



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO IX - Nº 443

Bogotá, D. C., viernes 10 de noviembre de 2000

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSERO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 119 DE 2000 SENADO

*por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *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 y legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de 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 desde 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 ejerzan la vigilancia correspondiente.

Artículo 2°. *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 3°. *Procedimiento.* Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.

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

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

Artículo 4. *Objeto.* La vigilancia de la cuestión 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 a 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 5°. *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, trátase 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 que

cumplen funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquella, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

El ejercicio de las veedurías se harán 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 6°. *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 y distritales 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.

## TITULO II

### Principios rectores de las veedurías

Artículo 7°. *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 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 pagados por ellas.

En ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos.

Artículo 9°. *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 adecua-

ción 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 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 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, deberán estar orientadas por criterios que permitan la coordinación entre las mismas organizaciones, entre las diferentes instancias gubernamentales y entre unas y otras.

## TITULO III

### Funciones, medios y recursos de acción de las veedurías

Artículo 16. Las veedurías ciudadanas tendrá como funciones primordiales, las siguientes:

- a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé 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 eficiencia;
  - c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales 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 sus 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 la 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 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, irregularida-

des 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.

#### TITULO IV

##### **Derechos y deberes de las veedurías**

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 se cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;

d) Obtener de los supervisores, inventores, 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 les 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 la 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 se 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 del control preventivo y posterior ejercicio por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecutan recursos del Estado o prestan un servicio público;

g) Los demás que le señale 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.

#### TITULO V

##### **Requisitos, impedimentos y prohibiciones**

Artículo 20. *Requisitos para ser veedor:*

a) 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 primordial 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 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 ejerce veeduría;

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 delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.

Artículo 22. *Prohibiciones a 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.

#### TITULO VI

##### **Redes de veedurías ciudadanas y redes de apoyo institucional a las veedurías**

Artículo 23. *Redes de veeduría.* Los diferentes tipos de veeduría 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, orientadas 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 a 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 asignadas por la ley.

Artículo 25. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Los Senadores de la República,

*Amylkar David Acosta Medina, Edgar Perea Arias, Manuel Guillermo Infante, Jimmy Chamorro, Jorge Eduardo Gechem.*

Los Representantes a la Cámara,

*Francisco Canossa, Alfonso Pinto, José Darío Salazar Cruz.*

(Siguen firmas ilegibles).

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas, el proyecto de ley que se somete a vuestra consideración recoge el mismo contenido de la Ley 563 de 2000, “por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas” que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en razón de que no se le dio el trámite correspondiente a una ley estatutaria, la cual requiere, entre otros requisitos, el que sea tramitado dentro de una sola legislatura y la revisión previa, por parte de la Corte, de la exequibilidad del proyecto. En consecuencia, dado que las razones que justifican el proyecto conservan su plena vigencia, hemos considerado, que lo indicado es presentar y tramitar dicho proyecto, de iniciativa parlamentaria, para que comience a aplicarse dentro de la mayor brevedad posible y puedan los colombianos contar con esa excelente herramienta de vigilancia y control constituida por las veedurías ciudadanas.

#### A propósito del control social

Uno de los mayores flagelos que ha venido azotando al país es la corrupción. Pese a que éste es un mal universal, que se esparce como la peste negra con la globalización, el de Colombia es un caso tan aberrante, que llama la atención de la propia comunidad internacional. Son tantos y tan frecuentes los episodios de latrocinio en desmedro del erario público, que hoy vivimos una especie de paranoia, merced a los escándalos recurrentes que protagonizan altos, medios y bajos funcionarios del Estado. A fuerza de su repetición, la opinión pública ha terminado por insensibilizarse, ante las continuas denuncias de los abusos cometidos por funcionarios públicos bellacos e indelicados, a tal punto que al socaire de una nueva escala de antivalores, se ha venido interiorizando de tal manera en el consciente colectivo la permisividad y la tolerancia de la transgresión de la ley y de los principios éticos, fomentando “una noción instantánea y resbaladiza de la felicidad: queremos siempre un poco más de lo que ya tenemos, más y más de lo que parecía imposible, mucho más de lo que cabe dentro de la ley, y lo conseguimos como sea, aún contra la ley”<sup>1</sup>.

Hemos llegado a tales extremos de corrupción en Colombia, que algunos expertos llegan a equipararla, en sus estragos, con la violencia que asola al país, pues una y otra le cuestan al país cuatro puntos del PIB, cada una y sumados sus neféticos efectos son catastróficos. Con razón advierte el presidente de Transparencia Internacional, que “la corrupción puede ser el obstáculo individual más devastador que se opone al desarrollo económico, social y político en países que carecen de sistemas políticos abiertos”<sup>2</sup>.

Resulta, entonces, inaplazable dar la batalla contra esta hidra de mil cabezas, que es la corrupción, si queremos hacer de nuestro un país viable. Para su éxito, es fundamental el comprometimiento y la participación ciudadana, para lo cual hay que vencer la apatía, la indiferencia y el escepticismo. En esa dirección apunta el proyecto de ley, reglamentaria de las veedurías ciudadanas, que estamos presentando. Su aprobación constituirá un valiosísimo instrumento en el propósito de darle

transparencia a la gestión del gasto público a todos los niveles y está llamado a constituirse en el antídoto contra la corrupción, que campea en la administración pública. Al control fiscal de la Contraloría, al control disciplinario de la Procuraduría y a la acción penal de la Fiscalía, se viene a sumar ahora el control social de la ciudadanía a través de las veedurías, ampliando y consolidando, de paso, los espacios de participación. De este modo, las entidades de control dejarán de ser especies de notarías públicas, que simplemente se limitan a registrar con estupor, como hechos consumados, los multimillonarios desfalcos a las arcas del Estado. La vigilancia y el control que ejercerán las veedurías ciudadanas, velará porque los recursos públicos no se desvíen ni se dilapiden, así como también porque las contrataciones se hagan con transparencia y pulcritud. Se trata de establecer un dique de contención al desbordamiento de la corruptela, implementando una especie de alerta temprana, que permita detectar a tiempo las irregularidades que puedan presentarse en la ejecución del gasto público, poniendo a disposición de las autoridades competentes el acervo probatorio, para que éstas puedan actuar oportunamente y evitar la defraudación del erario público, para ponerle coto a la impunidad rampante. Así, se le pondrá un torniquete a esa vena rota y se impedirá que los dineros públicos se sigan yendo por las cañerías de la inmoralidad y la corrupción, avanzándose en el propósito de relegitimar al Estado, hoy deprimado y escarnecido. La aprobación y puesta en marcha de esta ley, en la medida que la sociedad la asuma con toda la responsabilidad, hará que tiemblen los pillos y los inescrupulosos, porque pagarán por sus fechorías, empezando por los peces gordos.

#### El escenario de la participación ciudadana

Hablar de participación ciudadana en Colombia o América Latina era una especie de pecado reformista, en el contexto de la democracia restringida que prevaleció, tanto en Colombia como en América Latina, hasta los albores de la década del 80. Ahora pensar en democracia requiere entonces imaginar la inexistencia de un tejido social donde se reconocen nuevas reglas y una nueva institucionalidad socio-política para el logro de los objetivos de desarrollo y justicia. El debate sobre la democracia en Colombia tiene raíces profundas en la convulsionada realidad del país, teniendo en cuenta circunstancias tales como: La crisis de legitimación del régimen político colombiano (que se traduce en la incapacidad del Estado para garantizar a la población una mejora en la calidad de sus vidas); y la apertura de las instituciones políticas, en todos sus niveles a la participación ciudadana.

El modelo bipartidista impuesto por los partidos políticos tradicionales que no se desarrolla en términos de los intereses de la población, sino de sus propias expectativas de acumulación política, entró en crisis y la lógica clientelista mostró sus propias limitaciones al atender selectivamente las demandas y aspiraciones de la población se mostró eficaz en algunos aspectos e incapaz en muchos otros.

Este cúmulo de circunstancias explican el descontento de los diversos sectores de la población con el régimen, con los partidos, en fin con la institucionalidad política vigente y de otro, un inmenso potencial participativo y democrático, de ahí surgieron los cambios políticos experimentados por el país, tales como: La Asamblea Nacional Constituyente; La Nueva Constitución Nacional; Diálogos de Paz; Recomposición interna de los partidos tradicionales; La transformación del mapa electoral colombiano.

El modelo de democracia directa recupera el principio de la participación de los asociados en la toma de decisiones, reivindicado por autores como Rousseau y Marx. Por lo tanto el principio de participación ciudadana trata de ser adaptado a las circunstancias actuales de una sociedad de masas.

<sup>1</sup> Gabriel García Márquez. Informe final de la Comisión de sabios.

<sup>2</sup> Peter Eigen.

### La participación en la Constitución de 1991

La base de este principio en la nueva Carta es la caracterización que hace el Estado colombiano como un “Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”. (Artículo 1°). La participación y la democracia, aparecen pues, como principios constitutivos de la organización del Estado, como parte de la nueva identidad, como razón de ser de su existencia.

Se establece la participación (fundamento de la acción directa de los ciudadanos a través de mecanismos muy diversos) no solamente como práctica deseable dentro del comportamiento político de los colombianos, sino como fin esencial del Estado. Ello significa que está en la obligación de facilitarla, promoverla y patrocinarla en distintas esferas de la vida ciudadana que afectan el futuro del pueblo.

El Estado obligado en el terreno educativo, para desarrollar prácticas participativas en que la población tenga conciencia de responsabilidad colectiva, a fin de cuentas la participación se aprende participando.

*La participación se toma como derecho y deber ciudadano.* Por tanto “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, la Constitución hace aparecer dos nuevos derechos: El primero es la posibilidad de revocar el mandato de los elegidos; y el segundo es el de la iniciativa ciudadana ante las corporaciones públicas; otro derecho político importante es la oposición política, al igual que el derecho de la libre asociación para el desarrollo de distintas actividades. La ley garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

*Mecanismos de participación.* Se distinguen los de consulta, de iniciativa, de fiscalización y de decisión que tiene distintos niveles de intervención ciudadana.

*Mecanismos de consulta.* Es cuanto se consulta la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto de interés nacional, regional o local, sin que la opinión obligue a la autoridad a acogerla, es como emitir consejos.

#### *Mecanismos de iniciativa:*

1. Los ciudadanos podrán presentar previo cumplimiento de los requisitos de ley proyectos de competencia de la respectiva corporación pública.
2. Las leyes podrán tener origen en la iniciativa popular.
3. Los ciudadanos podrán solicitar la convocación de un referendo.
4. Promover demandas de inconstitucionalidad.
5. Presentar proyectos de actos legislativos.

*Mecanismos de fiscalización.* El artículo 270 de la C.N. establece que la ley estipulará los mecanismos de participación ciudadana que permitan vigilar que la gestión pública cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados, como son: Las juntas administradoras locales.

En la gestión de fiscalización de las empresas estatales que prestan servicios públicos; audiencia pública para la adjudicación de una licitación.

#### *Mecanismos de decisión. Como:*

1. El voto. 2. La consulta. 3. El referendo. 4. A través de las Juntas Administradoras Locales, los ciudadanos podrán intervenir en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social.

Esta ley comprende lo relacionado con la creación y fortalecimiento de un tejido organizativo social y sus formas de relación con el Estado, teniendo como base fundamental acentuar el mecanismo participativo, ciudadano dando cumplimiento a la Constitución Política de Colombia que establece la obligación de crear formas y sistemas de participación ciudadana que permita vigilar la gestión de la administración en atención a la necesidad de poner en práctica este mandato constitucional.

### Marco constitucional, legal y conceptual de las veedurías

Por medio de la Constitución Nacional y la ley se busca un traslado de la soberanía de la Nación al pueblo y la consagración del Estado de derecho es el reconocimiento de la función del ciudadano y en general de la sociedad civil en la formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado.

La Constitución busca que el Estado participe en el desarrollo de políticas y acciones públicas que contribuyan a hacer efectiva la participación apoyando el desarrollo de organizaciones y también las capacidades de articulación de intereses que por su legitimidad, racionalidad y gobernabilidad, contribuyan a aumentar las democracia y efectividad de ellas mismas y del Estado. Es importante comprometer recursos y esfuerzos institucionales para avanzar en el afianzamiento de la descentralización.

Hay que democratizar relaciones sociales en general como las formas de intermediación entre el Estado y la ciudadanía, hay que crear unos ciudadanos democráticamente deliberantes con capacidad para incidir eficazmente en la orientación de las políticas públicas, la comunidad debe ser cogestora, fiscalizadora y evaluadora de programas y proyectos. La Constitución Nacional busca las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diferentes niveles administrativos y sus resultados, esta ley da las pautas para fomentar el espíritu constitucional.

La política del Estado debe ser el fortalecimiento de la descentralización y participación comunitaria donde todas las entidades deben estar comprometidas. Las veedurías ciudadanas tienen su fundamento constitucional en el artículo 40 del Título II de los derechos, las garantías y los deberes. Artículo 130 del Título IV de la participación democrática y el artículo 270 Título X: de los organismos de control, desarrollado como norma en la Ley 134 de 1994, Título XI de la participación democrática de las organizaciones civiles. Igualmente el marco de referencia está contenido en los decretos y las leyes:

- Ley 87 de 1993 normas para el ejercicio del control interno en entidades y organismos del Estado.
- Ley 134 de 1994 estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana.
- Ley 100 de 1993 sobre seguridad social, artículos 153, 155, 159, 231.
- Ley 136 de 1994 sobre desarrollo municipal, artículos 5°, 77, 91, 141.
- Ley 142 sobre servicios públicos, artículo 62.
- Ley 80 de 1993 sobre contratación administrativa, artículo 66.
- Ley 101 de 1993 sobre desarrollo agropecuario, artículo 61.
- Decreto 2132 de 1992 sobre los fondos de cofinanciación.
- Decreto 1512 de 1989 sobre el plan nacional de rehabilitación.
- Documento Conpes de mayo de 1995 para la promoción de la participación de la sociedad civil que contiene la política gubernamental para desarrollar los postulados de la democracia participativa.

La Constitución Nacional proclama la participación ciudadana como valor fundamental del pueblo y le da forma al declarar la derecho fundamental y de instrumento para la promoción y defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos. Así mismo consagra como un fin esencial del Estado “El facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

#### Marco conceptual

El veedor tuvo una notable importancia en la política municipal desde entrada la edad media y velaba por el cumplimiento de las normas gremiales a través de las visitas a los talleres. Se enviaban veedores a las poblaciones, para que comprobaran el proceder de los oficiales.

La figura del veedor se deriva de la del Ombudsman que era una especie de prohombre que estaba por encima del bien y del mal en los países

nórdicos. Este recibía por designación del rey, en forma ad honorem (por el honor de ser) la supervisión de una actividad o de una obra. Su conocimiento y prestigio en la comunidad le permitían emitir un veredicto acerca del cumplimiento o desviación de una gestión.

En la actualidad veedor es ante todo una persona que deja de pensar única y exclusivamente en la solución de sus problemas, para actuar en beneficio de la comunidad, además tiene los conocimientos y la capacidad para interpretar los problemas colectivos y orientar las soluciones. Su acción está dirigida a la defensa de lo colectivo, lo público, lo común y al fortalecimiento de la sociedad civil cuando ejerce la función de control y vigilancia de las entidades del Estado.

La veeduría ciudadana tiene un sentido eminentemente colectivo, se puede entender como la potestad y el deber que tienen todos los ciudadanos individual o grupalmente, para vigilar y controlar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos por el Estado o por los particulares y para hacer seguimiento a las organizaciones de la sociedad civil en el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo social.

La veeduría es ante todo un medio mediante el cual la ciudadanía puede participar en la administración pública, participan controlándola y vigilándola. Esto significa que en principio no es de su naturaleza participar en el control de la toma de decisiones respecto a qué planes, proyectos o contratos se van a ejecutar. Ya que en últimas esta no es una forma real de control sino una forma de participación en la toma de decisiones, es decir la veeduría ciudadana participa controlando la fase de gestión, las decisiones que para tal fin se tomen que son de distinta naturaleza que las decisiones objeto de gestión y en general todos los actos y omisiones que implique lo mismo.

La participación ciudadana en el control de la administración pública puede darse en los siguientes niveles básicos:

#### **Control sobre la toma de decisiones**

No solamente bastan los postulados constitucionales del derecho a participar. Las desviaciones o desaciertos en la administración pública no se dan únicamente ni pueden puntualizarse al momento de ejecución de las obras o de los proyectos relacionados con decisiones adoptadas, sino que pueden advertirse en el proceso mismo de adopción de decisiones que serán objeto de la gestión.

La ciudadanía cuenta con mecanismos para garantizar su participación en la toma de decisiones pero es imperativo que sean conscientes de sus derechos con el fin de garantizar plenamente su ejercicio.

El derecho a obtener información veraz e imparcial que asiste a todos los ciudadanos (artículo 20), la acción de tutela (artículo 86), la publicidad como principio rector de la administración pública (artículo 209), en concordancia con la regla general de acceso a los documentos públicos (artículo 74) y con el derecho de petición (artículo 23), constituyen sólido sustento constitucional de participación.

En este campo las “consultas previas” que son modalidades de concentración tienen especial cabida dado que la administración debe buscarla con la ciudadanía antes de tomar una decisión. Ellas tienen su fundamento en el inciso 2° del artículo 103 de la Carta y han tenido desarrollo concreto principalmente a través del Decreto 2130 de 1992, expedido con base en el artículo 20 transitorio de la Constitución dentro del conjunto de medidas de modernización del Estado.

#### **Control sobre la gestión administrativa**

En esta etapa del ejercicio de la administración se controlan los sujetos públicos o particulares y sus actos que estén gestionando una decisión de carácter administrativo tales como decisiones, procesos, trámites.

La moral administrativa adquiere una gran importancia. Lo que le interesa a los ciudadanos es controlar el fenómeno de la corrupción que suele alcanzar en esta etapa de la gestión o ejecución de las decisiones sus principales manifestaciones.

Sin embargo el control va más allá, no se trata tan sólo de controlar para castigar o sancionar el comportamiento o las prácticas corruptas de los funcionarios públicos. El control sobre la gestión busca también un mejor y óptimo funcionamiento de la gestión administrativa en términos de oportunidad, eficiencia y eficacia.

#### **De los supuestos**

De conformidad con el carácter, los objetivos y las funciones que corresponden a las veedurías ciudadanas ellas suponen:

*Voluntad política decidida.* De parte de los gobernantes, administradores y funcionarios públicos, es necesario que exista una sana y entusiasta disposición que se traduzca en transparencia, en apertura y en actitudes que propicien la intervención ciudadana para la vigilancia y fiscalización de la gestión pública.

*Cultura participativa.* Es preciso que tanto funcionarios como ciudadanos tengan claro los fundamentos, mecanismos, medios y objetivos de la participación especialmente de la participación para el control. El apreciar en todo su alcance el valor de la participación en función de la democratización y la moralización de la gestión pública, requiere capacitación, sensibilización y ejemplo de quienes ostentan cargos directivos en la administración o ejercen algún tipo de liderazgo.

*Acercamiento de la administración a la ciudadanía.* Se puede dar mediante mecanismos de acceso formales e informales. Los formales se concentran en la puesta en marcha de centros de información para la ciudadanía sobre la gestión administrativa en materia del plan de desarrollo y prioridad del mismo presupuesto, plan de inversiones y contratación.

En el mejoramiento sustancial del sistema de atención a quejas y reclamos y en la atención de solicitudes de información por parte de los veedores ciudadanos. Es necesario recordar que el principal objeto de la administración pública es satisfacer de manera eficiente las demandas ciudadanas dentro de la búsqueda de los parámetros del bien común. *Los informales* se dan a partir de los cambios de mentalidad en los servidores públicos, así como su actitud frente a la ciudadanía. Los funcionarios deben servirle de una manera eficiente y cordial a la sociedad, y a su vez los ciudadanos deben prestar toda la cooperación que les sea posible para que la administración pueda cumplir los objetivos.

*Fortalecimiento de la sociedad civil.* La participación tiene su principal fuerza dinamizadora en las organizaciones civiles, en sus iniciativas, en su capacidad para informarse y para producir información útil para el conjunto de la ciudadanía sobre la marcha de la administración. En principio la veeduría ha sido planteada y legislada para ejercer el control de la gestión estatal, este instrumento puede ser acogido por las organizaciones de la sociedad civil para hacer seguimiento a su misión de recreación y construcción de lo público.

#### **Objetivos de las veedurías ciudadanas**

Las veedurías se orientarán hacia el logro de los siguientes objetivos primordiales:

*Democratización de la administración pública:* Supone entablar una relación constante entre los particulares y la administración misma. Esto requiere el establecimiento de relaciones bilaterales mediante las cuales se garantice la real injerencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, en la ejecución de las mismas, e incluso en el control integral de la gestión pública.

Esto permite que el logro del bienestar colectivo, así como de Equidad se garanticen como principios reguladores de toda la administración pública.

La intervención ciudadana en el control y vigilancia es uno de los elementos esenciales para evitar los abusos de poder y parcialización excluyente de los gobernantes.

*Lucha contra la corrupción.* Uno de los factores que posibilita la corrupción es la dificultad de la sociedad para controlar la gestión pública.

Por eso, para combatirla y erradicarla, es necesario que ese distanciamiento desaparezca dándole a la comunidad la oportunidad de participar en la toma de decisiones y en la gestión de las mismas y en el control de esa gestión. Ello implica la transformación de la mentalidad ciudadana sobre el ejercicio de sus deberes y derechos.

El poder ciudadano permite como ningún otro asegurar un control eficaz y permanente de la gestión pública y de la actuación de los servidores públicos. Es entonces un fin primordial concebir la participación de la ciudadanía como medio para combatir la corrupción, reconociendo definitivamente que esta supera el ámbito normativo.

#### **Cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública**

Se busca con las veedurías ciudadanas dar cumplimiento al artículo 209 de la Constitución Nacional, que dice: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. Estos principios deben estar claramente inscritos dentro del cumplimiento de los fines del Estado, íntimamente ligados a la defensa, protección y promoción de los derechos, las garantías y los deberes (consagrados en el Título II y en el Capítulo V del Título XII).

*Fortalecimiento de la democracia.* Las veedurías ciudadanas deben posibilitar que muchos de los mecanismos de participación establecidos por la Constitución se vuelvan efectivos y también mejorar la calidad de la participación ciudadana en la decisión y la gestión de los asuntos colectivos. Las veedurías ayudan a crear condiciones institucionales para desatar el proceso de democratización, no solamente del Estado sino también de la sociedad.

#### **Promoción de liderazgo**

Se parte de considerar que un líder es aquella persona que dejó de pensar única y exclusivamente en sus problemas particulares, para actuar en beneficio de la comunidad y que además tiene la capacidad de interpretar los problemas colectivos y de orientar soluciones al ejercicio de la función de control y vigilancia. Entonces se debe fomentar la preparación de personas para ejercer liderazgo en la ciudadanía para la conformación de veedurías y éstas no sean llevadas al fracaso.

El presente proyecto tiene como propósito fundamental desarrollar el precepto constitucional de la participación, en procura de alcanzar la transparencia de la gestión pública. No se pretende crear nuevas organizaciones, ni hacer más pesada aún la estructura de la democracia oficial. Se trata de articular en un solo cuerpo, las diversas organizaciones civiles y sociales ya creadas o que se conformen en el futuro, con el empeño de coadyuvar a las autoridades competentes en el cumplimiento de sus fines. Al control disciplinario de la Procuraduría, al control fiscal de la Contraloría y a la acción penal de la Fiscalía, se sumará ahora, el control social como la herramienta más eficaz contra la impunidad. Su acción no se limitaría a esperar hechos cumplidos, sino que gracias al acopio y la denuncia de las presuntas irregularidades, activa las alarmas para prevenir la comisión de actos que vayan en detrimento del patrimonio público. Se procura en cierta manera, de llenar un vacío protuberante que ha contribuido a la pérdida de legitimidad de las instituciones. Los casos investigados y documentados por parte de la red de veedurías, le serán reportados a las instituciones pertinentes, oportunamente, para lo de su competencia. No se trata de interferir la acción de éstas, ni de entorpecer su funcionamiento, por lo que, en ningún momento puede haber lugar a la colisión de competencias.

Senadores de la República,

*Amylkar David Acosta Medina, Edgar Perea Arias, Manuel Guillermo Infante, Jimmy Chamorro, Jorge Eduardo Gechem.*

(Siguen firmas ilegibles).

Representantes a la Cámara,

*Francisco Canossa, Alfonso Pinto, José Darío Salazar Cruz.*

(Siguen firmas ilegibles).

#### **SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL**

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 7 de noviembre de 2000

Señor Presidente:

Con el fin que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 119 de 2000 Senado, “por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

*Manuel Enríquez Rosero.*

#### **PRESIDENCIA HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA**

Noviembre 7 de 2000

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

*Mario Uribe Escobar.*

El Secretario General,

*Manuel Enríquez Rosero.*

#### **República de Colombia CORTE CONSTITUCIONAL**

#### **SENTENCIA C-1338/2000**

Ref.: Expediente D-2905

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

Actor: *Jaime Edward Ospina Guzmán.*

Magistrada Ponente: *Cristina Pardo Schlesinger.*

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

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

#### **I. Antecedentes**

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

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

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. Texto de la norma acusada

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

“LEY 563 DE 2000  
(febrero 2)

*por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.*

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

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

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

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

*“Artículo 20. Requisitos para ser veedor:  
a) Saber leer y escribir”.*

## III. La demanda

### 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

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

### Fundamentos de la demanda

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

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

Es decir, el actor estima que si los Estatutos de las fundaciones que quieran actuar como veedurías, prevén otra forma de designación de los veedores u otra forma de adopción de las decisiones, las normas acusadas, esto es, los artículos 3° y 7° de la Ley 563 de 2000, tendrían el alcance de

desconocer la voluntad de los fundadores de tales personas jurídicas, con lo cual vulnerarían las precitadas normas constitucionales, las cuales disponen que el destino de las donaciones intervivos o testamentarias no podrá ser variado ni modificado por el legislador (artículo 62 superior) y que el Estado contribuirá a la organización de las asociaciones benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía (artículo 103 superior).

## IV. Concepto del Procurador General de la Nación

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

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

No obstante lo anterior, considera el Ministerio Público que el artículo 20 impugnado debe ser declarado inexecutable por la Corte. El concepto rendido considera que “la exclusión de los analfabetas del control ciudadano de la gestión pública contradice los principios y preceptos constitucionales que conforman la columna vertebral del presupuesto democrático participativo” de la Constitución Política. Sostiene además, que el derecho fundamental a participar en el control al poder político es reconocido a la totalidad de los ciudadanos (artículo 40 C. P.), y que la obligación constitucional de reconocer la diversidad cultural impide al Estado cerrar las puertas de la participación a los grupos cuyas lenguas y dialectos no se adecuen al precepto del artículo 20 legal.

## VI. Consideraciones de la Corte

### Competencia

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

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

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

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

“Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo como claramente aparece en el preámbulo de la Constitución y es reiterado en el título I de los principios

fundamentales. El artículo 1° de la Constitución define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república democrática, participativa y pluralista, mientras que en el artículo 2° establece dentro de los fines esenciales del Estado el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Los principios de la soberanía popular (C. P. artículo 3°), de primacía de los derechos inalienables de la persona (C. P. artículo 5°), de diversidad étnica y cultural (C. P. artículo 7°) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (C. P. artículo 9°) constituyen junto con los anteriores el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país.

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

“Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral, sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria”<sup>1</sup>.

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

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

“Artículo 103.

...

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

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

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

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

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

Así pues, la reglamentación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana, y entre ellos las veedurías, tiene reserva de ley estatutaria. Esta circunstancia llevó a la Corte a declarar inexecutable algunos apartes normativos del proyecto que devino en Ley 134 de 1994, estatutaria de la participación ciudadana, apartes que señalaban que mediante ley ordinaria se reglamentaría el artículo 270 de la Constitución y que delegaban en el Ejecutivo, por la vía de las facultades extraordinarias, este mismo cometido.<sup>3</sup>

Así las cosas, y teniendo en cuenta que al juez constitucional compete confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución<sup>4</sup>, se pregunta la Corte si las normas ahora demandadas, que forman parte de una ley ordinaria, y en general toda ella podía ocuparse de la reglamentación que asumen o si este asunto estaba reservado a una ley estatutaria.

4. En relación con la consagración constitucional de la figura de las leyes estatutarias, esta Corporación ha indicado que el constituyente pretendió con ellas “*dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad... La propia carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demanda: mayoría absoluta de los miembros del Congreso, expedición dentro de una misma legislatura y revisión previa por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, antes de su sanción por el Presidente de la República (artículos 153 y 241-8 de la Constitución Política)*”<sup>5</sup>.

No obstante, la Corte también ha entendido que el que la norma superior indique que ciertos temas, y entre ellos el de los mecanismos de participa-

<sup>1</sup> Sentencia C-089 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>2</sup> Ley 563 de 2000, artículo 1°.

<sup>3</sup> Cf. Sentencia C-180 de 1994 (M. P. Hernando Herrera Vergara).

<sup>4</sup> Decreto 2067 de 1991, artículo 22.

<sup>5</sup> Sentencia C-425 de 1994 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo).

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

*“En cuanto se refiere a derechos fundamentales, esta Corte ha destacado que la reserva constitucional de su regulación por el trámite calificado, propio de la ley estatutaria, no supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario”.*

(...)

***“La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria”<sup>6</sup>.***

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

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

“De conformidad con lo anterior, esta Corporación entiende que el legislador goza, en principio, de la autonomía suficiente para definir cuáles aspectos del derecho deben hacer parte de este tipo de leyes.

Sin embargo, debe señalarse que esa habilitación no incluye la facultad de consagrar asuntos o materias propias de los códigos de procedimiento, responsabilidad ésta que se debe asumir con base en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 150 superior, es decir, a través de las leyes ordinarias. Con todo, debe reconocerse que no es asunto sencillo establecer una diferenciación clara contundente respecto de las materias que deben ocuparse uno y otro tipo de leyes. Así, pues, resulta claro que al igual que ocurre para el caso de las leyes estatutarias que regulan los derechos fundamentales (literal A del artículo 152), **no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria. De ser ello así, entonces resultaría nugatoria la atribución del numeral 2 del artículo 150 y, en consecuencia, cualquier código que en la actualidad regule el ordenamiento jurídico, o cualquier modificación que en la materia se realice, deberá someterse al trámite previsto en el artículo 153 de la Carta”<sup>7</sup>.**

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

Sin embargo, éste no es el único criterio con base en el cual la jurisprudencia ha señalado que opera la mencionada reserva de trámite especial. También ha considerado que cuando el legislador asume de manera integral, estructural o completa la regulación de un tema de

aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más, puede lo menos<sup>8</sup>, una ley estatutaria que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias.

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

“La Corte considera que, en consecuencia, para definir si un cierto contenido normativo debe ser vaciado en la ley estatutaria, es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución. No es suficiente, para hacer exigible esta modalidad de legislación, que el precepto en cuestión haga referencia a uno de tales asuntos ni que guarde con esos temas relación indirecta. Se necesita que mediante él se establezcan las reglas aplicables, creando, así sea en parte, la estructura normativa básica sobre los derechos y deberes fundamentales de las personas, los recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción”<sup>9</sup>.

6. Conforme con lo expuesto, y a manera de recapitulación, no sólo la normatividad que regula esencialmente (en su núcleo esencial), un tema de los que enumera el artículo 152 de la Constitución amerita trámite estatutario, sino también aquella que lo regula de manera estructural, integral o completa. Siendo ello así, lo primero que debe hacer la Corte a fin de decidir la presente acción, es verificar si las disposiciones demandadas hacen parte o no de una regulación integral de las veedurías ciudadanas como mecanismos de participación ciudadana, lo cual haría que tal regulación tuviera reserva de ley estatutaria, pues en caso afirmativo la inconstitucionalidad no sólo de las normas acusadas, sino de toda ley, sería manifiesta. Si, por el contrario, la respuesta al interrogante planteado fuera negativa, es decir, si se observa que no se trata de una regulación integral, la Corte tendría que verificar el contenido material de las normas parcialmente acusadas para determinar si ellas involucran el núcleo esencial de derecho de participación ciudadana en lo concerniente a la vigilancia de la gestión pública, caso en el cual esas particulares disposiciones también tendrían reserva de ley estatutaria. Sólo en el caso en que la Corte constatará que la ley bajo examen no es una regulación integral de un mecanismo de participación ciudadana y que tampoco las disposiciones parcialmente acusadas comprometen el ejercicio del derecho de participación en su núcleo esencial, y que en consecuencia no era necesario el trámite estatutario, sería necesario adentrarse en el examen material de las normas acusadas, desde el punto de vista de los cargos aducidos en contra de ellas.

7. La Ley 563 de 2000 define su objeto señalando en su epígrafe que por medio de ella se “reglamentan las veedurías ciudadanas”. Consta de 25 artículos referentes a los siguientes temas: definición de lo que se entiende por veeduría ciudadana (artículo 1°); facultad de constitución de veedurías y procedimiento que debe seguirse para ello (artículos 2° y 3°); objeto sobre el cual recae la vigilancia de las veedurías (artículo 4°); ámbito del ejercicio

<sup>6</sup> Ibídem.

<sup>7</sup> Sentencia C-037 de 1996 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

<sup>8</sup> *Cui licet quod est plus, licet utique quod est minus.*

<sup>9</sup> Sentencia C-251 de 1998 (Magistrados Ponentes José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero).

de la vigilancia (artículo 5°); objetivo o finalidades que persigue la veeduría (artículo 5°); principios rectores de las veedurías (artículos 7° a 15); funciones, medios y recursos de acción de las veedurías (artículos 16 y 17); derechos y deberes de las veedurías (artículos 18 y 19); requisitos e impedimentos para ser veedor y prohibiciones a las veedurías (artículos 20 a 22); y finalmente, redes de veedurías ciudadanas y redes de apoyo institucional a las veedurías (artículos 23 a 25). A juicio de la Corporación, la anterior descripción del contenido de la Ley 563 de 2000, ahora bajo examen, permite inferir que ella constituye una regulación estructural de las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación democrática.

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

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

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

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

8. Respecto de estas disposiciones<sup>10</sup>, como se dijo, la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse cuando examinó la constitucionalidad del proyecto de ley correspondiente, que le fue remitido para control previo, conforme a lo dispuesto por el artículo 153 de la Carta. En esa ocasión se declararon inexecutable las expresiones contenidas en ellas que contemplaban la posibilidad de que la reglamentación del inciso final del artículo 103 superior (relativo a las veedurías ciudadanas) se llevara a cabo mediante ley ordinaria.

En efecto, en dicho fallo literalmente se dijo:

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

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

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

**“Empero, la Corte encuentra inconstitucional la degradación del rango de la ley que debe ocuparse de desarrollar el inciso final del artículo 103 y el artículo 270 de la Constitución, el que de acuerdo con los preceptos que se estudian, se equipara el de la ley ordinaria.**

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

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

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

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

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

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

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

<sup>10</sup> Estas disposiciones correspondían a los artículos 99 y 100 del proyecto de ley estatutaria sometido a revisión previa de la Corte Constitucional.

hubiera observado cumplidamente todos los requisitos formales exigidos para ello.

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

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

RESUELVE:

Declarar **inexecutable** la Ley 563 de 2000, “por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.

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

El Presidente,

*Fabio Morón Díaz.*

Los Magistrados,

*Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo (aclaración de voto), Alejandro Martínez Caballero, Alvaro Tafur Galvis (con salvamento de voto).*

Las Magistradas (E.),

*Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, Cristina Pardo Schlesinger. Iván H. Escrucería Mayolo, Secretario (E.).*

REPUBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

**Salvamento de voto a la sentencia C-1338/2000**

Ref.: Expediente D-2905

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

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

Siguiendo una argumentación sostenida de tiempo atrás por la Corte<sup>1</sup>, 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 ésta deba ser estatutaria, organizará las “formas” y los “sistemas” de participación ciudadana que permita vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

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

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

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

Si bien la Corte en la sentencia 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 1°); facultad de constitución de veedurías y procedimiento que debe seguirse para ello (artículos 2° y 3°); objeto sobre el cual recae la vigilancia de las veedurías (artículo 4°); ámbito de ejercicio de la vigilancia (artículo 5°); objetivo o finalidades que persigue la veeduría (artículo 6°); principios rectores de las veedurías (artículos 7° a 15°); funciones, medios y recursos de acción de las veedurías (artículos 16 y 17); derechos y deberes de las veedurías (artículos 18 y 19); requisitos e impedimentos para ser veedor y prohibiciones a las veedurías (artículos 20 a 22), y finalmente redes de veedurías ciudadana y redes de apoyo institucional a las veedurías (artículos 23 a 25).

casos ha utilizado el legislador, sin que su posición haya sido discutida como inconstitucional<sup>3</sup>.

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).

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

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

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

Con base en ella y sin esperar la ley objeto de la decisión de la Corte, numerosos casos de veeduría ciudadana se han dado y sin duda continuarán 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, cuáles artículos podían caer bajo la crítica de ir mas allá del marco señalado por la Ley 134 y cuáles simplemente la desarrollaban, y circunscribir su decisión de inconstitucionalidad a aquellas disposiciones de la ley acusada, que por su contenido, de manera indispensable fueran objeto de ley estatutaria, conforme a los mandatos superiores.

Fecha ut supra.

*Alvaro Tafur Galvis.*

REPUBLICA DE COLOMBIA  
CORTE CONSTITUCIONAL

–Sala Plena–

Aclaración de voto del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo  
Ref.: Expediente D-2905  
Sentencia C-1338/2000

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

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

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

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

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

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

El Magistrado,

*José Gregorio Hernández Galindo.*

Fecha, ut supra.

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 120 DE 2000 SENADO**

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 100 de 1993 y se adoptan normas relacionadas con los precios de venta al público de productos farmacéuticos y medicamentos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 245 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Créase el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos IVIMA, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, cuyo objeto es la ejecución de políticas en materia de vigilancia sanitaria, de control de precios y calidad de: medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos y odontológicos, productos naturales, homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico y todos los que puedan tener impacto en la salud individual o colectiva.

El Gobierno Nacional reglamentará el régimen de registros y licencias, así como el régimen de vigilancia sanitaria y de control de calidad de los productos de que trata el objeto del INVIMA, dentro del cual establecerá las funciones a cargo de la Nación y las entidades territoriales, de conformidad con el régimen de competencias y recursos.

Parágrafo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, la política de fijación y regulación de precios de los medicamentos, estará en manos de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos, la cual se crea para tal efecto.

La Comisión Nacional de Precios de Medicamentos, estará conformada por:

Un delegado del Presidente de la República, por el Ministro de Salud, por el Ministro de Desarrollo, por un delegado de la Industria Farmacéutica y por un delegado de la Confederación Nacional de Consumidores.

Parágrafo 2°. El Director del INVIMA, será el Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos, quien realizará el seguimiento y control de precios, en concordancia con las políticas fijadas por la Comisión.

<sup>3</sup> 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, (artículos 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.

El Ministerio de Salud y el INVIMA, diseñarán un programa permanente de información, sobre calidades y precios de venta al público de los medicamentos, en el territorio nacional y en unión de la Comisión creada, establecerán las sanciones para quienes desconozcan o violen sus políticas, preceptos o disposiciones.

Parágrafo 3°. Sin perjuicio de las funciones de los órganos de control, de vigilancia y supervisión; las veedurías ciudadanas y las ligas de consumidores, están facultadas para ejercer vigilancia y control sobre las políticas, pautas y derroteros que señale la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y de ponerlas en conocimiento de los órganos competentes.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley y por espacio de un año, quedan congelados los precios máximos de venta al público de todos los productos farmacéuticos que se comercialicen en el territorio nacional.

Artículo 3°. La Comisión Nacional de Precios de Medicamentos será la encargada en unión de INVIMA, de fijar los precios máximos de los medicamentos que se expendan en el territorio nacional y de exigir que estos se publiquen en concordancia con el artículo 5° de la presente ley.

Artículo 4°. La definición de los precios de los medicamentos, estará directamente relacionada, con su calidad, componentes, efectividad, prácticas de manufactura, relación de costos y en general de la información que sustente y soporte en cada caso el precio correspondiente, pero jamás las autorizaciones de incrementos se hará por encima del IPC, certificado por el DANE, ni por encima de los precios promedio internacionales.

Artículo 5°. En el envase de los medicamentos deberá publicarse el precio máximo de venta al público autorizado. Esta publicación deberá ser absolutamente clara, no podrá aparecer más de un precio, ni tampoco habrá enmendaduras o tachaduras que generen confusión en el comprador. En todo caso, en los expedios de medicamentos, deberá exhibirse en lugar visible, una lista de precios al público, para su consulta.

Artículo 6°. En ningún caso los laboratorios podrán fijar sus propios precios.

Artículo 7°. Dentro de un mismo año, no se podrá autorizar más de un incremento en el precio del mismo medicamento.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

*Gustavo A. Guerra Lemoine,*  
Senado de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

La crisis económica que atraviesa el país es delicada y seria. Por ello, con gran responsabilidad, el Legislativo debe, dentro de su ámbito de competencias y funciones, proponer fórmulas, mecanismos y procedimientos para contribuir de alguna manera a solucionar esta situación.

Una de las aristas o variables del problema económico del país, es la ausencia de mecanismos efectivos de control y en el tema específico de la salud en nuestro país, no contamos con una política definida sobre precios de medicamentos, afectando preocupantemente el derecho a la salud de los colombianos.

La Ley 100 de 1993, en su artículo 245, creó la Comisión Nacional de Medicamentos y expresó que quedaría integrada por tan sólo tres altos funcionarios del Estado, que jamás se reúnen, que nunca fijan pautas, que jamás hacen seguimiento de sus políticas y que menos aún, realizan evaluaciones de su sector. Lo cierto es que cada día los medicamentos cuestan más y que no hay quien ejerza control sobre ello, lo que precisa de un replanteamiento inmediato al respecto por parte del Estado colombiano,

para garantizarle a sus asociados que los productos farmacéuticos no sólo sean de la mejor calidad posible, sino que sus precios guarden una acorde relación con sus costos de producción o importación.

Si bien en su oportunidad, el gobierno nacional estimó que para estimular la Industria Farmacéutica, era pertinente liberar precios, ello no ha sido probado; por el contrario la escalada alcista, el incremento injustificado en los precios de los medicamentos, no se ha hecho esperar. Las madres de familia, los pacientes todos, los usuarios en general, se afectan cada día más, con grave riesgo para su salud, la cual se encuentra a merced de los imperios farmacéuticos.

Es importante que se plantee un amplio debate, de cara a la verdad con la participación de los actores de la Industria Farmacéutica, los empresarios, los droguistas, los mayoristas, los proveedores, los usuarios, las ligas de consumidores, teniendo en cuenta los datos que proporcione el DANE; para que en un recinto amplio y sin las limitantes de una Plenaria o Comisión, el tema sea debatido amplia y prolijamente.

El tema es preocupante no sólo por la afectación económica de los usuarios, sino también por el riesgo que involucra la falta de control en la venta de los diferentes productos farmacéuticos, sin la presentación de la fórmula médica, en los casos que se requiera; es tan peligrosa la situación que se receta, se formula desde el mostrador de una droguería, poniendo en peligro la salud de los colombianos.

Señores congresistas, como servidores públicos que somos, estamos en la obligación moral, legal y política de sentar las bases de una política seria de Estado, para prevenir desgracias en casos donde no hay control de calidad, en casos en donde no hay seguimiento al control de precios, en casos en donde por falta de orientación o política, dejamos que las fuerzas del mercado regulen un comercio incontrolado, a costa de la salud de los ciudadanos.

No se puede dejar al garete, al mercado o a la oferta y demanda, la regulación de los precios de los medicamentos, por la sencilla razón de que este es un Estado Social de Derecho, en donde sus habitantes, sus empresarios, sus gobernantes, sus legisladores deben hacer prevalecer el interés social al económico y el interés general al particular; la economía debe cumplir una función social y ese precepto prevalece por encima de la filosofía utilitarista, individualista y egoísta de unos pocos empresarios. Reconocemos que estamos dentro de una Economía Globalizada y Neoliberal, pero la oferta y la demanda es válida en un mercado perfecto, en donde el vendedor y el comprador en igualdad de condiciones puedan fijar el justiprecio.

Como se ha reconocido en otras oportunidades, decimos que el sistema de Control y Regulación de precios no es nuevo en Colombia, recientemente la Ley 81 de 1989 señaló pautas y políticas sobre el tema, pero lamentablemente en este Gobierno se desmontaron; tampoco la Ley 100, logró cumplir su finalidad al pretender radicar en ésta de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos, la regulación de los precios de los medicamentos, ya que ella evadió su responsabilidad y prefirió liberarlos.

Opinamos que esa Comisión debe ser reestructurada y la ley debe fijar su marco de acción, para que cumpla los derroteros que le señale el legislador. No entendemos, cómo en la ponencia negativa que se presentó a la Comisión Séptima, se reconoce que los incrementos en los últimos seis (6) años están por encima de 19% en promedio y no se hace nada, no se dice nada sobre la necesidad de regular esos incrementos, que están por encima de las metas de inflación y del IPC.

Estimamos que el Ministerio de Desarrollo, ya no debe cumplir esa función y sí por el contrario, estimamos que sea el INVIMA, quien conoce

de calidades, procesos de manufactura y demás, quien sea el ente que ejerza control sobre los precios de los medicamentos, que ellos mismos autorizan expender y fabricar.

Veamos por vía de ejemplo, algunos incrementos en un año:

Microgynón de 21	(Tabletas)	67%
Bisolvón Lictus	(Jarabe)	33%
Cytotec	200 Mgs	43%
Aspirina	(Niños)	45% y 175%
Aspirina	(Adultos)	45%
Neosaldina	(Grageas)	37%
Canestén	(Crema)	40%
Neosaldina	(Gotas)	43%
Bactrín	(Tabletas)	67% y 99%
Neogynón	(Tabletas)	47%
Aspirina	(Efervescente)	57%
Volterén	(Tabletas)	30%
Dólex	(Tabletas)	50%
Dólex	(Jarabe)	65%
Binotal	(Tabletas)	64%
Terramicina	(Ungüento)	34% y 99%
Crema N° 4		34% y 53%

Estas muestras hacen referencia a los años 1998 y 1999 sin analizar aún el incremento del año 2000.

Con la seguridad que el presente proyecto será objeto de estudio, análisis y comentarios por parte de los honorables Congresistas,

quedo de mis colegas, altamente agradecido a nombre del pueblo colombiano.

Cordialmente,

*Gustavo A. Guerra Lemoine,*

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Bogota, D. C., 9 de noviembre de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 120 de 2000 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 100 de 1993 y se adoptan normas relacionadas con los precios de venta al público de productos farmacéuticos y medicamentos y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima, Constitucional Permanente.

*Manuel Enríquez Rosero,*

Secretario General, Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogota, D. C., 9 de noviembre de 2000

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Mario Uribe Escobar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República.

*Manuel Enríquez Rosero.*

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

#### **AL PROYECTO DE LEY NUMERO 296 DE 2000 SENADO, 184 DE 1999 CAMARA**

*por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Senadores

Comisión Tercera Constitucional

Senado de la República

Me permito rendir el informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 296 de 2000 Senado, 184 de 1999 Cámara “por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Boyacá la emisión de la estampilla “Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones”, para los fines pertinentes se anota:

#### **Antecedentes**

El proyecto de ley en mención cuyo autor es el doctor Raúl Rueda Maldonado, fue presentado el 26 de noviembre de 1999, dándole el trámite respectivo de los dos debates en la Cámara fue enviado al Senado y repartido por competencia a la Comisión Tercera Constitucional Perma-

nente y el pasado 1° de agosto el señor Presidente de la Comisión me designó como ponente.

#### **Objeto del proyecto**

El proyecto tiene como objeto fundamental, el de dotar a la Asamblea del departamento de Boyacá con un instrumento eficaz, como es, la facultad de emisión de una estampilla para conseguir recursos con destino a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y con el propósito de atender las necesidades del centro educativo y llenar el vacío que ha dejado la marcada reducción en los aportes financieros de la nación.

#### **Contenido del proyecto**

El proyecto de ley en mención está contenido en seis artículos que señalan entre otras cosas, las siguientes:

El artículo 1° se refiere a la autorización que se le da a la Asamblea del departamento de Boyacá para que ordene la emisión de la estampilla en Pro de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia hasta por la suma de ciento veinte millones de pesos (\$120.000.000) moneda corriente.

El artículo 2° autoriza también a la Asamblea departamental de Boyacá para que determine los sujetos, los hechos, las tarifas y el sistema de recaudo y uso obligatorio de la estampilla.

El artículo 3° señala que tanto los funcionarios departamentales como municipales del departamento de Boyacá quedan con la obligación de adherir y anular la estampilla en los diferentes actos y hechos económicos que sean sujetos de gravamen.

El artículo 4° señala que la vigencia y control de los recaudos por concepto de la estampilla estará a cargo de la Contraloría Departamental de Boyacá y de las Contralorías municipales, según fuese el caso.

El artículo 5° le señala a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia con sede en Tunja la obligación de asistir y asesorar técnicamente a los municipios boyacenses en todas las áreas que contengan el programa académico de la Universidad.

El artículo 6° señala la fecha en que inicia la vigencia de la ley.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Después de haber consultado a los directivos, especialmente al señor rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, se llegó a la conclusión que el dinero que necesita este centro educativo para adelantar la modernización y la ejecución de los programas que se tienen planteados, además de las asignaciones nacionales es indispensable la consecución de una suma no inferior a trescientos millones de pesos (\$300.000.000) moneda corriente, en atención a esta consideración se propone hacer el siguiente pliego de modificaciones:

Se corrige el artículo primero del proyecto cambiando el vocablo ciento veinte millones de pesos (\$120.000.000) moneda corriente por trescientos millones de pesos (\$300.000.000) moneda corriente, es decir el artículo primero quedará así:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea del Departamento de Boyacá para que ordene la emisión de la asamblea “Pro desarrollo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia” hasta por la suma de trescientos millones de pesos (\$300.000.000) moneda corriente.

Los artículos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto siguen con el texto que fue aprobado en primer y segundo debate en la Comisión Tercera y Plenaria de la Cámara de Representantes respectivamente.

### CONSIDERACIONES Y CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

Sin lugar a dudas, el proyecto es de vital importancia, porque con él se propone una estrategia de financiamiento adicional que le permitirá a la Universidad cumplir con su responsabilidad social de atender de manera prioritaria a la población de escasos recursos económicos de su área de influencia, y además posibilite enrumbar a la institución, con paso firme y seguro hacia el horizonte de la próxima centuria.

Con el articulado aprobado tanto en la Comisión como en la Plenaria de la Cámara de Representantes es evidente que se está entregando una herramienta definitiva a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia cuya cobertura académica se acerca casi a los 20.000 estudiantes y a los más de 100 programas que ésta adelanta. Estoy convencido que con el recaudo de los trescientos millones de pesos (\$300.000.000) moneda corriente, este centro docente podrá prestar un servicio educativo de alta calidad, en uno de los departamento que tantas glorias le ha dado a Colombia como es Boyacá.

Por tratarse de un proyecto de ley con vigencia temporal y ante la urgencia de solucionar el vacío dejado por la reducción de la ayuda nacional es imperioso, al menos provisionalmente, acudir a la emisión de la estampilla.

El proyecto de ley en mención se ajusta a la Constitución y está dentro de las competencia que tiene el Congreso de la República de conferir

atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales, según lo consagrado en el numeral quinto del artículo 150 de la Constitución Nacional, son antecedentes de este proyecto, entre otras, la Ley 77 de 1981 por la cual se crea la estampilla de la Universidad del Atlántico; Ley 33 de 1989 “por la cual se crea la estampilla Pro Universidad del Magdalena; Ley 26 de 1990 “por la cual se crea la emisión de la Estampilla de la Universidad del Valle y Ley 382 de 1997 “por la cual se crea la estampilla Pro Universidad de Córdoba.

### Proposición

Por las razones anteriores, es viable, importante y significativo el proyecto de ley en estudio y sin otras consideraciones me permito proponer:

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PLIEGO DE MODIFICACIONES

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 296 DE 2000 SENADO, 184 DE 1999 CAMARA

*por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla “Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones”.*

Después de haber consultado a los directivos, especialmente al señor rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, se llegó a la conclusión que el dinero que necesita este centro educativo para adelantar la modernización y la ejecución de los programas que se tienen planeados, además de las asignaciones nacionales es indispensable la consecución de una suma no inferior a trescientos millones de pesos (\$300.000.000) moneda corriente, en atención a esta consideración se propone hacer el siguiente pliego de modificaciones.

Se corrige el artículo primero del proyecto cambiando el vocablo ciento veinte millones de pesos (\$120.000.000) moneda corriente, por trescientos millones de pesos (\$300.000.000) moneda corriente, es decir el artículo primero quedará así:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea del Departamento de Boyacá, para que ordene la emisión de la estampilla “Pro desarrollo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia” hasta por la suma de trescientos millones de pesos (\$300.000.000) moneda corriente”.

Los artículos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto siguen con el texto que fue aprobado en primer y segundo debate en la Comisión Tercera y Plenaria de la Cámara de Representantes respectivamente.

*Gabriel Camargo Salamanca,*

Senador.

Dése primer debate al Proyecto de ley 296 de 2000 Senado, 184 de 1999 Cámara, por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla “Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones” y de acuerdo con el articulado que fue aprobado en la Comisión Tercera y Plenaria de la Cámara de Representantes y el pliego de modificaciones inserto en la ponencia.

De los honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional,

*Gabriel Camargo Salamanca.*

Senador

Comisión Tercera Constitucional Permanente, Senado de la República el día jueves 2 de noviembre de 2000 se recibió en la Secretaría de esta Comisión Ponencia y Texto Definitivo para el primer debate con pliego de modificaciones del Proyecto de ley número 296 de 2000 Senado, 184 de 1999 Cámara “por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de

Boyacá la emisión de la estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones". El proyecto de ley en mención fue aprobado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 26 de abril de 2000 y en sesión plenaria de la Cámara de Representantes el día 19 de junio de 2000.

*Luis Miguel Padilla Bula,*

Secretario (E.) Comisión Tercera,  
Honorable Senado de la República.

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 34 DE 2000 Y ACUMULADO NUMERO 38 DE 2000 SENADO

*por la cual se reforman las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996  
y se dictan otras disposiciones.*

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Cumplimos con la honrosa designación que nos ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara Alta para presentar la Ponencia para Segundo Debate del actual proyecto de ley.

El grave problema de la televisión colombiana indica de manera fundamental la inutilidad e inoperancia del modelo vigente. El tratamiento de fondo exige formulaciones que tendrán que ir apareciendo con mucha prontitud de acuerdo con las actuales exigencias. El presente Proyecto cumple, precisamente, con la obligación de entrar a resolver, en una primera etapa, las necesidades que el medio muestra en la actualidad.

La inversión extranjera es un punto que está relacionado de manera directa, cuando se trata de medios de comunicación, con la soberanía nacional. El tratar de contener las aspiraciones de capitales foráneos en este terreno es una obligación, particularmente en un país como Colombia que vive delicados problemas de orden público y una difícil contracción económica. Nos parece que más allá del 40% de presencia de capital extranjero en los medios de comunicación puede limitar aspectos fundamentales de proyección nacional sobre el terreno de la soberanía.

Es indispensable que los canales nacionales de operación pública puedan competir con una sólida programación. Hasta hoy ha resultado imposible porque los mismos horarios han sido adjudicados a diferentes concesionarios cada día de la semana. Esto encarece los costos de producción, ya que no se pueden aplicar economías de escala y terminan realizándose varias producciones no competitivas y rara vez identificables por la audiencia, que prefiere seguir programas con continuidad diaria, tal como lo demuestran las parrillas de programación de los canales privados.

Para que el pluralismo informativo y el acceso democrático a la televisión puedan concretarse es necesario dotar de herramientas a la televisión pública, que permitan su supervivencia y le brinden la posibilidad de competir con la televisión privada.

Ya son varias las empresas concesionarias que han devuelto los espacios que les correspondían. Y otras tantas han rescindido contratos parciales de programación. Todo esto tiene como consecuencia la agudización de la crisis del sector ya que los vacíos que han dejado deben ser cubiertos por Audiovisuales, lo cual significa mayores costos para el Estado y menor capacidad de competencia.

Todo esto obliga a tomar medidas que detengan el progresivo deterioro de audiencia de los canales nacionales de operación pública. Para ello sería muy saludable que los actuales concesionarios de espacios interesados en

ello se hagan cargo total o parcialmente de la programación de aquellos que por una u otra razón han devuelto sus contratos o se les ha declarado la caducidad. De esta manera se lograría la puesta en marcha de una política de programación un poco más coherente que les permita recuperar algo de los niveles de audiencia que han perdido por la inflexibilidad de los contratos de concesión de espacios televisivos.

Más allá de las soluciones inmediatas que impone la urgencia de la situación por la que atraviesa la televisión pública, es necesario diseñar un mecanismo que en el mediano plazo la haga eficiente frente a la competencia planteada por la televisión privada. La crisis actual que en la práctica desapareció las posibilidades de supervivencia de la televisión pública, tiene en buena medida su explicación en la inflexibilidad de los contratos de concesión de espacios.

La conjunción de los proyectos presentados para tratar de concretar una sola salida, tal como lo exigen por un lado las Normas Constitucionales y Legales y por el otro las urgencias que alinderan al medio, fueron estudiadas en primer debate y se llega a fórmulas precisas debidamente explicadas en los documentos correspondientes que se adjuntan a la presente ponencia y donde se pormenoriza las modificaciones que fueron indispensables incorporarles y la conservación constructiva de la esencia de los proyectos originales.

La urgencia de solucionar los problemas que atropellan a la televisión en el país y muy en particular a la televisión pública, exigen medidas urgentes tomadas con prontitud y carácter definitorio. La quiebra de varias empresas, hasta ahora, muy representativas del medio, muestran la difícil emergencia que en la actualidad se está presentando. La televisión es y será cada día uno de los servicios más urgentes que reclama la ciudadanía e indudablemente la forma de comunicación más próxima a los colombianos.

Por estas razones recomendamos a la Corporación dar segundo debate a la presente ponencia.

*Alfonso Lizarazo Sánchez, Samuel Moreno Rojas, María Cleofe Martínez,*  
Senadores de la República.

\* \* \*

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 34 DE 2000 Y ACUMULADO NUMERO 38 DE 2000 SENADO

*por la cual se reforman las Leyes 182 de 1995, 335 de 1996 y se dictan  
otras disposiciones en materia de televisión.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, los concesionarios de canales nacionales de operación privada deberán destinar al Fondo de Desarrollo de la Televisión Pública el uno por ciento (1%) de la facturación bruta semestral por concepto de pauta publicitaria, pagadero dentro de los 45 días siguientes al vencimiento de cada uno de los períodos semestrales enero-junio y julio-diciembre de cada año.

Artículo 2°. El artículo 34 de la Ley 182 de 1995 quedará así:

Se autoriza la inversión extranjera en sociedades concesionarias de televisión, cualquiera que sea su ámbito territorial, hasta en el 40% del total del capital social del concesionario.

El país de origen del inversionista deberá ofrecer la misma posibilidad de inversión a las empresas colombianas en condiciones de reciprocidad y llevará implícita una transferencia de tecnología que, conforme con el

análisis que efectúe la Comisión Nacional de Televisión, contribuya al desarrollo de la industria nacional de televisión.

La inversión extranjera no podrá hacerse a través de sociedades con acciones al portador. No se aceptará la inversión de una sociedad cuyos socios sean sociedades con acciones al portador.

Artículo 3°. A partir de la promulgación de la presente ley, los concesionarios de espacios de los canales nacionales de operación pública, siempre y cuando éstos o sus socios no tengan participación accionaria en los canales privados, podrán fusionarse, conformar consorcios o crear nuevas personas jurídicas que podrán absorber las concesiones de sus socios, previa autorización de la Comisión Nacional de Televisión, siempre y cuando éstos estén al día en sus obligaciones con el ente respectivo.

En todo caso, las asociaciones que se conformen para los fines previstos en este artículo no podrán absorber y ser concesionarias de más del 33% del total de las horas dadas en concesión en el canal respectivo.

Artículo 4°. A partir del año 2004 las concesiones que se adjudiquen mediante licitación pública en los canales nacionales de operación pública, tendrán una duración de 10 años.

Artículo 5°. Los porcentajes de programación nacional a los que se refiere el artículo 33 de la Ley 182 de 1995 deberán cumplirse en forma trimestral.

Artículo 6°. Dentro de los treinta días hábiles siguientes a la vigencia de la presente ley, la Comisión Nacional de Televisión deberá elaborar la reglamentación que establezca las condiciones y límites en que los concesionarios de canales nacionales de operación privada, los concesionarios de espacios de canales nacionales de operación pública y los contratistas de televisión regional y local pueden efectuar repeticiones de la programación.

Artículo 7°. Se autoriza a la Comisión Nacional de Televisión para que, dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley reestructure los actuales contratos con los operadores privados y los concesionarios de espacios de los canales nacionales de operación pública en materia de tarifas, forma de pago y otros aspectos que conduzcan a la normal prestación del servicio público de televisión.

Parágrafo. Para efectos de la reestructuración de tarifas prevista en este artículo la Comisión Nacional de Televisión deberá tener en cuenta, que en relación con el factor de la recuperación de costos del servicio enunciado en el literal g) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, éstos deberán ser los teóricos de operación eficiente de la red pública de transmisión. Para estos mismos efectos, la Comisión Nacional de Televisión deberá tener en cuenta, adicionalmente a los factores enunciados en el literal mencionado, los cambios ocurridos tanto en la oferta como en la demanda potencial de pauta publicitaria en televisión.

Artículo 8°. La Comisión Nacional de Televisión podrá contratar, previo proceso de selección objetiva y prescindiendo de la licitación pública, con consorcios o uniones temporales conformados por quienes se encuentren inscritos en el Registro Unico de Operadores del Servicio de Televisión, la concesión de la totalidad o parte de los espacios de televisión cuyos contratos sean objeto de declaratoria de caducidad o sean terminados en aplicación del inciso segundo del artículo 17 de la Ley 335 de 1996. En todo caso estos contratos vencerán el 31 de diciembre del año 2003.

Artículo 9°. A partir del año 2004, ningún concesionario tendrá menos del 11% de los espacios triple A, adjudicados en cada canal nacional de operación pública. Así mismo, los espacios se adjudicarán por las franjas horarias que sean determinadas por la Comisión Nacional de Televisión.

Artículo 10. Con el fin de garantizar la recepción de los canales de operación pública y privada a todos los habitantes del territorio nacional, aquellos podrán, a partir de la vigencia de la presente ley, utilizar medios tecnológicos distintos de los propios para transmitir y emitir sus señales de televisión a los territorios y poblaciones no cubiertas al momento de la expedición de la presente ley. Para este efecto podrán celebrar contratos con terceros y utilizar redes distintas de las autorizadas por el Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión, para cumplir con la obligación legal, contractual y/o reglamentaria de cubrir un determinado territorio o porcentaje de población.

En este caso, los operadores privados que acrediten la emisión de su señal a través de redes propias y/o de terceros en todos los departamentos y territorios del país, tendrán derecho a suspender la ampliación de la red propuesta en la licitación hasta el inicio de la prórroga de sus contratos.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

*Alfonso Lizarazo Sánchez, Samuel Moreno Rojas, María Cleofe Martínez,*  
Senadores de la República.

**EXPLICACION AL PLIEGO DE MODIFICACIONES  
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 34 DE 2000 Y ACUMULADO  
NUMERO 38 DE 2000 SENADO**

*por la cual se reforman las Leyes 182 de 1995, 335 de 1996  
y se dictan otras disposiciones en materia de televisión.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Se eliminan los canales locales como contribuyentes del 1% de la facturación bruta anual, por cuanto en este momento no la están pagando y se precisa que la facturación sea por concepto de pauta publicitaria semestral y su pago 45 días al vencimiento de los períodos semestrales.

Artículo 2°. Se establece la nueva redacción del artículo 34 de la Ley 182 de 1995 que versa sobre inversión extranjera. Se amplía hasta un 40% este tipo de inversión y queda establecida una condición de reciprocidad que incluye aspectos de transferencia tecnológica. Se elimina la posibilidad de acciones al portador en este caso de inversión.

Artículo 3°. Queda prácticamente igual.

Artículo 4°. Igual.

Artículo 5°. Se mantienen los porcentajes de programación nacional establecidos en el artículo 33 de la Ley 182 de 1995. La forma de contabilizarse se hará trimestralmente.

Artículo 6°. Se le da facultades a la Comisión Nacional de Televisión para reglamentar la repetición de programas que deban ser incluidos.

Artículo 7°. Se agrega un parágrafo estableciendo unos criterios para la reestructuración de los contratos. En él se tendrán en cuenta la recuperación de los costos de servicios de la red pública de transmisión.

Artículo 8°. Se precisan los procesos de selección y se agrega a quienes se encuentren inscritos en el registro.

Artículo 9°. Queda igual.

Artículo 10. Artículo nuevo.

Artículo 11. Queda igual.

Nota: Los artículos 7° y 8° aprobados en primer debate se eliminan.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NUMERO 72 DE 2000 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba la Convención  
sobre Pronta Notificación de Accidentes Nucleares,  
aprobada en Viena el 26 de septiembre de 1986.*

Honorable Presidente

MARIO URIBE ESCOBAR

Senado de la República

Siguiendo instrucciones de la Mesa Directiva del Senado de la República, someto a consideración, de los honorables Senadores, la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 72 de 2000 Senado, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre Pronta Notificación de Accidentes Nucleares, aprobada en Viena el 26 de septiembre de 1986.

La cantidad de aplicaciones nucleares continúa aumentando en el mundo. Muchas de estas aplicaciones no conocen fronteras, como lo demostró el accidente de la planta de generación eléctrica nuclear de Chernobyl. Luego de este accidente, se han venido adoptando medidas para hacer el empleo de las tecnologías nucleares más seguras y para minimizar los afectos de los accidentes nucleares y emergencias radiológicas que se presentan con las radiaciones ionizantes. Una de las medidas más efectivas es el suministro de toda la información relacionada con un accidente o emergencia, durante todo el tiempo que éste dure, por parte del país donde éste ocurre, para que los países vecinos que puedan verse afectados, tomen las acciones adecuadas que permitan minimizar los riesgos a la población y el ambiente.

Para mejorar la cooperación internacional en este intercambio de información se adoptó el 26 de septiembre de 1986 la Convención sobre Notificación Temprana en caso de Accidente Nuclear, la cual entró en vigor el 27 de octubre del mismo año. La entidad depositaria de este instrumento internacional es el Organismo Internacional de Energía Atómica, OIEA, con sede en Viena, lugar donde se preparó un texto. La Convención establece un sistema de notificación de accidentes nucleares que potencialmente pueden liberar materiales radiactivos que traspasen fronteras, creando un riesgo de importancia radiológica para otros países. La convención obliga a los países a informar la hora, lugar, liberación de radiación y muchos otros datos de accidente nuclear, los cuales son necesarios para evaluar la situación; permitiendo aplicar las medidas que facilitan minimizar el riesgo a la población y al medio ambiente. Esta información debe seguirse suministrando durante toda la duración del accidente. La notificación debe ser hecha a los países afectados, directamente o a través de la OIEA, así como al mismo organismo. La información es obligatoria en relación con instalaciones o actividades incluidas en el artículo 1° de la Convención. En desarrollo del artículo 3°, los países pueden informar así mismo, acerca de otros accidentes. Los cinco Estados, reconocidos como poseedores de armas nucleares (China, Francia, Rusia, Inglaterra y los Estados Unidos de América) han manifestado su intención de informar acerca de accidentes que ocurran con armas nucleares y prueba de las mismas, aunque la Convención no los obliga a ellos.

En el caso de Colombia, el ser parte de la Convención hará obligatorio informar acerca de accidentes o emergencias que ocurran con el reactor nuclear de investigación y la planta de irradiación gamma localizadas en Ingeominas, el transporte de combustibles del reactor nuclear o de la fuente de la planta de irradiación gamma. Así mismo, deberemos informar sobre emergencias o accidentes originados en el empleo, transporte, almacenamiento y disposición final de radioisótopos para uso médico, industrial, agrícola, investigativo y otros fines. Nuestra participación en la Conven-

ción nos permitirá recibir la información necesaria para adoptar las medidas adecuadas, en caso de accidentes o emergencias en países vecinos, o por ejemplo en caso de que en nuestro territorio caigan objetos especiales que usen radioisótopos en la generación eléctrica.

En desarrollo del artículo 7° de la Convención, el Gobierno debe designar la autoridad competente y el punto de contacto, responsable por el suministro y/o recepción de la información.

En abril de 1999, la Convención contaba con 84 países y organizaciones (FAO, OMS, OMM) parte. Todos los países de la región de América Latina y el Caribe que poseen una actividad importante en cuanto al empleo de las tecnologías nucleares, con la excepción de Colombia, Ecuador y Venezuela, eran parte en la Convención.

Por las razones expuestas, someto a la plenaria del Senado de la República la siguiente proposición: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 72 de 2000 Senado, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre Pronta Notificación de Accidentes Nucleares, aprobada en Viena el 26 de septiembre de 1986.

Cordialmente,

*Ricardo Losada Márquez,*

Senador de la República.

\* \* \*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NUMERO 298 DE 2000 SENADO, NUMERO 280  
DE 2000 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del natalicio  
del ilustre hombre público José María Villa.*

Honorable Senador

MARIO URIBE

Presidente

Senado de la República.

Respetados Senadores, siguiendo instrucciones de la Mesa Directiva del Senado de la República presento ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 298 de 2000 Senado, 280 de 2000 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del natalicio del ilustre hombre público José María Villa.

Es una iniciativa cuyo objetivo es conmemorar los ciento cincuenta (150) años del nacimiento del ilustre hombre público “José María “Villa”. Pero, ¿quién era José María Villa? Un ingeniero colombiano creador de puentes colgantes catalogados como monumentos nacionales, entre los cuales se destaca “El puente de Occidente” que hasta el año 1996 fue el de mayor luz en Suramérica (extensión de 292 metros sobre el río Cauca) y obra única en el diseño por más de treinta (30) años.

José María Villa se destacó como catedrático y profesor de la Escuela de Artes y Maquinaria y luego en la Escuela Nacional de Minas. Su pedagogía y didáctica de la ingeniería le permitieron formar integralmente a un selecto y numeroso grupo de profesionales en ingeniería, los cuales han sido multiplicadores de estos particulares proyectos de formación profesional.

El Ingeniero Villa se dedicó, durante su vida, a cristalizar la construcción de vías y puentes para facilitar la comunicación entre las diferentes regiones colombianas, estimulando sus desarrollos económicos y sociales.

Hoy no sólo debemos recordar su nombre y colocar una ofrenda floral en el busto suyo ubicado en el puente de Occidente, o realizar el embelleci-

miento del salón de “Resistencia de Materiales” en la Escuela de Minas. Es necesario, que al cumplirse 150 años del nacimiento de tan ilustre personaje, sea el momento para que el Congreso de la República de Colombia exalte su memoria y en su homenaje le dé continuidad a su valiosa obra formación profesional.

Por las anteriores consideraciones, me permito proponer ante la plenaria del honorable Senado de la República la siguiente proposición: Sométase a segundo debate la aprobación del Proyecto de ley número 298 de 2000 Senado, 280 de 2000 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del natalicio del ilustre hombre público José María Villa.

Cordialmente,

*Ricardo Losada Márquez,*  
Senador de la República.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 298 DE 2000 SENADO,  
NUMERO 280 DE 2000 CAMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del natalicio del ilustre hombre público José María Villa.*

Artículo 1°. Con motivo de cumplirse los ciento cincuenta (150) años del nacimiento del ilustre ingeniero José María Villa, la Nación colombiana exalta su vida y obra como modelo de dignidad y consagración al servicio de la comunidad.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional en asocio con el departamento de Antioquia construirá en el municipio de Sopetrán una Unidad Educativa, la cual llevará el nombre del ingeniero José María Villa.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, y en desarrollo del artículo 6° –Sector Transporte– de la Ley 508 de 1999 “Plan Nacional de Desarrollo”, ordenará la construcción de la carretera “Túnel de Occidente – San Jerónimo – Sopetrán y la pavimentación del tramo comprendido entre los municipios de Belmira – Horizontes – Sopetrán en el departamento de Antioquia. En ambas obras se ubicarán sendas placas en conmemoración de los ciento cincuenta (150) años de nacimiento del ingeniero “José María Villa”.

Artículo 4°. A partir de la sanción de la presente ley, el Gobierno Nacional apropiará las partidas presupuestales correspondientes para el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley.

**CONTENIDO**

Gaceta número 443 - Viernes 10 de noviembre de 2000

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 119 de 2000 Senado, por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. ....	1
Proyecto de ley número 120 de 2000 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 100 de 1993 y se adoptan normas relacionadas con los precios de venta al público de productos farmacéuticos y medicamentos y se dictan otras disposiciones. ....	13

PONENCIAS

Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 296 de 2000 Senado, 184 de 1999 Cámara, por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	15
Ponencia para Primer Debate al Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 296 de 2000 Senado, 184 de 1999 Cámara, por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla “Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones”. ....	16
Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 034 de 2000 Cámara, y acumulado 38 de 2000 Senado, por la cual se reforman las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996 y se dictan otras disposiciones. ....	17
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 72 de 2000 Senado, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre Pronta Notificación de Accidentes Nucleares, aprobada en Viena el 26 de septiembre de 1986. ...	19
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 298 de 2000 Senado, número 280 de 2000 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del natalicio del ilustre hombre público José María Villa. ....	19