menos en los modelos occidentales), como una excepción a la regla general, según la cual el control asignado a los tribunales constitucionales solamente se ejerce cuando las normas han entrado en vigencia. Además, en la mayoría de ellos, el control previo no resulta incompatible con el control posterior, sino, por el contrario, complementario.

CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO (Salvamento parcial de voto)

CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Figura excepcional que no excluye control posterior (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Control previo no excluye, en ciertos eventos, la posibilidad de acudir a los mecanismos de control posterior (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Control previo circunscrito a los asuntos que efectivamente fueron analizados en la sentencia (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Confrontación con la Constitución (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Necesidad de replantear doctrina sobre la cosa juzgada (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Parámetros a realizar para el control previo (Salvamento parcial de voto)

VEEDURIAS CIUDADANAS-Expresión “primordiales” declarada inexequible no es la única función que puede desplegar (Salvamento parcial de voto)

VEEDURIAS CIUDADANAS-Organizaciones autónomas con capacidad para establecer sus funciones (Salvamento parcial de voto)

VEEDURIAS CIUDADANAS-Funciones y competencia definida por la ley desconoce su naturaleza (Salvamento parcial de voto)

VEEDURIAS CIUDADANAS-Relación de instrumentos de acción no es taxativa (Salvamento parcial de voto)

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me veo obligado a salvar parcialmente el voto en la sentencia de la referencia, pues considero que la Corte debió variar su doctrina sobre el sentido y alcance de la revisión constitucional de los proyectos de leyes estatutarias, y discrepo de la decisión tomada en relación con el artículos 16 del presente proyecto de ley.

Sobre el alcance del control de los proyectos de leyes estatutarias.

2- Desde la primera sentencia en que la Corte debió analizar un proyecto de ley estatutaria, dejó sentada su posición sobre el alcance del control ejercido por Esta Corporación23. En aquella oportunidad señaló que “el control de constitucionalidad de una ley estatutaria es un control jurisdiccional, automático, previo, integral, definitivo y participativo”.

3- Sobre el carácter integral del control, la Corte reiteró que el artículo 241-8 superior le encomendó la tarea de decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria, “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”. Y en cuanto al carácter definitivo, explicó que debía confrontar cada uno de los preceptos del proyecto, frente a cada uno de los preceptos de la Constitución, de manera tal que “una vez expedida una ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano”.

Para llegar a esa conclusión, además de acudir a una interpretación literal del artículo 241-8 de la Constitución, la Corte hizo referencia a una sentencia de la Corte Suprema de Justicia proferida en el año 1916, en materia de objeciones presidenciales, según la cual una vez

declarada la exequibilidad del proyecto objetado, operaba el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

4- La anterior ha sido la postura uniforme asumida por la Corte en reiteradas oportunidades, y con fundamento en ella ha confirmado el rechazo de demandas ciudadanas contra leyes de naturaleza estatutaria24.

Sin embargo, según mi criterio, si bien el artículo 241-8 superior señala que el control sobre los proyectos de leyes estatutarias y sobre los proyectos objetados por el Gobierno es integral y definitivo, es necesario replantear la doctrina de la Corte en cuanto al alcance de la cosa juzgada y frente a la posibilidad de presentar demandas ciudadanas contra las leyes estatutarias.

5.- Lo primero que debe reconocerse es que, a pesar de tener el mismo fundamento normativo (CP., artículo 241-8), la jurisprudencia no ha sido uniforme frente a los efectos de sus fallos en tratándose de proyectos de leyes estatuarias y de proyectos de ley objetados por razones de inconstitucionalidad. En efecto, la base de la competencia de la Corte para examinar las objeciones y los proyectos de ley estatutaria es el artículo 241 ordinal 8 de la Carta, que establece literalmente Corte la función "decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación". Sin embargo, frente a las leyes estatutarias, la Corte ha rechazado la posibilidad de presentar demandas ciudadanas de inconstitucionalidad, pues considera que la cosa juzgada es integral y absoluta; en cambio, para el caso de las leyes que han sido objeto de control previo en virtud de las objeciones del Gobierno, la jurisprudencia constitucional ha permitido la acción pública de inconstitucionalidad, en la medida en que el análisis que adelanta la Corte está limitado a los reparos expresamente formulados por el Gobierno25.

Ahora bien, si el fundamento jurídico en uno y otro caso es el mismo, la diferencia en cuanto a los efectos y la naturaleza del control no parece ser razonable. Por consiguiente, es necesario precisar el alcance del control previo de constitucionalidad, particularmente en proyectos de leyes estatutarias, con el fin de determinar si la diferencia señalada tiene o no fundamento válido.

6.- El control previo de constitucionalidad obedece, en su esencia, a la necesidad de evitar graves traumatismos ante la posible vigencia de normas contrarias a la Constitución y su posterior retiro del ordenamiento jurídico como consecuencia de ese vicio. Pretende revestir de especiales garantías ciertas normas que, por su naturaleza, tienen particular importancia para el cumplimiento de los fines del Estado y para el ejercicio de los derechos de los asociados.

De igual forma, pretende excluir ab initio normas que sean manifiestamente contrarias a la Constitución y que por su naturaleza requieren de un control especial, cuando por su contenido versan sobre el ejercicio de derechos fundamentales, sobre competencias entre órganos de diferentes niveles, sobre la adquisición de compromisos por parte de un Estado en el nivel internacional y, en general, sobre temas especialmente sensibles en asuntos de relevancia constitucional .

7.- No obstante, esta figura ha sido concebida en la mayoría de sistemas (por lo menos en los modelos occidentales), como una excepción a la regla general, según la cual el control asignado a los tribunales constitucionales solamente se ejerce cuando las normas han entrado en vigencia. Además, en la mayoría de ellos, el control previo no resulta incompatible con el control posterior, sino, por el contrario, complementario.

Teniendo en cuenta que el asunto ha sido debatido en otros ordenamientos, antes de analizar el caso de las leyes estatutarias en el derecho colombiano, resulta oportuno hacer una breve referencia a su utilización en el derecho comparado, lo cual dará luces para determinar la naturaleza de ese mecanismo, así como sus bondades y dificultades frente a la aplicación práctica.

8.- En el derecho italiano no está previsto expresamente un control previo a cargo de la Corte Constitucional, pues su función radica, esencialmente, en ejercer el control de constitucionalidad de las leyes y de los actos que tienen fuerza material de ley, así como en dirimir conflictos de competencia entre órganos y poderes del Estado, o entre el Estado y las regiones. Tampoco hay acción pública de inconstitucionalidad, pues sólo los jueces pueden someter a la Corte las controversias relacionadas con la exequibilidad de las leyes26.

Frente a las leyes regionales puede plantearse una controversia ante la Corte para que defina previamente si la ley excede o no la competencia de la Región (artículo 127). No

obstante, la Corte solamente está autorizada para analizar ese punto y no otros asuntos derivados del contenido mismo de la ley, lo cual no excluye entonces un pronunciamiento posterior del propio tribunal.

9.- En la Constitución Austriaca tampoco está asignada una competencia al Tribunal Constitucional, según la cual deba asumir un control previo y definitivo de constitucionalidad de las leyes, aún cuando existen algunos procedimientos específicos para ciertas normas como los reglamentos o los tratados internacionales27. No obstante, el tribunal ha precisado que cuando son impugnadas leyes, su estudio está circunscrito a las razones expuestas en el recurso, lo cual permite entonces un pronunciamiento posterior frente a la misma norma28.

Así mismo, el Tribunal ha reconocido la posibilidad de una inconstitucionalidad sobreviviente, específicamente en virtud de factores temporales. Al respecto ha señalado que "pueden modificarse las medidas por la afectación de una regulación en el transcurso del tiempo, por lo tanto, una regulación puede convertirse en inconstitucional en determinados casos, por la no adaptación a las nuevas condiciones objetivas".29

10.- La Constitución alemana no prevé un control preventivo de constitucionalidad, salvo en el caso de los tratados internacionales donde, a solicitud del Gobierno Federal, el Tribunal Constitucional debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de aquellos30. Sin embargo, la posibilidad de incluir un control previo de constitucionalidad sobre las leyes fue ampliamente discutida en Alemania hacia el año 1926, presentándose algunos proyectos en este sentido, siendo finalmente desestimada la propuesta. Sobre ese debate resulta interesante la siguiente cita doctrinaria:

"Una regulación como ésta del control previo habría de encontrar las críticas de la doctrina: una vez que se introduce en el ordenamiento un control represivo de la constitucionalidad material de las leyes del Reich, ya no tiene sentido seguir afirmando una competencia equivalente de los órganos políticos. En relación con la constitucionalidad material, el Tribunal no tiene dictámenes que emitir, sino sentencias que dictar; lo único que cabría sería un dictamen sobre la constitucionalidad formal."31

11.- La reciente Constitución Rumana (1991), aunque expresamente reconoce que la Corte Constitucional debe adelantar un control sobre las leyes con anterioridad a su promulgación, a solicitud de ciertas autoridades, la propia Constitución encomienda a ese tribunal la

facultad de decidir posteriormente sobre las excepciones levantadas ante las instancias judiciales relativas a la inconstitucionalidad de las leyes y de las ordenanzas.32

12.- Para el caso español tampoco está previsto un control previo, salvo para el caso de los tratados y cuando la controversia se plantea expresamente a solicitud del Gobierno o de una de las Cámaras.

Inicialmente la ley orgánica No. 2 de 1979 contemplaba el recurso de constitucionalidad con carácter previo para los proyectos de Estatuto de Autonomía y las leyes orgánicas (artículo 79), pero señalaba expresamente que "el pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos que pudieren interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de Ley del texto impugnado en la vía previa" (artículo 79-5). No obstante, ante los inconvenientes en la utilización de esta figura, la norma fue derogada años más tarde (ley orgánica No. 4 de 1985).

De cualquier manera, el Tribunal Constitucional Español precisó que el recurso previo de inconstitucionalidad constituía un proceso diferente y con efectos también distintos frente al recurso directo de inconstitucionalidad, lo cual no excluía un nuevo estudio de una ley orgánica, como en efecto lo realizó en sentencia No. 20 de 198833. Además, en otra providencia, al estudiar la constitucionalidad previa (y parcial) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el propio Tribunal precisó que el alcance de su decisión se limitaba a la parte del mismo que era objeto de examen, pero no frente a la totalidad del tratado ni frente a toda la Constitución, para lo cual podía acudirse luego al recurso directo de inconstitucionalidad.34

13.- Francia, cuyo modelo de control constitucional fue concebido, en su origen, para la protección del Ejecutivo y para evitar los abusos del parlamento, tiene un sistema caracterizado esencialmente por el control de constitucionalidad previo a la vigencia de una ley, el cual está orientado en dos sentidos35: es obligatorio para el caso de las leyes orgánicas y es facultativo para las leyes ordinarias. Frente a las primeras, el control es integral, tanto de forma como de fondo, frente a la totalidad del texto constitucional; las leyes ordinarias, por el contrario, están circunscritas a los planteamientos expuestos y a las consideraciones que el Consejo Constitucional analice autónomamente. El control posterior solamente está previsto para determinar si una regulación tiene o no reserva de ley, o si por

el contrario debe adoptarse mediante reglamento36.

No obstante, como lo ha reconocido la doctrina, debido a que el Consejo Constitucional no ejerce control sobre todas las leyes, puede ocurrir que normas contrarias a los derechos y libertades del individuo sean aplicables, sin que los afectados tengan a su alcance algún medio de defensa. De igual forma, ese modelo desconoce que, en ciertos eventos, sólo con el transcurso del tiempo o en virtud de la aplicación de una norma, puede constatarse una inconstitucionalidad: "Este es el caso, por ejemplo, de la ley de 14 de julio de 1977, que permitió a una sola categoría de franceses (a los residentes en el extranjero) elegir libremente la comuna (de más de 30.000 habitantes) en la que deseaban votar: en el momento de su discusión nadie se dio cuenta de que ello representaba un atentado al carácter igualitario del derecho electoral".37 En otros casos, el Consejo Constitucional, a pesar de encontrar que una determinada norma es inconstitucional, no puede hacerla desaparecer del ordenamiento38. Todo esto pues muestra las limitaciones de restringir el control constitucional al control previo.

14.- Finalmente, en el modelo portugués, que guarda alguna similitud con el diseño acogido por el Constituyente de 1991 para Colombia, existen varios mecanismos de control de constitucionalidad: (i) el control preventivo, que aplica para las normas de mayor jerarquía como las leyes orgánicas o las relativas a tratados internacionales, donde la intervención del Tribunal Constitucional está condicionada al requerimiento de ciertas autoridades; (ii) el control abstracto sucesivo de constitucionalidad, que también opera a iniciativa de ciertas autoridades (reserva) y, finalmente, (iii) el control concreto de constitucionalidad, que opera por vía incidental.

En este sistema, un texto normativo que ha sido objeto de control previo puede ser luego analizado a través del control sucesivo, abstracto o concreto, como lo ha reconocido el propio tribunal constitucional en algunas ocasiones.39

15.- El anterior recuento permite ver cómo el mecanismo de control previo de constitucionalidad constituye una figura cuya utilización ha sido excepcional, y no suele excluir definitivamente cualquier posibilidad de controles posteriores, en algunos casos por expresa disposición constitucional y, en otros, en armonía con el desarrollo jurisprudencial a cargo de los propios tribunales constitucionales. Y esto es razonable, pues resulta poco

creíble pensar que un tribunal constitucional puede revisar todos los eventuales vicios materiales de inconstitucionalidad de cuerpos legales compuestos por numerosos artículos. Esta tarea es prácticamente imposible de llevar a cabo, no sólo por las limitaciones de tiempo de los procesos constitucionales sino, además, por cuanto en muchas ocasiones los problemas de inconstitucionalidad de una norma legal sólo se hacen evidentes cuando la disposición es aplicada a casos concretos, con posterioridad a su aprobación.

Por otro lado, la experiencia francesa ha puesto en evidencia los riesgos de la exclusión de controles posteriores a la entrada en vigencia de normas contrarias a la Constitución.

16.- Por todo lo anterior, considero que el control previo que ejerce la Corte Constitucional frente a los proyectos de leyes estatutarias no puede concebirse de manera que excluya, en ciertos eventos, la posibilidad de acudir a los mecanismos de control posterior. El control previo debe ser interpretado de forma tal que incluya tanto los vicios materiales como los de procedimiento en la formación del proyecto (criterio integral), y debe también considerarse su carácter definitivo, pero circunscrito a los asuntos que fueron efectivamente analizados en la sentencia. Esta es, a mi juicio, la interpretación que en mejor forma se ajusta a la Constitución.

En efecto, como fue explicado, el control previo es concebido como un mecanismo excepcional cuya interpretación debe ser, por lo mismo, de carácter restringido y en armonía con la regla general según la cual la acción pública de inconstitucionalidad puede ejercerse frente a todas las leyes de la República. Y por ello concluyo que el control previo y el control posterior de constitucionalidad en materia de leyes estatutarias, lejos de ser excluyentes resultan complementarios y se inspiran en la supremacía de la Constitución.

17- Ahora bien, algunos podrían objetar que la anterior conclusión es insostenible, pues contradice el tenor literal del artículo 241 ordinal 8º de la Carta, que establece que la Corte debe “decidir definitivamente sobre la constitucionalidad” de los proyectos de ley estatutaria, por lo que la cosa juzgada que recae sobre las sentencias que revisan esos proyectos es absoluta. Sin embargo, ese reparo no me parece suficiente, puesto que la Corte ha concluido, frente a los proyectos que han sido objetados por el Gobierno Nacional, que la sentencia que declara la exequibilidad de esos proyectos no impide que sean presentadas y tramitadas demandas contra esos mismos textos, una vez sancionados, siempre y cuando

dichas demandas se funden en motivos distintos a los analizados en la sentencia que decidió de las objeciones.

18- De otro lado, si bien es cierto que, en principio, la Corte debe confrontar el proyecto con la integridad de la Constitución, no siempre es posible abordar todos los posibles vicios derivados de una norma, pues en algunas ocasiones la inconstitucionalidad solamente se constata una vez la norma ha entrado en vigencia, ya sea por su aplicación práctica, o por el cambio de las circunstancias fácticas o jurídicas, que hacen que una norma cuya constitucionalidad es clara en un determinado momento histórico, con el paso del tiempo se convierta en inconstitucional, como lo demuestran las experiencias Austríaca y Francesa, y que incluso ha sido reconocido así por esta Corporación en oportunidades anteriores, como en la Sentencia C-774 de 2001 MP. Rodrigo Escobar Gil, donde al analizar la constitucionalidad de varias normas del Código de Procedimiento Penal señaló lo siguiente:

"No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la especial naturaleza de la cosa juzgada constitucional, es necesario advertir, que de manera excepcional, resulta posible que el juez constitucional se pronuncie de fondo sobre normas que habían sido objeto de decisión de exequibilidad previa. El carácter dinámico de la Constitución, que resulta de su permanente tensión con la realidad, puede conducir a que en determinados casos resulte imperativo que el juez constitucional deba modificar su interpretación de los principios jurídicos para ajustarlos a las necesidades concretas de la vida colectiva – aún cuando no haya habido cambios formales en el texto fundamental -, lo que incide necesariamente en el juicio de constitucionalidad de las normas jurídicas. El concepto de "Constitución viviente" puede significar que en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, – que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades -, un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma. En estos casos, no se puede considerar que el fallo vulnera la cosa juzgada, ya que el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica (sentencia C-447/97)".

19- Por lo demás, a pesar de que se haya surtido un control previo de constitucionalidad sobre las leyes estatutarias, ante el reconocimiento de la supremacía de la Constitución y ante el expreso mandato de prevalencia del derecho sustancial, la Corte no puede permitir la vigencia de normas contrarias a la Constitución, como ocurre en Francia cuando ha operado este tipo de control.

Esa postura armoniza también con la jurisprudencia sentada por la Corte en materia de objeciones presidenciales, lo cual demuestra que si se acude al tenor literal del artículo 241-8 de la Constitución, bien puede sostenerse la compatibilidad entre el control previo y el control posterior.

Por todo lo anterior, considero que la Corte debió replantear su doctrina sobre la cosa juzgada en relación con las leyes estatutarias. Según mi criterio, ésta debe recaer únicamente sobre aquellos aspectos que hayan sido expresamente discutidos en la sentencia que revisó el proyecto de ley estatutaria, por lo que deben ser admisibles demandas contra esas leyes, una vez que sean sancionadas, pero por motivos constitucionales distintos.

21- La anterior doctrina no significa que la revisión de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria sea de poca trascendencia. Estoy es consciente de la importancia de que las leyes estatutarias sean revestidas de especiales garantías constitucionales, lo cual se ve reflejado, además de sus características propias, en la necesidad de superar un examen previo de constitucionalidad. Y por ello es necesario armonizar la importancia de esa revisión previa de constitucionalidad con la posibilidad de que existan demandas ulteriores, pero por motivos distintos a los estudiados en la sentencia de revisión previa. Y por ello creo que el control previo que debe realizar frente a los proyectos de leyes estatutarias ha de efectuarse bajo los siguientes parámetros: en primer lugar, la Corte debe analizar la totalidad de los vicios de procedimiento en la formación de la ley, a fin de que, por este aspecto, la ley quede dotada de especial estabilidad; en segundo lugar, deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad del contenido general del proyecto, esto es, sobre su estructura básica; en tercer lugar, atendiendo el carácter participativo del control constitucional, la Corte debe analizar los planteamientos que presenten los intervinientes y el señor Procurador General de la Nación; finalmente, la Corte deberá estudiar aquellos asuntos que se observen como manifiestamente inconstitucionales o que sugieran serios problemas en este sentido. De esta manera, en los asuntos no estudiados, queda abierta la posibilidad de acudir luego a la

acción pública de inconstitucionalidad.

22.- Lo anterior suponía, sin lugar a duda, un replanteamiento de la jurisprudencia frente al alcance del control de constitucionalidad en el caso de los proyectos de leyes estatutarias. No obstante, con el fin de armonizar su posición con los precedentes jurisprudenciales sobre la materia, y a fin de evitar posibles traumatismos en el ordenamiento jurídico, hubiera podido la Corte aclarar que los efectos de esta sentencia, es decir, la posibilidad de acudir a la acción pública de inconstitucionalidad, solamente aplican para las leyes estatutarias expedidas con posterioridad a ésta decisión. De esa manera, esa variación jurisprudencial, que era importante para preservar la supremacía constitucional, no hubiera introducido ninguna inseguridad jurídica.

23- Desafortunadamente, la Corte no acogió esta propuesta de cambio jurisprudencial, y por ello me veo obligado a salvar mi voto parcialmente, puesto que considero que la sentencia debió precisar que la cosa juzgada era relativa y cubría únicamente aquellos puntos que hubieran sido expresamente estudiados en la providencia.

La autonomía de las veedurías ciudadanas y la pretendida taxatividad de sus funciones y de sus instrumentos de acción.

24- La otra razón por la cual me veo obligado a salvar parcialmente el voto de la sentencia de la referencia tiene que ver con la declaración de inexequibilidad de la expresión “primordiales” del inciso primero del artículo 16 del proyecto. Ese artículo describe las funciones de las veedurías y esa expresión implicaba entonces que las atribuciones señaladas por esa disposición eran las principales funciones de las veedurías ciudadanas, pero no las únicas. La sentencia declara la inconstitucionalidad de ese aparte, lo cual implica que las funciones establecidas por ese artículo son las únicas que puede desplegar una veeduría ciudadana.

25- El argumento central de la Corte es que esas funciones implican un cierto ejercicio de poder por las veedurías, y por ello deben estar delimitadas con precisión por la ley. No puedo compartir esa conclusión ni argumentación, pues las veedurías son organizaciones autónomas, y en ejercicio de esa autonomía podrían ellas mismas establecer otras funciones en sus estatutos, obviamente dentro de ciertos límites constitucionales.

26- La decisión de la Corte termina entonces por asimilar las veedurías a organismos estatales, y por ello concluye que las veedurías deben tener funciones y competencias definidas por la ley. Esta doctrina desconoce la naturaleza de esas veedurías, que son instrumentos de democracia participativa, a fin de que los ciudadanos puedan vigilar la gestión pública (CP art. 270). Son entonces organismos autónomos de la sociedad civil, y por ello no puede pretenderse que sus funciones se encuentren integralmente desarrolladas por la ley. La expresión "primordiales" era entonces constitucional, pues indicaba precisamente que, en ejercicio de su autonomía, las veedurías podrían desarrollar funciones distintas a las descritas en la ley, obviamente dentro del marco establecido por la Carta. Por ejemplo, al desarrollar sus funciones, las veedurías no pueden afectar los derechos de terceros ni desconocer las competencias de los órganos del Estado. Pero me parece claro que dentro de ese marco, y en desarrollo del principio de democracia participativa y debido a la autonomía que les es propia, estas veedurías pueden desarrollar otras funciones destinadas a vigilar la gestión pública.

27- Por esas mismas razones, considero que la relación de los instrumentos de acción del artículo 17 tampoco es taxativa, de tal forma que, de conformidad con los principios de autonomía y de legalidad que inspiran las veedurías, es posible que existan otros instrumentos que a pesar de no estar consagrados en el texto de la ley pueden igualmente ser empleados por ellas en función del cumplimiento de su objeto.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-292/03

ESTADO CORPORATIVO-Características (Salvamento parcial de voto)

El estado corporativo es en donde quienes participan lo hacen en defensa de intereses particulares y no del interés general.

Referencia: expediente PE-016

Revisión constitucional del proyecto de ley numero 022 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, “por medio de la cual de reglamentan las veedurías ciudadanas”.

Magistrado Ponente:

Con todo el respeto que me merece la mayoría de la Corporación, me permito consignar las razones de mi salvamento parcial de voto, en relación con los siguientes puntos:

1. Respecto de la parte declarada inexequible del artículo 3º, o sea del último inciso de este artículo, pues al declararlo inconstitucional, dejo a las comunidades indígenas en manos de personas no indígenas, que les usurpan su representación. Los indígenas deben ser representados por indígenas y en este caso concreto, por sus propias autoridades y no por quien no sea ni indígena ni autoridad indígena. Los veedores de los indígenas deben ser miembros de su propia comunidad y no extraños a ella. En relación con el literal e) del artículo 19 de la ley son igualmente válidas las razones arriba expresadas.

2. Finalmente debo aclarar que la ponencia dejo escapar la oportunidad de precisar uno de los temas más complejos de la ciencia política, como es la diferencia que existe entre democracia y participación política que no pueden identificarse y que están distinguidos en nuestra Constitución, tanto en el preámbulo como en el artículo 1º de la misma y lo que es más importante: señalar que puede existir una modalidad de participación política que no es democrática y cuyo ejemplo paradigmático es el Estado corporativo donde quienes participan lo hacen en defensa de intereses particulares y no del interés general.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Salvamento parcial y Aclaración parcial de voto a la Sentencia C-292/03

VEEDURIAS CIUDADANAS-Principios que han de regir las acciones como vigilantes de la gestión administrativa han debido declararse inexequibles (Salvamento parcial y Aclaración parcial de voto)

El legislador estatutario no puede imponerle a los ciudadanos los mismos criterios que rigen el ejercicio de funciones administrativas porque ello significa confundir los deberes del servidor público con las responsabilidades de los particulares y, además, equivale a asimilar las veedurías ciudadanas, que son parte de la sociedad civil, a una forma de control ejercida por el Estado. Estos principios rigen la función administrativa y, por lo tanto, deben ser respetados por los servidores públicos. Así, un funcionario público debe ser imparcial y debe tratar a todos los ciudadanos de manera igual. Sin embargo, una veeduría ciudadana puede tomar partido a favor o en contra de una causa, de una política, de un programa de gobierno o de un gobernante o director de entidad.

VEEDURIAS CIUDADANAS-No se puede obligar a facilitar que cualquier persona acceda a la documentación e información que maneja (Salvamento parcial y aclaración parcial de voto)

PRINCIPIOS DE IGUALDAD, RESPONSABILIDAD, EFICACIA Y OBJETIVIDAD-Inconstitucionales (Salvamento parcial y aclaración parcial de voto)

PRINCIPIOS-Casos en que son transformados en deberes (Salvamento parcial y aclaración parcial de voto)

PRINCIPIOS-Algunas normas los transforman en condiciones que las veedurías deben reunir para poder actuar (Salvamento parcial y aclaración parcial de voto)

PRINCIPIOS-Algunos equiparan las veedurías a órganos del Estado (Salvamento parcial y aclaración parcial de voto)

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD-Definición refleja desviaciones corporativistas contrarias a la democracia liberal adoptada en la Constitución (Salvamento parcial y aclaración parcial de voto)

VEEDURIAS CIUDADANAS-Expresión “primordiales” declarada inexequible reforzó la asimilación a órganos estatales (Salvamento parcial y aclaración parcial de voto)

VEEDURIAS CIUDADANAS-Remisión de informes que se desprendan de la función de control y vigilancia es inexequible (Salvamento parcial y aclaración parcial de voto)

VEEDURIAS CIUDADANAS-Normas procesales podrían en cada caso definir ámbito de

intervención razonable (Salvamento parcial y aclaración parcial de voto)

VEEDURIAS CIUDADANAS-Relación de instrumentos de acción no es taxativa (Salvamento parcial y aclaración parcial de voto)

En virtud del principio de autonomía que es medular en una democracia participativa, puesto que preserva la independencia de las organizaciones de la sociedad civil y desarrolla el pluralismo, las veedurías pueden acudir a otros instrumentos que sean adecuados para realizar sus actividades, siempre y cuando éstos sean pacíficos y respetuosos del orden jurídico.

Referencia: expediente PE-016

Revisión de constitucionalidad del proyecto

de ley numero 022 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, "por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas".

Magistrado Ponente:

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Con el debido respeto salvo el voto respecto de lo resuelto por la Corte en relación con algunos artículos del proyecto de ley. Además, aclaro mi voto respecto de la motivación que justificó la decisión de la Corte en relación con el artículo 17.

1. Salvamento parcial de voto.

Si bien estoy de acuerdo con gran parte de las decisiones adoptadas por la Corte, me aparto de lo resuelto por ella en relación con los siguientes artículos:

1.1. Respecto de la última frase del inciso primero del artículo 4. El artículo 4 del proyecto de ley estatutaria establece una serie de principios que han de regir las acciones de las veedurías ciudadanas como vigilantes de la gestión administrativa. Su inciso primero dice:

"Artículo 4º. Objeto. La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses

generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad".

Estos principios rigen la función administrativa y, por lo tanto, deben ser respetados por los servidores públicos. Así, un funcionario público debe ser imparcial y debe tratar a todos los ciudadanos de manera igual. Sin embargo, una veeduría ciudadana puede tomar partido a favor o en contra de una causa, de una política, de un programa de gobierno o de un gobernante o director de entidad. En el mismo sentido, una veeduría no está obligada a tratar igual a todas las entidades del Estado, sino que puede fijar prioridades y concentrar sus esfuerzos en vigilar la gestión pública de una sola entidad estatal. La Corte ha debido declarar inconstitucional el traslado automático de estos principios a la actividad de los veedores ciudadanos o, a lo menos, precisar su alcance respecto de los mismos.

De cualquier forma, queda abierto un problema de interpretación que a mí juicio ha de ser resuelto en beneficio de la autonomía de las veedurías ciudadanas. En efecto, el artículo 8 de este proyecto protege la autonomía de las veedurías, razón por la cual concluye diciendo categóricamente que "en ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos".

1.2 Respecto del artículo 9. Por las mismas razones estimo que no se puede obligar a las veedurías a facilitar que cualquier persona acceda a la documentación e información que maneja. El artículo 9 dice lo siguiente:

"Artículo 9º. Principio de transparencia. A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en esta ley, la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia".

Como se puede apreciar dicho artículo traslada de manera automática el principio de publicidad que rige en el ámbito de los documentos públicos, a un tipo de documento completamente distinto, o sea, a la información y documentación que tienen las veedurías ciudadanas. Y como si esto fuera poco, señala que las reglas sobre acceso a la información que constituyen garantía de los derechos de los ciudadanos frente al Estado, también han de aplicarse automáticamente a las veedurías de ciudadanos que vigilan al Estado. Esto

amenaza la labor independiente de las veedurías y puede poner en peligro el éxito del control que estas ejercen.

Creo que las veedurías deben rendir cuentas del manejo de recursos y de los resultados obtenidos. Sin embargo, la norma del artículo 9 va muchísimo más lejos, vulnerando la autonomía de estas organizaciones de la sociedad civil y desconociendo que sus miembros tienen derecho a la intimidad, en tanto individuos y en tanto asociados.

1.3 Respecto de los artículos 10, 11, 12 y 13. Estos artículos definen cuatro principios: igualdad, responsabilidad, eficacia y objetividad. Considero que estos principios son inconstitucionales porque les imponen a los ciudadanos que obren como veedores una serie de cargas, contrarias a su autonomía y al pluralismo democrático, que se aplican a los funcionarios públicos y no a los particulares, como ya se dijo al referirme al artículo 4.

Sin embargo, conviene agregar algunas consideraciones que ilustran el grado de distorsión al que llegó el legislador en esta materia.

Primero, en algunos casos los principios son transformados en deberes. Así, el artículo 13 crea para los ciudadanos veedores el deber de guiarse por criterios objetivos. Esto atenta contra la libertad de opinión y contra los derechos políticos de quienes integran las veedurías.

Segundo, algunas de estas normas transforman los principios en condiciones que las veedurías deben reunir para poder actuar como tales. Así, el artículo 10 restringe los derechos de participación de las veedurías a que se sujeten a “condiciones de igualdad y de respeto a la diversidad”. Sin duda la Constitución exige que todas las personas respeten los derechos ajenos, en especial de las personas que son diferentes. Sin embargo, no se puede imponer a las veedurías el requisito etéreo de actuar “en condiciones de igualdad y de respecto a la diversidad” porque ello constituye una restricción desproporcionada de su autonomía y de las libertades de quienes las integran. Además, la extrema vaguedad de la ley en este punto crea el riesgo de que las autoridades vigiladas por las veedurías invoquen el incumplimiento de esta condición legal por alguna veeduría incómoda para abstenerse de brindarle la cooperación indispensable para que pueda ejercer de manera efectiva su actividad.

Tercero, algunos de estos principios equiparan las veedurías a órganos del Estado. Esto se aprecia claramente en el artículo 12 que le impone a las veedurías objetivos propios del Estado como lo son “la satisfacción de las necesidades colectivas” y “el logro de los fines del estado social de derecho”. Esta confusión entre Estado y sociedad atenta contra los principios fundamentales que inspiran la Constitución.

Cuarto, a raíz de esta confusión la definición del principio de responsabilidad plasmado en el artículo 11 refleja desviaciones corporativistas contrarias a la democracia liberal adoptada como modelo en la Constitución de 1991.

1.4 Respecto del artículo 16. Este artículo enuncia las funciones de las veedurías. El sólo empleo del concepto de función refleja las desviaciones corporativistas que aparecen en algunas de las normas anteriormente citadas. Deplorablemente, la Corte al declarar inexequible la expresión “primordiales” reforzó la asimilación de las veedurías a órganos estatales o cuerpos de la sociedad que deben colaborar con el Estado. De esta forma restringió la autonomía de las veedurías y la libertad de las personas que las conformen y orienten.

Sin embargo, es posible interpretar estas expresiones en un sentido amplio y con un alcance sociológico. Así, las funciones de las veedurías no serían competencias taxativas como las que delimitan el ámbito de acción de los órganos estatales.

Pero lo que es imposible es admitir que el literal h) del artículo 16 sea constitucional. Su inexequibilidad es evidente. Dicho literal señala que una de las funciones de las veedurías es

h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;

En virtud de esta función las veedurías han quedado al servicio del Estado. Ello no es extraño dentro de una visión corporativista, pero es manifiestamente contrario a la filosofía a la democracia liberal y, por supuesto, al artículo 2 de la Constitución que dice exactamente lo contrario a lo que ordena el literal h) citado. Es el Estado el que se encuentra al servicio de la comunidad, y no las organizaciones ciudadanas al servicio del Estado.

Este argumento fue acogido por la Corte para declarar inexequible el literal g) del artículo 19 según el cual las veedurías tienen el deber de “rendir informes anuales de su gestión ante el Congreso de la República”. Estimo que la Corte incurrió en una contradicción de principio al declarar inexequible el literal g) del artículo 19, y, al mismo tiempo, salvar la constitucionalidad del literal h) del artículo 16.

1.5 Respecto del artículo 17. La Corte declaró inexequible el segmento normativo del artículo 17 que permitía a las veedurías “intervenir por medio de apoderado, debidamente constituido ante los órganos, procesos y actuaciones judiciales, disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control”. No comparto la razón de la decisión de inexequibilidad. La Corte concluyó que esta legitimación procesal convertía a las veedurías en un nuevo sujeto procesal, lo cual rompería el equilibrio en el proceso.

No obstante, de la norma declarada parcialmente inexequible no se llega necesariamente a esa conclusión. Bien podrían las normas procesales en cada caso definir el ámbito de intervención razonable de las veedurías. Por ejemplo, la legislación procesal penal puede reducir el ámbito de actuación procesal de las veedurías para garantizar la igualdad de armas en dicho proceso. No sucede lo mismo en otros ámbitos procesales de naturaleza civil o contencioso-administrativa. Mucho menos pueden extenderse las preocupaciones legítimas sobre el equilibrio procesal en materia penal, a los procesos fiscales donde las veedurías podrían cumplir una tarea trascendental en defensa de la moralidad administrativa y la preservación de la integridad de los recursos públicos.

En el futuro el legislador procesal, así como el estatutario, podrán regular esta materia de una manera adecuada que responda a las especificidades de cada proceso. Entonces, habrá que analizar caso por caso si la regulación de la intervención de las veedurías afecta o no el equilibrio procesal.

En cualquier caso considero que en una democracia participativa las veedurías pueden hacerse oír en los procesos judiciales que se sigan de los descubrimientos y denuncias que ellas mismas hagan como parte de su actividad de vigilancia de la gestión pública. Esto es especialmente relevante para la defensa de intereses y derechos colectivos o difusos.

2. Aclaración parcial de voto respecto del artículo 17.

Por las mismas razones que me llevaron a salvar el voto, considero que la relación de los instrumentos de acción al alcance de las veedurías plasmado en el artículo 17 del proyecto de ley no es taxativo. En virtud del principio de autonomía que es medular en una democracia participativa, puesto que preserva la independencia de las organizaciones de la sociedad civil y desarrolla el pluralismo, las veedurías pueden acudir a otros instrumentos que sean adecuados para realizar sus actividades, siempre y cuando éstos sean pacíficos y respetuosos del orden jurídico.

Para terminar, estimo pertinente subrayar que una de las agendas pendientes en el desarrollo de la Constitución reside en la interpretación del contenido de los alcances del principio de democracia participativa. Es esta una tarea quizás más compleja, desde el punto de vista teórico, que la interpretación del principio de estado social de derecho. Sin embargo, es preciso llenar este vacío para que la Corte tenga un norte claro en el control de constitucionalidad, y en las sentencias de tutela, en materias relativas a manifestaciones de la democracia participativa. De lo contrario, continuarán las inconsistencias que he resaltado en este salvamento y, lo que es peor, subsistirán los temores infundados ante la perspectiva de que los ciudadanos tengan mayor poder y lo ejerzan libremente.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

DERECHOS FUNDAMENTALES-Aspectos que no necesariamente afecten su núcleo esencial son susceptibles de regulación a través de ley ordinaria (Aclaración de voto)

LEY ESTATUTARIA-Reserva (Aclaración de voto)

LEY ESTATUTARIA-Reserva de manera restrictiva (Aclaración de voto)

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-No toda disposición referente al tema debe tramitarse mediante ley estatutaria (Aclaración de voto)

LEY ESTATUTARIA-Forma legal de adopción de mecanismos de participación ciudadana (Aclaración de voto)

LEY ESTATUTARIA DE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Consagró la figura de las veedurías ciudadanas (Aclaración de voto)

VEEDURIAS CIUDADANAS-Adopción de elementos esenciales (Aclaración de voto)

VEEDURIAS CIUDADANAS-Se desarrolla por ley ordinaria (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Ha debido analizarse artículo por artículo (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Sobre proyectos de ley estatutaria debe ser integral (Aclaración de voto)

Referencia: expediente PE-016

Revisión de constitucionalidad del proyecto de ley número 022 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, "por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas".

Manifiesto comedidamente que si bien comparto las decisiones contenidas en la sentencia de la referencia así como sus fundamentos, a continuación reitero la posición que fue expresada por mí en torno de la Sentencia N° 1338 de 2000 en la cual se declaró la inconstitucionalidad de la Ley 563 de 2000 "por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas".

En efecto, si bien es cierto que un tratamiento integral de la materia ha de comprender no solo aquellos aspectos estrictamente reservados por el constituyente al legislador estatutario, sino todos los atinentes a la institución de que se trate, es lo cierto, que en la medida en que estos últimos aspectos no necesariamente afectan el núcleo esencial del derecho fundamental, son susceptibles de regulación a través de ley ordinaria.

Se expresó así el salvamento de voto en mención:

Siguiendo una argumentación sostenida de tiempo atrás por la Corte40, 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 artículo41 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 C-180 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 inconstitucional42.

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 C-555 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes)

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."

Finalmente debo señalar que en la medida en que el control que está llamada a ejercer la Corte sobre los proyectos de ley estatutaria es un control integral, es claro que al respecto debe existir cosa juzgada absoluta, lo que impone al juez de constitucionalidad abarcar todos los aspectos tanto formales como materiales del proyecto.

Fecha ut supra.

ALVARO TAFUR GALVIS

1 Ver sentencia C-371 de 2000, Fundamento 3.

2 Ver, entre muchas otras, sentencias C-011 de 1994, C-179 de 1994, C-180 de 1994,.C-037 de 1996 y C-371 de 2000.

3 Sentencia C-011 de 1994.

5 Un resumen sobre la posición de la Corte en esta materia puede verse en la sentencia C-198 de 2002

6 Cfr. Sentencias C-055/95 y C-198/01.

7 Cfr. Sentencias C-008/95, C-167/93, C-376/95, C-222/97, c-702/99, C-1488/00, C-198/01, C-737/01 y C-198/02.

8 Cfr. Sentencias C-198/01, C-702/99, C-198/02, C-1488/00.

9 Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

10 Cf. Sentencia C-180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara. Consideración 11.3.

11 Cfr. Sentencia T-406 de 1992, entre otras.

12 Sobre el tema de la información que reposa en registros públicos, se puede consultar la Sentencia C-185 de 2003, en la cual la Corte advirtió sobre la obligación de quienes administran bases de datos de respetar y proteger la información confidencial. En igual sentido, la sentencia T-729 de 2002.

13 ST-428/92 (MP. Ciro Angarita Barón); ST-342/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SC-104/95 (MP. Hernando Herrera Vergara); ST-496/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz); SU-039/97 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

14 Cfr. Sentencia SU-510 de 1998.

15 Idem. Ver también sentencia C-370 de 2002, entre otras.

16 Sentencia SU-510 de 1998.

17 Sentencia T-1082 de 2002.

18 Cfr. Ley 89 de 1990, Decreto 1088 de 1993 y 2546 de 1999.

19 Ver sentencia SU-1122 de 2001.

20 Ver sentencia C-866 de 2001.

21 Corte Constitucional, Sentencias C-256 de 1994 y C-226 de 1997.

22 Ver sentencia C-093 de 2001. En este fallo la Corte consideró aplicable un juicio riguroso cuando: i) La ley limita el ejercicio de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas. ii) El legislador utiliza elementos de distinción con carácter sospechoso como la raza, la nacionalidad o la religión, todos considerados en la legislación interna y externa como formas de discriminación. iii) En la Constitución se señalen criterios expresos de igualdad como en el caso de la libertad de cultos, situación en la que se limita la potestad del Congreso. iv) La legislación afecte a grupos de la población que se encuentren debilidad manifiesta ya que éstos tienen una especial protección del Estado.

23 Sentencia C-011 de 1994, expediente PE-001. La Corte analizó el Proyecto de Ley Estatutaria "por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones".

24 Cfr. por ejemplo, Auto 038 de 1998 y 042 de 2002.

25 Cfr. entre otras, las sentencias C-1043 de 2000, C-843 de 1999, C-256 de 1997 y C-327 de 1997.

26 Los artículos 134 a 137 de la Constitución Italiana regulan el papel de la Corte como guardiana de la Constitución, pero no está asignada expresamente una función de control previo.

27 Los artículos 137 a 148 de la Constitución, a pesar de ser densos en su contenido y asignar múltiples competencias al Tribunal Constitucional, no establecen una competencia de esta naturaleza.

28 Sentencia 5-3-1994, G 67/93, citada por Heinz Schäffer: “La relación entre el tribunal constitucional y el Legislador (Austria)” en Eliseo Aja (editor) Las tensiones entre el tribunal constitucional y el legislador en la Europa actual. Madrid, Ariel Derecho, 1998, p.17.

29 STCA, ZfVB 1977/3/1242. Idem, p. 31.

30 Al respecto ver Klaus Schlaich, “El Tribunal Constitucional Federal Alemán” en VV.AA Tribunales Constitucionales Europeos y derechos fundamentales. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 133-232. Ver también, Albrecht Weber, “La tensión entre el tribunal constitucional y el legislador en Alemania” en Eliseo Aja. Op. cit., p.62-63.

31 Pedro Cruz Villazón. La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939). Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p.210.

32 Artículo 144. La Corte Constitucional tiene las siguientes atribuciones: a) se pronuncia sobre la constitucionalidad de las leyes, antes de su promulgación, a petición del Presidente de Rumania, de uno de los presidentes de las dos Cámaras, del Gobierno, del Tribunal Supremo de Justicia, de un número no inferior a 50 diputados o no inferior a 25 senadores, así como de oficio, sobre las iniciativas de revisión constitucional; (...)”. Sin embargo, el literal c) del mismo artículo señala luego que la Corte también “decide sobre las excepciones levantadas ante las instancias judiciales relativas a la inconstitucionalidad de las leyes y de las ordenanzas”. Constitución de Rumania, texto editado y traducido por la Entidad Autónoma “Monitorul Oficial” de Bucarest, 1992.

33 Publicada en el Boletín Oficial del Estado Español No. 52 del 1 de marzo de 1988.

34 Providencia del 1 de julio de 1992. El Tribunal limitó el alcance de su fallo y declaró “que la estipulación contenida en el futuro art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea, es contraria al art. 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en la elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles”.

35 “Artículo 61.- Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y los reglamentos de las Asambleas Parlamentarias, antes de su entrada en vigor, deben ser sometidas al Consejo

Constitucional, que se pronuncia sobre su conformidad a la Constitución. Con la misma finalidad, las leyes pueden ser remitidas al Consejo Constitucional, antes de su promulgación, por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado o por sesenta diputados o sesenta senadores.

En los casos previstos en los dos apartados anteriores, el Consejo Constitucional debe resolver en el plazo de un mes. Sin embargo, a requerimiento del Gobierno, si hay carácter de urgencia, este plazo se reduce a ocho días.

En los mismos casos, la intervención del Consejo Constitucional suspende el plazo de promulgación."

36 "Artículo 37.- Las materias que no sean del dominio de la ley tienen carácter reglamentario.

Los textos legislativos referentes a estas materias podrán ser modificados por decretos acordados previa consulta del Consejo de Estado. Los textos que intervengan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Constitución sólo se podrán modificar por decreto si el Consejo Constitucional declara que no tienen carácter reglamentario en virtud del apartado anterior."

37 Francois Luchaire, "El Consejo Constitucional Francés" e VV.AA:. Tribunales Constitucionales Europeos y derechos fundamentales. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p.67.

38 "En su decisión del 30 de enero de 1968, el Consejo ha declarado sin contenido una disposición de ley (enmienda Diligent) que prohibía a la radio-televisión francesa aceptar sin autorización legislativa nuevas fuentes de financiación; pero esta disposición (art. 52 de la Ley de 23 de diciembre de 1960) no ha desaparecido del ordenamiento jurídico (...)". Idem, p.126.

39 Cfr. el artículo de Luis Nunes de Almeida sobre el control constitucional en Portugal, en "Las tensiones entre el tribunal constitucional y el legislador en la Europa actual". Op. cit. p.243. Al respecto precisa el autor: "No obstante, dichas sentencias no precluyen la posibilidad de que el Tribunal Constitucional vuelva a apreciar de nuevo la constitucionalidad

de una disposición, en sede de control sucesivo, como ya ha ocurrido en algunos, aunque muy pocos, casos".

40 Sentencias C 425 de 1994-M.P. José Gregorio Hernández Galindo C-251 de 1998 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

41 Como se recuerda en la sentencia, la ley consta de 25 artículos referentes a los siguientes temas: definición de lo que se entiende por veeduría ciudadana (artículo 1º); facultad de constitución de veedurías y procedimiento que debe seguirse para ello (artículos 2º y 3º); objeto sobre el cual recae la vigilancia de las veedurías (artículo 4º); ámbito de ejercicio de la vigilancia (artículo 5º); objetivo o finalidades que persigue la veeduría (artículo 6º); principios rectores de las veedurías (artículos 7º a 15º); funciones, medios y recursos de acción de las veedurías (artículos 16º y 17º); derechos y deberes de las veedurías (artículos 18º y 19º); requisitos e impedimentos para ser veedor y prohibiciones a las veedurías (artículos 20º a 22º), y finalmente redes de veedurías ciudadana y redes de apoyo institucional a las veedurías (artículos 23º a 25º).

42 Al respecto cabe recordar en efecto numerosos textos legales tales como el propio artículo 62 de la ley 142 de 1994 sobre los Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, o las normas de la ley 136 de 1994 sobre juntas de vigilancia a nivel municipal, (Art. 144-145) o el numeral 11 del artículo 4 del Decreto ley 1298 de 1994 que sirvió de marco a los decretos sobre modalidades y formas de participación social en la prestación de servicios de salud, así como el artículo 66 de la ley 80 de 1993; normas todas vigentes y que no han sido objeto de demanda.