Sentencia C-819/04

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SISTEMA DE IDENTIFICACION E INFORMACION DE GANADO BOVINO

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance

Reiteradamente la Corte ha expresado que cuando debe decidir sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Ejecutivo, el ejercicio de esta competencia no se restringe al análisis material de los reproches presentados por el Gobierno, sino que también se extiende al procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan.

OBJECION PRESIDENCIAL-Presentación oportuna por publicación del proyecto al estar las cámaras en receso

El Ejecutivo dio cumplimiento a lo establecido en el inciso final del artículo 166 Superior, en armonía con el 197 de la Ley 5ª de 1992 –Reglamento interno del Congreso, según los cuales, cuando las cámaras están en receso, como ocurrió para el caso en estudio, para la época en que corren los términos para objetar, “el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos”.

SISTEMA NACIONAL DE IDENTIFICACION E INFORMACION DE GANADO BOVINO-Administración/SISTEMA NACIONAL DE IDENTIFICACION E INFORMACION DE GANADO BOVINO-Opción de contratación de administración con Fedegan/SISTEMA NACIONAL DE IDENTIFICACION E INFORMACION DE GANADO BOVINO-Mención a Fedegan es solo una indicación

La norma objetada no impone al Ministerio de Agricultura la obligación de contratar con Fedegan la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino SNIGB, pues el sentido de la disposición es que dicho ministerio se haga cargo directamente del sistema, siendo la contratación de su administración con Fedegan tan solo una opción que el legislador le brinda al ministerio ante la eventual decisión de no administrar el referido sistema. El propósito de la norma es que la administración del SNIGB esté en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y que en caso de que decida contratarla puede hacerlo con Fedegan, quién será la entidad responsable de la ejecución y puesta en marcha del sistema. No siendo obligatoria la contratación con Fedegan mal puede considerarse que el legislador busque imponerle al Gobierno la contratación con dicho ente del manejo del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, quien conserva intacta su libertad para decidir si se hace cargo del mismo o si debe contratarlo. Para la Corte la objeción tampoco es de recibo, ya que la mención que hace el legislador de esta entidad es tan solo una indicación al Ejecutivo para que llegada la oportunidad pueda tener en cuenta la oferta de dicha organización, por ser la que tradicionalmente ha aglutinado a los ganaderos y que, por tanto, tiene el conocimiento y la experiencia necesarias para hacerse cargo de tal responsabilidad.

RECURSOS PARAFISCALES-Contratación y recaudo/RECURSOS PARAFISCALES-Determinación específica por la norma del contratista para desarrollar la actividad

SISTEMA NACIONAL DE IDENTIFICACION E INFORMACION DE GANADO BOVINO-Posibilidad de contratación de administración con una determinada entidad

PRINCIPIO DE PARTICIPACION EN SISTEMA NACIONAL DE IDENTIFICACION E INFORMACION DE GANADO BOVINO-Eventual contratación de administración con Fedegan

GESTION DE ASUNTOS PUBLICOS-Vinculación de particulares

ACTIVIDAD PECUARIA-Desarrollo integral

SISTEMA NACIONAL DE IDENTIFICACION E INFORMACION DE GANADO BOVINO-Objetivo

EJERCICIO DE FUNCION ADMINISTRATIVA POR PARTICULAR-Observancia de principios de la función administrativa

EJERCICIO DE FUNCION ADMINISTRATIVA POR PARTICULAR-Fundamento

FUNCION ADMINISTRATIVA TRANSFERIDA A PARTICULAR-Limitaciones

EJERCICIO DE FUNCION ADMINISTRATIVA POR ACTO ADMINISTRATIVO O CONVENIO-Atribución

PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE LOS OFERENTES Y DE LA AUTONOMIA DEL GOBIERNO NACIONAL-No desconocimiento por posibilidad de contratación de administración con determinada entidad

Referencia: expediente OP-078

Objeciones Presidenciales al artículo 3° (parcial) del proyecto de Ley No. 121 de 2002 – Senado de la República – 258 de 2003 – Cámara de Representantes – “Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino”

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C, treinta y uno (31) de agosto de dos mil cuatro (2004).

La sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia.

I. ANTECEDENTES

1. El 30 de octubre de 2002, fue presentado ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Carlos Gustavo Cano (folio 103), el proyecto de ley Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino, siendo asignado según la materia, a la Comisión Quinta respectiva.

2. El citado proyecto fue publicado junto con su exposición de motivos en la Gaceta del

Congreso No. 464 del 1° de noviembre de 2002, páginas 1 a 3, antes de darle curso en la Comisión Quinta del Senado en los términos del artículo 157-1 de la Constitución Política.

4. Por su parte, la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, debatió y aprobó el proyecto el 26 de noviembre de 2003. La ponencia inicial para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso 463 páginas 1 a 2. No obstante, el 26 de noviembre de 2003 fue presentada ponencia sustitutiva (Gaceta del Congreso 651 págs. 15-16), la cual fue debatida y considerada en la sesión del mismo día, por la totalidad de los miembros de la Comisión, constituyendo quórum decisorio (folio 73).

5. Así mismo la plenaria de la Cámara de Representantes debatió y aprobó el proyecto citado en sesión del 15 de diciembre de 2003 (Gaceta del Congreso 033 de 2004 pág. 37, acta 085 de diciembre 15 de 2004), siendo anunciado para su votación en la sesión del 10 de diciembre de 2003, es decir en sesión diferente a la que fue votado (Gaceta del Congreso 37 de 2004 p. 12, acta 084 de 10 de diciembre de 2004). Además, según certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes el proyecto bajo estudio, fue considerado y aprobado el 15 de diciembre de 2003 por mayoría de los presentes (156 Honorables Representantes).

6. El informe de conciliación rendido por la Comisión Accidental de Mediación fue aprobado por las plenarias de Senado y Cámara en sesiones extraordinarias el día 19 y 20 de diciembre de 2003, respectivamente (folio 21 y Gaceta del Congreso 42 de 2004 pág. 17, acta 088 de 20 de diciembre de 2004).

7. Aprobado por el Congreso de la República el proyecto de Ley No. 121 de 2002 –Senado y 258 de 2003 Cámara-, por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación de Información del Ganado Bovino, lo envió al Presiente de la República para su correspondiente sanción.

8. El Presidente de la República presentó objeciones de inconveniencia e inconstitucionalidad contra algunos apartes del artículo 3° del proyecto de la referencia con fundamento en la supuesta vulneración de los artículos 13, 150 numeral 9 y 333 de la Constitución Política por favorecer a una sola entidad de derecho privado (Fedegan) en la contratación con el Estado para la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino. Por lo tanto, lo devolvió al Congreso sin la correspondiente sanción.

9. A efectos de resolver sobre la objeción presidencial propuesta, las Cámaras Legislativas integraron las respectivas Comisiones Accidentales, las que rindieron sendos informes de objeciones mediante los cuales se decidió insistir en la constitucionalidad y conveniencia del proyecto de ley objetado. Estos informes fueron debidamente aprobados en el Senado de República y la Cámara de Representantes en sesiones plenarias de 8 y 17 de junio de 2004 respectivamente.

10. Como el Congreso insistiere en el proyecto de ley, el Presidente del Senado lo remitió a esta Corporación, con oficio de junio 23 de 2004.

II. TEXTO DE LA DISPOSICIÓN OBJETADA

“Ley No. _____

por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino

El Congreso de Colombia

DECRETA:

……

Artículo 3°. El Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, estará a cargo del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien a su vez podrá contratar la administración con la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegán, la cual será responsable de la ejecución y puesta en marcha del sistema.

Para efectos de lo anterior Fedegán podrá apoyarse en las organizaciones de ganaderos u otras organizaciones del sector legalmente constituidas, y delegar en ellas las funciones que le son propias, como entidad encargada del Sistema”.

III. OBJECIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La objeción de inconstitucionalidad propuesta por el Ejecutivo contra algunos apartes del artículo 3° del proyecto de la referencia, se fundamenta en la supuesta vulneración de los artículos 13, 150-9 y 333 de la Constitución Política, por favorecer a una sola entidad de derecho privado (Fedegan) en la contratación con el Estado para la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino.

En su parecer, esta disposición impide la libre concurrencia para contratar con el Estado de otras entidades y personas que desarrollan actividades iguales o similares a las de Fedegan, inclusive a las de aquellas entidades que sin constituir un gremio tienen la capacidad de desarrollar técnicamente la actividad de identificación e información a que se refiere el proyecto.

Considera que las razones expuestas por el legislador para privilegiar esta entidad, tales como haber desarrollado un programa de erradicación de la fiebre aftosa con la infraestructura necesaria para adelantar la finalidad de la ley por sancionar, no demuestran la necesidad de contratarla, ni descartan la inexistencia de otros medios iguales o mejores para la realización de los objetivos que el proyecto persigue.

Así mismo, expresa que lo objetado vulnera el principio de igualdad, sin que aparezca demostrado que la limitación señalada es razonable y que el sacrificio de éste derecho y el de libertad de empresa sea indispensable para el logro del fin que se busca.

Por último, respecto a los alcances del numeral 9 del artículo 150 Superior destaca la jurisprudencia de la Corte Constitucional sentada en la sentencia C-086/95 en la cual esta corporación señaló que:

“La autorización especial de que trata el artículo 150.9 es excepcional y debe contener los elementos de generalidad e impersonalidad, como toda ley, salvo que se señale al contratista en el caso en que éste sea la única persona natural o jurídica que pueda desarrollar el objeto propio del contrato. De lo contrario se violaría el principio de imparcialidad (artículo 209), que garantiza la igualdad (artículo 13) de todos para participar en la contratación pública”. (Negrita del Presidente)

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Para las cámaras llama la atención que el Gobierno presente objeciones contra un proyecto de ley de su propia iniciativa, más si se considera que éste fue tramitado por el Congreso sin modificación alguna.

Consideran que no es cierto que el artículo 3° del proyecto de ley obligue a contratar con Fedegan la implementación del Sistema Nacional de Identificación e Información Bovina, pues se trata de una mera posibilidad tal como se desprende de las expresiones “podrá contratar”, que no establecen un mandato imperativo para el Ministerio de Agricultura.

Expresan que aún si el mandato fuera imperativo tampoco se vulneraría la Constitución Política, por cuanto como lo ha reconocido la Corte Constitucional, “Fedegan agrupa asociaciones, federaciones, comités de índole departamental y municipal, así como fondos ganaderos y cooperativas lecheras, lo que significa que Fedegan es el gremio aceptado a nivel Nacional, como interlocutor válido de los ganaderos para trazar conjuntamente con el Gobierno las políticas dirigidas al desarrollo del sector pecuario”. En el mismo sentido destacan el concepto del Procurador General de la Nación rendido dentro del proceso de inconstitucionalidad contra el artículo 7 de la Ley 89 de 1993 que culminó con la Sentencia C-678 de 1998.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación (E), Carlos Arturo Gómez Pavajeau mediante concepto de 7 de julio de 2004, considera infundadas las objeciones del ejecutivo al proyecto de ley bajo revisión, por lo que solicita a esta Corporación que declare la exequibilidad del precepto objetado.

Para el efecto, el Jefe del Ministerio Público se ocupa de precisar que el Congreso dicta leyes en materia contractual, sin indicar el mecanismo o la forma como se debe contratar para un caso concreto o con quién se debe adelantar un proceso, pues las normas no pueden estar direccionadas a intereses particulares sino generales.

Así mismo, destaca que la Constitución Política garantiza a todas las personas por igual, la participación en la actividad pública (artículos 1, 2, 13, 23, 40, 87, 95) y en materia contractual la aplicación del principio de igualdad de oportunidades en los procesos de selección de contratistas.

Con base en lo anterior, estima que no le asiste razón al Gobierno Nacional en su reproches por dos razones: “i) el carácter no obligatorio de contratar con la Federación Colombiana de Ganaderos y ii) la naturaleza del gremio, que permite aplicar el principio constitucional de la

participación de todos en las decisiones que los afectan".

Al respecto, aclara que no existe la obligación de contratar con la Federación Colombiana de Ganaderos sino que es tan solo una alternativa, la cual se deduce de la expresión "podrá contratar" que emplea la norma objetada. Así mismo, señala que tampoco es un direccionamiento, porque la contratación debe efectuarse una vez que el Ministerio de Agricultura verifique que es el organismo idóneo para tal administración.

Agrega que "de la misma literalidad se entiende que es al mencionado ministerio a quien corresponde la implantación del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino y será dicho organismo el que decidirá si contratará su administración con la referida federación o con otra persona natural o jurídica".

Finalmente, advierte que es inadmisible el argumento del Gobierno Nacional respecto a la vulneración de la libertad económica e iniciativa privada puesto que por la naturaleza del sistema de identificación e información del ganado bovino, que solo afecta a un estamento específico (sector ganadero), la norma objetada establece que la contratación de la administración del sistema esté en manos de Fedegan como entidad que canaliza los intereses de los ganaderos, y cuenta con suficiente idoneidad para llevar a cabo esta labor.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República en el presente caso, según lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

2. Verificación del trámite del proyecto objetado

Reiteradamente la Corte ha expresado1 que cuando debe decidir sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Ejecutivo, el ejercicio de esta competencia no se restringe al análisis material de los reproches presentados por el Gobierno, sino que también se extiende al procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan.

Por tal razón, antes de proceder al examen material de las presentes objeciones presidenciales debe verificarse si el trámite que se les impartió se ajusta a los dictados de la Carta Política. Al efecto, se observa que el proyecto de ley bajo revisión cumplió el siguiente trámite en el Congreso de la República:

1. En cumplimiento de la norma constitucional que obliga remitir el proyecto aprobado al Gobierno para su sanción (art. 165 de la CP), el Presidente del Senado envió al Presidente de la República el proyecto de ley en cuestión, quien lo recibió el 24 de diciembre de 2003 (folio 20) y lo devolvió sin la correspondiente sanción el 14 de enero de 2004 (folios 11 a 15), formulando objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

2. Las objeciones a algunos apartes del artículo tercero del proyecto de ley, fueron presentadas en oportunidad por el Gobierno, ciñéndose de tal manera a la Carta Política, pues aunque el término para objetar venció el 5 de enero de 2004 y el proyecto de ley fue devuelto al Congreso con las objeciones respectivas el 14 de enero de 2004, el Ejecutivo dio cumplimiento a lo establecido en el inciso final del artículo 166 Superior, en armonía con el 197 de la Ley 5ª de 1992 –Reglamento interno del Congreso, según los cuales, cuando las cámaras están en receso, como ocurrió para el caso en estudio, para la época en que corren los términos para objetar, "el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos", publicación que se surtió el 30 de diciembre de 2003, es decir, dentro del término para objetar, según consta en el Diario Oficial No. 45.416, correspondiente a esa fecha.

3. Por su parte, el procedimiento del Congreso también se ajusta a la Constitución Política, puesto que para estudiar las objeciones presidenciales se nombró una Comisión Accidental conformada por miembros de ambas células legislativas cuyo informe fue aprobado por las plenarias del Senado y Cámara, dando cumplimiento de esta forma al artículo 167 Superior según el cual "el proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate". Así mismo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 79-4 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso-, dicho informe fue incluido en el orden del día de la sesión plenaria de las cámaras legislativas, y fue sometido a votación en sesión diferente a la que previamente fue anunciado tal como lo dispone el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución, introducido por el artículo 8° del Acto Legislativo No. 1 de 2003.

Teniendo en cuenta entonces que el trámite de las objeciones al proyecto de ley de la referencia se surtió debidamente, la Corte procederá a continuación a examinar de fondo las objeciones planteadas por el Ejecutivo.

3. Examen material del las objeciones

1. Según el Ejecutivo la disposición impugnada del proyecto de ley vulnera los artículos 13, 150 numeral 9 y 333 de la Constitución Política, porque favorece a una sola entidad de derecho privado (Fedegan) en la contratación con el Estado para la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, impidiendo la libre concurrencia para contratar con el Estado de otras entidades y personas que desarrollan actividades iguales o similares a las que desarrolla Fedegan.

2. Las cámaras legislativas insisten en la constitucionalidad de la norma censurada, pues en su parecer no es cierto que ella obligue a contratar con Fedegan la implementación del Sistema Nacional de Identificación e Información Bovina, ya que se trata de una mera posibilidad que tiene el Ministerio de Agricultura. Agregan, que si el mandato acusado fuera imperativo, tampoco se vulneraría la Constitución Política, por cuanto Fedegan agrupa asociaciones, federaciones, comités de índole departamental y municipal, así como fondos ganaderos y cooperativas lecheras, lo que significa que Fedegan es el gremio aceptado a nivel nacional, como interlocutor válido de los ganaderos para trazar conjuntamente con el Gobierno las políticas dirigidas al desarrollo del sector pecuario.

3. El Procurador estima que la Corte debe declarar infundadas las objeciones, en razón del

carácter no obligatorio de contratar con la Federación Colombiana de Ganaderos y de la naturaleza del gremio, que permite aplicar el principio constitucional de la participación de todos en las decisiones que los afectan.

4. Así pues, el problema jurídico que plantean las objeciones del Ejecutivo consiste en determinar si las expresiones acusadas del artículo 3° del proyecto de ley, vulneran los artículos 13, 150 numeral 9 y 333 de la Constitución Política, al disponer que el Ministerio de Agricultura puede contratar con la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegan, la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, para lo cual dicha entidad podrá apoyarse en las organizaciones de ganaderos u otras organizaciones del sector legalmente constituidas, y delegar en ellas las funciones que le son propias, como entidad encargada del Sistema.

5. Las objeciones del Ejecutivo se fundan en que los apartes de la norma objetada obligan al Ministerio de Agricultura a contratar con Fedegan la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino. A partir de esta lectura encuentra inconstitucional tal determinación, no solo porque discrimina a otras entidades o personas que cuentan con capacidad para adelantar tal actividad, con lo cual de paso les vulnera su libertad de contratar con el Estado, sino también porque al conferir autorizaciones contractuales el legislador no puede indicar la entidad con la cual habrá de contratar pues le estaría vulnerando su autonomía administrativa.

Las cámaras legislativas y el Procurador son de la opinión contraria, ya que en su parecer los apartes objetados no obligan a que se contrate con Fedegan sino que tan solo confieren al Ejecutivo la posibilidad de hacerlo, razón por la cual deben desestimarse los reproches de inconstitucionalidad formulados por el Gobierno.

De esta manera, el debate que se plantea gira en torno al alcance del mandato contenido en el precepto parcialmente objetado, pues si llega a establecerse que tiene carácter imperativo, efectivamente el legislador no solo se estaría intrometiendo en la autonomía del Ejecutivo al señalarle el ente con el cual debe contratar, sino que también posiblemente estaría afectando la igualdad de oportunidades de otras entidades oferentes con capacidad para administrar el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino SNIGB. En cambio, si se determina que la disposición parcialmente impugnada no consagra una obligación imperativa sino tan solo una facultad la conclusión evidentemente sería distinta, pues no se estaría afectando el ámbito competencial del Gobierno y tampoco se vulneraría la igualdad entre los posibles oferentes.

6. De la lectura del artículo tercero del proyecto de ley objetado, se pueden inferir los siguientes enunciados normativos:

i) El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es quien debe hacerse cargo del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino.

ii) Dicho ministerio podrá contratar la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino con Fedegan, entidad que en esa eventualidad se hará responsable de la ejecución y puesta en marcha del sistema.

iii) En caso de ser escogida Fedegan, podrá apoyarse en las organizaciones de ganaderos u otras organizaciones del sector legalmente constituidas, pudiendo delegar en ellas las funciones que le son propias como entidad encargada del sistema.

Como puede apreciarse, la norma objetada no impone al Ministerio de Agricultura la obligación de contratar con Fedegan la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino SNIGB, pues el sentido de la disposición es que dicho ministerio se haga cargo directamente del sistema, siendo la contratación de su administración con Fedegan tan solo una opción que el legislador le brinda al ministerio ante la eventual decisión de no administrar el referido sistema. Es muy clara la norma al utilizar la expresión podrá contratar la administración que emplea la norma parcialmente censurada para referirse a la contratación de Fedegan.

Desde esta perspectiva, resulta claro que no se configuran los vicios de inconstitucionalidad esgrimidos por el Gobierno, pues al carecer el precepto parcialmente objetado del sentido imperativo que se le pretende atribuir, no puede afirmarse que el legislador esté desconociendo el principio de igualdad de oportunidades entre los proponentes, y tampoco que esté vulnerando por ende su libertad contractual (arts. 13 y 333 de la CP), ya que se repite, el propósito de la norma es que la administración del SNIGB esté en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y que en caso de que decida contratarla puede hacerlo con Fedegan, quién será la entidad responsable de la ejecución y puesta en marcha del sistema. No siendo obligatoria la contratación con Fedegan mal puede considerarse que el legislador busque imponerle al Gobierno la contratación con dicho ente del manejo del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, quien conserva intacta su libertad para decidir si se hace cargo del mismo o si debe contratarlo.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-678 de 1998, avaló la constitucionalidad del artículo 7° de la Ley 89 de 1993, según el cual el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, “contratará con la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN-, la administración y recaudo final de las cuotas de Fomento Ganadero y Lechero”. Si bien esta norma hace referencia a la contratación y recaudo de recursos parafiscales, debe resaltarse que en aquella ocasión, uno de los cargos de inconstitucionalidad endilgados por el actor precisamente consistía en que la norma determinaba en forma específica el contratista encargado de desarrollar tal actividad. La Corte encontró ajustada a la Carta dicha norma, que a diferencia de la norma en estudio si dispone la obligación de contratación con Fedegan, para lo cual consideró que tal disposición no solo consulta el carácter participativo del Estado Social de Derecho, sino también, y en razón a que como la creación de una renta parafiscal afecta determinado sector, nada se oponía a señalar a Fedegan como el órgano con el que se debía contratar su administración. Dijo este Alto Tribunal:

“Dejando de lado el Preámbulo de la Carta, el cual como se anotó en su oportunidad, consagra principios y valores, es necesario, en primer lugar, señalar que la participación de los aportantes de la contribución parafiscal en su administración y recaudo, se fundamenta en el derecho constitucional consagrado en el inciso primero del artículo 2 de la Carta, el cual reconoce la “participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica,…de la Nación”. Por lo tanto, si una de las características de la parafiscalidad, es que quienes aporten los recursos se beneficien exclusivamente de ellos, forzosamente han

de tener participación en lo que tenga que ver con el manejo e inversión de tales recursos.

“En el presente caso, el artículo 7 de la Ley 89 de 1993 determina que el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura contratará con Fedegan la administración y recaudo final de la cuota de fomento ganadero y lechero.

“Fedegan agrupa asociaciones, federaciones, comités de índole departamental y municipal, así como fondos ganaderos y cooperativas lecheras, lo que significa, que Fedegan es el gremio aceptado a nivel nacional, como interlocutor válido de los ganaderos para trazar conjuntamente con el Gobierno las políticas dirigidas al desarrollo del sector pecuario. Por lo tanto, no cabe duda que la intención del legislador al expedir la Ley 89 de 1993, artículo 7 consulta el espíritu constitucional consagrado en el artículo 2 superior”.

Y más adelante acotó:

“Por otra parte, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 contempla dos formas de administración de los recursos parafiscales, a saber, los que se administran por particulares en virtud de contratos que celebra la Nación (inciso primero) y los que se administran por los órganos que forman parte del Presupuesto Nacional (inciso segundo), los primeros, es decir los administrados por los particulares, no se incorporan en el presupuesto de la Nación, al paso que los segundos si se incorporan pero solo para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales. Por lo tanto, como ya lo ha señalado esta Corporación, es principio esencial de la parafiscalidad, que sus rentas no hagan parte de los ingresos corrientes de la Nación.

“En este orden de ideas, dada la naturaleza excepcional de los recursos parafiscales, cuando el Congreso crea una renta de carácter parafiscal, debe señalar su régimen, lo cual implica que regule su administración, recaudo e inversión, tanto más, que su excepcionalidad no las despoja de su naturaleza pública, por lo que es perfectamente válido que el legislador al expedir la ley que las establece determine con todo detalle las condiciones, modalidades y pecularidades de esa administración de recursos públicos por parte de los particulares.

“En nuestro país, el legislador por lo general, al establecer contribuciones de carácter parafiscal, ha determinado la persona privada que se encargará de la administración de los recursos y de su recaudo. Así, además de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero (Ley 89 de 1993), está la Ley 272 de 1996 (Cuota de Fomento Porcino), la Ley 212 de 1995, por la cual se establece la cuota de fomento algodonero, Ley 117 de 1994, por la cual se crea la cuota de fomento agrícola, entre otras.

“Es más, el concepto de autorizaciones de la Constitución Política de 1991 (art. 150-12) se encontraba consagrado en la Constitución de 1886 en su artículo 76 numeral 11, en el cual se otorgaba al Congreso la facultad para conceder autorizaciones al Gobierno para la celebración de contratos. Es así, como bajo al vigencia de la Carta de 1886, se expidieron las leyes 67 de 1983, 51 de 1966 y 101 de 1963, por medio de las cuales se modificaron unas cuotas de fomento y se crearon unos fondos, se creó la cuota de fomento para el cultivo de cereales y se creó la cuota de fomento arrocero, respectivamente, en todas ellas, el legislador determinó la entidad privada con la cual habría de celebrarse el contrato respectivo.

“Por otra parte, ha de observarse por la Corte que, si conforme a lo dispuesto por el artículo primero “Colombia es un Estado Social de Derecho”, organizado en forma “democrática, participativa y pluralista”, ello impone, por principio, el derecho de todos a participar en los asuntos que los afectan, razón esta por la cual, en sentencia C-191 de 1996, esta Corporación expreso que conforme a la Carta Política ha de exigirse “que las entidades que manejan contribuciones parafiscales elijan a sus representantes y directivos por medios democráticos, pues de esa manera se busca que “…todos los intereses que conforman el sector gravado parafiscalmente se encuentren adecuadamente representados y puedan incidir en la forma de manejo de tales recursos. En efecto -agregó la Corte- es necesario recalcar que las contribuciones parafiscales son fruto de la soberanía fiscal y son cobradas coactivamente. Son pues obligatorias y no voluntarias pues ‘el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución’, rasgo que diferencia a estas contribuciones parafiscales de las tasas y las acerca a la naturaleza jurídica de los impuestos”. Por ello, “uno de los más viejos y clásicos principios del constitucionalismo es aquel de que no puede haber impuesto sin representación, que se concreta en la norma según la cual solo los órganos plurales de representación popular pueden establecer impuestos (C.P. art. 338), por lo cual resulta perfectamente congruente que se exijan mecanismos de representación democrática en la elección de los directivos de las entidades encargadas de manejar recursos parafiscales” (Sent. C-191 del 8 de mayo de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

“Así las cosas, en relación con el artículo 7 de la Ley 89 de 1993, aquí demandado, la Corte Constitucional declarará su constitucionalidad, condicionada a la existencia de una real estructura democrática de la Federación Colombiana de Ganaderos, en cuanto por medio de instrumentos efectivos, se garantice la participación de todos los gravados con la cuota de fomento ganadero y lechero cuya administración y recaudo final se otorga por el Estado, en virtud del contrato que con esa Federación habrá de celebrarse. Ello significa, entonces, que si esa estructura democrática resultare inexistente, el contrato aludido carecería entonces de soporte constitucional, por cuanto habría, en tal caso un objeto ilícito, por lo que la exequibilidad, entonces habrá de ser condicionada a este requisito”.

Esta doctrina fue reiterada por la Corte en la Sentencia C-536 de 1999 al examinar la constitucionalidad de las normas que crearon la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero, y dispusieron la administración del Fondo Nacional del Tabaco mediante la contratación con FEDETABACO.

Así pues, Fedegan es una entidad que viene siendo reconocida a nivel nacional como interlocutor válido de los ganaderos, para trazar conjuntamente con el Gobierno las políticas dirigidas al desarrollo del sector pecuario. Por lo tanto, no puede considerarse discriminatoria una norma que tan solo otorga la posibilidad de contratación con una determinada entidad. Tampoco se presenta discriminación alguna respecto de otras organizaciones de ganaderos u otras organizaciones del sector legalmente constituidas, pues además, dispuso expresamente el legislador, que en caso de ser escogida Fedegan para administrar el SNIGB, ésta podrá apoyarse en ellas, y delegarles las funciones que le son propias, como entidad encargada del Sistema.

8. Cabe recordar, que la Corte al declarar la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, por el cual se autorizó a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y

mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado, con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, consideró que:

"3.6. La creación de ese sistema de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito y el funcionamiento continuo y eficiente del mismo, trae como consecuencia necesaria una mayor posibilidad de recaudo de las sumas de dinero causadas por ese concepto a favor de las entidades territoriales municipales, es decir, que es ese un mecanismo ideado por el legislador para contribuir de esa manera a mejorar los ingresos municipales.

"3.8. Así las cosas, el legislador conforme a lo dispuesto por el artículo 210 de la Constitución autorizó a la "Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional" el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito, lo que no resulta contrario a la Carta Política pues el inciso segundo del citado artículo 210 de la misma permite a los particulares el cumplimiento de "funciones administrativas en las condiciones que señale la ley", es decir, que es ella una forma de descentralización por colaboración de los particulares con el Estado.

(…)

"Ello significa, entonces que la Federación Colombiana de Municipios, persona jurídica sin ánimo de lucro, creada por esos entes territoriales, si bien se rige por normas del derecho privado para otros aspectos, en cuanto hace al ejercicio de la función pública que le autoriza el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 para la implementación y mantenimiento actualizado a nivel nacional del sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, se encuentra sometida a las normas propias del derecho público, como quiera que en la citada Sentencia C-671 de 1999, se advirtió expresamente que en tales casos, se repite, "el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias".

"No encuentra así la Corte que resulte contrario a la Constitución que el legislador autorice a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, así como tampoco resulta contrario a la Carta Política que para ese propósito específico se asigne a la entidad mencionada el 10% proveniente de dichos recursos para "la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado", sin que pueda ser inferior "a medio salario mínimo diario legal vigente", pues, como salta a la vista, el cumplimiento de la función a que se ha hecho referencia necesita que al ente autorizado para ejercerla se le dote de recursos con esa finalidad".2

Las anteriores razones llevan a concluir, que la eventual contratación con Fedegan no puede ser vista como la creación de un privilegio en favor de esta entidad, destinado a obstaculizar la igualdad de oportunidades entre los oferentes, sino como la posibilidad de hacer efectivo

el principio de participación consagrado en el artículo 2° Superior.

9. La eventual escogencia de Fedegan tampoco puede ser entendida como una intromisión del legislador en el ámbito competencial del Gobierno. Por el contrario, ella vendría a ser expresión de los mandatos superiores que autorizan la vinculación de los particulares en la gestión de asuntos públicos para el logro de los fines perseguidos por el Estado Social de Derecho, asunto respecto del cual se ocupó la Corte en Sentencia C-482 de 2002, en los siguientes términos:

"Es evidente, que el desarrollo de la sociedad y del derecho muestra que cada vez es más extraño encontrar las formas sociales y jurídicas en estado puro y que por el contrario, de manera progresiva, los particulares se hallan más estrechamente vinculados al ejercicio de funciones públicas, especialmente administrativas, aunque constitucionalmente también se prevé el ejercicio de funciones judiciales (como árbitros y conciliadores conforme al artículo 116). También aquellos son llamados a intervenir, de manera creciente, en los procesos de decisión publica en desarrollo de los mandatos superiores de participación, que reciben en el texto constitucional una garantía liminar en el artículo 2°, la cual se proyecta en los más variados ámbitos específicos, como se ha puesto de presente en este proceso por el Señor Procurador en el concepto de rigor.

"En ese orden de ideas, cabe mencionar que en la doctrina general se distinguen supuestos de técnicas de asociación de sujetos privados a la realización de funciones públicas, que van desde la denominada autoadministración corporativa3, hasta la incorporación a órganos administrativos, pasando por el llamado ejercicio privado de funciones públicas, las cuales ponen en evidencia que organización administrativa y funciones públicas son realidades que no se corresponden con exactitud y que junto a la "administración en sentido propio" ha existido desde siempre "una suerte de administración impropia", gestionada por personas y entidades de carácter esencialmente privado4. La calidad de públicas de las funciones determina, sin embargo, la sujeción al derecho público en mayor o menor grado y la vinculación de las personas y entidades a la Administración por un conjunto de potestades de ordenación, de dirección y control5.

"Esta Corte ha puesto de presente también, la variedad de modalidades mediante las cuales que los particulares pueden ser llamados a ejercer funciones administrativas, abarcando supuestos como los que se dejan reseñados.

"Así, ha señalado6 que constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas a particulares a través de varios supuestos, entre los que ha enunciado:

Esta ha sido la modalidad utilizada, cuando el Estado ha querido vincular a las entidades gremiales a la gestión de las cargas económicas por ella misma creadas (contribuciones parafiscales, para que manejen los recursos correspondientes a nombre del Estado y propendan mediante ellos, a la satisfacción de necesidades de sectores de la actividad social, sin que esos recursos por tal circunstancia se desnaturalicen ni puedan ser apartados de sus prístinas e indispensables finalidades.

"b) La previsión legal, por vía general da autorización a las entidades o autoridades públicas, titulares de las funciones administrativas para atribuir a particulares (personas jurídicas o

personas naturales), mediante convenio precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas; debe tenerse en cuenta, como lo ha señalado la Corte, que la mencionada atribución tiene como límite “la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga”7. Este supuesto aparece regulado primordialmente, por la Ley 489 de 1998, artículos 110 á 114 tal como ellos rigen hoy, luego del correspondiente examen de constitucionalidad por la Corte8.

“c) En otros supuestos, para lograr la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones y actividades propias de los órganos y entidades estatales, se acude a la constitución de entidades en cuyo seno concurren aquellos y éstas. Se trata, especialmente de las llamadas asociaciones y fundaciones de participación mixta, acerca de cuya constitucionalidad se ha pronunciado igualmente esta Corporación en varias oportunidades9.”

En el caso que se analiza, la creación del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino, es un instrumento para la consecución de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, en cuanto a la prioridad que debe otorgar al desarrollo integral de la actividad pecuaria10, así como que le permite tener controles sanitarios y ejecutar políticas de salubridad pública que puedan generarse por situaciones provocadas en este sector.

El Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino, se creó como un programa a través del cual se dispondrá de la información de un bovino y sus productos, desde el nacimiento de éste, como inicio de la cadena alimenticia, hasta llegar al consumidor final, y con fundamento en principios como la universalidad, obligatoriedad, gratuidad y trazabilidad. Es decir, es un sistema único aplicable en el territorio nacional, implementado y desarrollado por etapas, y obligatorio para todas las autoridades u organismos a quienes se encomiende su implementación, control y desarrollo, quienes podrán exigir su cumplimiento e imponer las sanciones que se establezcan, a través de los mecanismos coercitivos pertinentes.

Objetivos de dicho Sistema consistentes en lograr la identificación plena del ganado bovino, servir de herramienta para el desarrollo de las políticas de salud pública, que permitan garantizarle al consumidor el origen y calidad de los productos ofrecidos, servir de punto de apoyo para el desarrollo de la producción, distribución y comercialización interna y externa de la ganadería bovina, servir de soporte como para el desarrollo de programas en materia de salud animal el subsector bovino, servir como base de información para el mejoramiento genético de la ganadería bovina en Colombia, dar valor agregado al producto de origen bovino nacional, haciéndolo más competitivo frente a otros productos alternativos, apoyar a las autoridades nacionales, departamentales y municipales en el control de los diferentes tipos de delitos que se cometen contra los integrantes del sector ganadero y, particularmente del subsector pecuario, y servir de fuente de información estadística para el desarrollo del sector pecuario a nivel nacional, y de uso público para los fines del sistema.

Sistema de identificación e Información de Ganado Bovino, para el cual se creó una Comisión Nacional con funciones de carácter consultivo del Gobierno Nacional, y que podrá tener como fuentes de financiación entre otros recursos, las partidas específicas del presupuesto nacional.

Para la Corte entonces, la situación a la que se refiere la norma objetada encajaría dentro del supuesto de la autorización dada por la Ley 489 de 1998 (arts. 110-114) a las entidades o autoridades públicas, titulares de las funciones administrativas para atribuir a particulares, mediante convenio precedido de acto administrativo, el directo ejercicio de aquellas, toda vez que como se ha explicado, el SNIGB estará a cargo del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien puede contratarla, si a bien lo tiene, con Fedegan, sin que esta facultad sea óbice para que en tal eventualidad se deban tener en cuenta los principios de transparencia, economía y responsabilidad, en armonía con los consagrados para la función administrativa en el artículo 209 de la Constitución.

La Corte, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998, sobre las condiciones para el ejercicio de las funciones administrativas por particulares y de los requisitos y procedimientos de los actos administrativos para conferir funciones administrativas a particulares, en Sentencia C-866 de 199911, consideró que el ejercicio de funciones públicas por parte de particulares encuentra su soporte en el Estado social de Derecho y en los principios constitucionales de solidaridad y participación, que a su vez son un concreto desarrollo de los mismos, pues lo que el constituyente buscó fue ampliar en la mayor medida posible los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones, así como en el control del poder político, con el propósito de facilitar la consecución de los objetivos estatales referentes a la satisfacción de las necesidades básicas colectivas y de ampliar la democracia12.

En la citada sentencia la Corte también consideró, que es en el campo de las funciones propiamente administrativas en donde cabe la posible atribución de ellas a particulares, y no en aquellas otras de contenido político o gubernamental, como tampoco en las de contenido materialmente legislativo o jurisdiccional que ocasionalmente ejercen las autoridades administrativas, pues a la atribución de las mismas a particulares no se refieren las normas constitucionales pertinentes.

Igualmente precisó la Corte en esa providencia, que no todas las funciones administrativas asignadas por la Constitución a la Rama Ejecutiva pueden ser transferidas a los particulares, pues de la Carta se deduce una serie de limitaciones, como lo sería en primer término cuando ella misma prohíbe la asignación de ciertas funciones a particulares, al considerarlas “exclusivas” de las autoridades administrativas, como las que ejerce la fuerza pública13; o cuando el legislador igualmente restringe dicho ejercicio dentro de ciertos ámbitos, dado que el constituyente dejó en sus manos el señalar las condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por parte de particulares; además preciso, que las autoridades administrativas solo pueden atribuir a los particulares las funciones que son de su competencia. Igualmente consideró otra limitante como aquella relativa a la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que la otorga, es decir, no puede llegar al extremo de reemplazar totalmente a la autoridad pública en el ejercicio de las funciones que le son propias; y que, para garantizar la vigencia de los principios superiores que gobiernan el ejercicio de la función pública, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los servidores públicos, resulta también extensivo a los particulares que vayan a ejercer funciones administrativas. De otra lado, aparte del control ejercido por la autoridad titular de la función, el control general al que se somete la actividad administrativa pesa igualmente, en todas sus modalidades, sobre el ejercicio de funciones administrativas por parte de

particulares.

En cuanto a la atribución del ejercicio de funciones administrativas mediante acto administrativo o convenio, en la misma Sentencia C-866 de 1999, la Corte precisó, que siendo que la ley 489 de 1998 no pretende establecer lineamientos generales que luego sean complementados por reglas administrativas de carácter individual, es claro que no nos hallamos en presencia de una ley marco o cuadro, sino simplemente ante la regulación legal del régimen de los particulares que temporalmente desempeñan funciones públicas, las cuales deben ser atribuidas mediante actos administrativos y convenios, que fijarán, en cada caso particular, las condiciones y circunstancias de la atribución.

10. Por todo lo anterior, la Corte concluye que los segmentos objetados del artículo 3° del proyecto de ley de la referencia no se oponen a la Carta Política, pues como se ha explicado al no establecer una obligación a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social para que contrate únicamente con Fedegan la administración del SNIGBN, no viola el principio de igualdad de oportunidades entre los oferentes (art. 13 de la CP), no implica una intromisión en la autonomía contractual del Gobierno (art. 150-9 de la CP) y tampoco infringe la libertad contractual de quienes desarrollen una actividad similar a la de Fedegan (art. 333 de la CP).

En consecuencia, la Corte declarará infundadas las objeciones presidenciales al artículo 3° (parcial) del proyecto de ley No. 121 de 2002 – Senado de la República – 258 de 2003 – Cámara de Representantes – "Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino".

11. Finalmente, debe advertirse que como las objeciones de inconstitucionalidad propuestas por el Gobierno en la presente oportunidad no se refieren a la totalidad del proyecto de ley bajo revisión, sino tan solo parcialmente a su artículo 3°, la presente decisión se restringirá a esta disposición y a los reproches del Ejecutivo, pues según constante jurisprudencia estos aspectos son los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional en tratándose de esta clase de control.14

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 INFUNDADAS las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno frente al artículo 3° (parcial) del proyecto de ley No. 121 de 2002 – Senado de la República – 258 de 2003 – Cámara de Representantes – "Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino".

Segundo. Como consecuencia de lo anterior, declarar EXEQUIBLES los apartes objetados del artículo 3° del proyecto de ley No. 121 de 2002 – Senado de la República – 258 de 2003 –

Cámara de Representantes – “Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino”.

Tercero.- DÉSE cumplimiento a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Sentencia C-1249 de 2001. MP Marco Gerardo Monroy Cabra y C-070 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

2 Sentencia C-385 de 2003. MP Alfredo Beltrán Sierra

3 El Profesor español Ramón Parada Vásquez señala que la llamada Administración Corporativa constituye el límite entre los entes públicos y los privados, haciendo de frontera entre unos y otros, “una frontera poco definida porque las Corporaciones sobre un sustrato asociativo , aunque forzoso de carácter privado, cumplen fines de interés general, lo que se traduce en la aplicación de un régimen jurídico mixto, público y privado…”. Agrega que la dualidad de fines, de elementos y de régimen jurídico, públicos y privados, en un “supuesto singular de hermafroditismo organizativo”, se explica en virtud del sustrato sociológico de las Corporaciones que no es el conjunto de todos los habitantes de una circunscripción territorial determinada, o un conjunto de medios personales y materiales afectados a un servicio público sino un grupo humano definido en función de una comunidad de intereses o por el ejercicio de una determinada actividad.- Derecho Administrativo. Tomo II. Marcial Pons. Madrid. 1994., Pág. 302.

4 Al paso que se reconoce la dicotomía sector público – sector privado, dentro de éste último se distingue el sector privado mercantil y el sector privado no lucrativo, cuyas específicas características han permitido que algunos doctrinantes califiquen a las organizaciones que lo integran como “instancias organizativas intermedias”: “….debe existir una zona en las que los individuos y los grupos, fuera y al lado del Estado, puedan preocuparse del bien común, asumiendo el cuidado de ciertos aspectos de éste y responsabilizándose de su efectividad.” (A. SÁENZ DE MIERA, citado por Miguel Ángel Cabra de Luna. El Tercer Sector y las fundaciones en España hacia el nuevo milenio. Escuela Libre Editorial .Madrid. 1998.

5 Cfr. Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo. Volumen I. Tercera Edición .Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. 2000.

6 Entre las decisiones recientes, ver Sentencias C-543 de 2001 y 233 de 2002.

7 Sentencia C-866 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

8Sentencias C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz y C-866 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

9Entre otras, ver Sentencias C-372 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-506 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz, C-316 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell , y C- 671 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Esta última declarando la exequibilidad del artículo 96 de la Ley 489 de 1.998.

10 Constitución Política, art. 65

11 Salvamento de voto a la Sentencia C- 866 de 1999 de los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo.

12 En el mismo sentido se citan las sentencias C-166 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara y C-316 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell

13 Constitución Política, art. 216

14 Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.