

Sentencia T-596/02

PARTICIPACION CIUDADANA-Alcance

PARTICIPACION CIUDADANA-Derecho deber

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

VEEDURÍAS CIUDADANAS-Normas específicas constitucionales

La propia jurisprudencia constitucional reconoce que pueden existir normas específicas sobre veedurías ciudadanas que sean constitucionales, así no se encuentren en una ley estatutaria, cuando tales normas no toquen el “núcleo esencial” del derecho de participación. No podía ser de otra manera, no sólo por la interpretación restrictiva de las cláusulas sobre reserva de ley estatutaria, sino porque la efectividad de los derechos fundamentales no está supeditada a su desarrollo por el legislador, sino que es la ley la que se encuentra sometida a la Constitución. En todo caso, considera la Sala que el hecho de que la organización de ciudadanos, conformada para desarrollar conjuntamente una actividad de vigilancia y control, tenga dentro de su nombre la palabra “veeduría”, en modo alguno quiere decir que se trate de una de las veedurías ciudadanas que ha de ser creada con base en una ley estatutaria.

VEEDURIAS CIUDADANAS-Alcance bajo la ley 563 de 2000

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-Acceso a la información

En una democracia participativa el derecho a acceder a la información constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho político fundamental a participar en “el control del poder político”, de lo cual depende la efectividad del principio de responsabilidad política así como la materialización del principio de publicidad que rige la función administrativa. Los términos en los cuales está consagrada la obligación de publicidad en el artículo 51 citado, muestran que la administración debe tomar las medidas necesarias para que esa comunicación sea efectiva. No se puede, por ejemplo, publicarla de tal forma que sea incomprensible para los ciudadanos. Todo lo contrario. El mandato es que debe hacerse todo lo posible para que cualquier persona, sin tener mayores conocimientos en materia contable, pueda acceder a la información allí consignada, comprenderla y analizarla.

DERECHO A LA INFORMACION-Deber de publicidad por el Departamento Administrativo de fomento Ecoturístico del Amazonas

Referencia: expediente T-496339

Acción de tutela de Lucía García Garzón
contra el Departamento Administrativo de
Fomento Ecoturístico del Amazonas

Temas:

Participación ciudadana, control a la
gestión de la administración
Veedurías ciudadanas
Acceso a la información

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., primero (1º) de agosto de dos mil dos (2002)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Penal del Circuito de Leticia, dentro de la acción de tutela de Lucía García Garzón contra el Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico del Amazonas.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 13 de septiembre de 2001 proferido por la Sala de Selección Número Nueve y repartido a la Sala Tercera de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Lucía García Garzón, Presidenta del Grupo de Veeduría Ciudadana del Amazonas, presentó el 3 de mayo de 2001 acción de tutela contra el Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico del Amazonas, por considerar que la decisión adoptada por dicha entidad de negarse a suministrar una copia de su ejecución presupuestal de los años 2000 y 2001 viola el

derecho constitucional de petición de información. Los hechos que sirven de fundamento al amparo solicitado son los siguientes:

1.1. El 15 de marzo de 2001 el Grupo de Veeduría Ciudadana del Amazonas por intermedio de su Presidenta elevó un derecho de petición al señor Ángel María Mejía Gámez, Director del Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico del Amazonas, solicitándole que les enviara al Grupo una copia de la ejecución presupuestal correspondiente a los ingresos y egresos de los años 2000 y 2001, y que le diera estricto cumplimiento a la publicación ordenada por el artículo 51 del Estatuto anticorrupción, Ley 190 de 1995.¹

1.2. El 16 de marzo de 2001, el señor Mejía Gámez, Director del Departamento Administrativo en cuestión, indicó a la accionante, primero, que las copias solicitadas debía pedírselas al Departamento Financiero de la Gobernación del Amazonas, y segundo, que el cumplimiento de la publicación ordenada por el artículo 51 del Estatuto anticorrupción le corresponde a la Oficina Jurídica, por lo que es a dicha dependencia a donde debe remitir su solicitud.

1.3. Posteriormente, el 29 de marzo, la Presidenta, el Subdirector Ejecutivo (e), el Fiscal y el Secretario General del Grupo de Veeduría Ciudadana del Amazonas, en razón a que consideraron insatisfactoria la respuesta recibida, insistió en su petición en los siguientes términos,

“Es obvio que la Veeduría Ciudadana en nombre de la Sociedad Civil organizada desea conocer el manejo de los bienes y recursos del estado que se han ejecutado, están en ejecución y están en proyecto de ejecutar por parte de la Entidad puesta bajo su Dirección Administrativa; es por ello que en el punto primero del Derecho de Petición se le solicita la Ejecución Presupuestal del año 2000 y del presente año 2001 correspondiente a la Institución que Ud. Dirige por ser hoy como su nombre lo indica un Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico (antes Secretaría de Turismo y Fronteras).

Al punto 2 del Derecho de Petición no tiene objetivo distinto que el de recordar a su Despacho por ser un Departamento Administrativo, el cumplimiento del artículo 51 de la Ley 190 de 1995 (Estatuto Anticorrupción) (...)

En virtud de lo anterior y si el Señor Director del Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico considera que su Despacho no es el competente para resolver el Derecho de Petición, con el debido respeto le solicitamos dar aplicación al artículo 33 del Código

¹ Estatuto anticorrupción (Ley 190/95), artículo 51 — Con fines de control social y de participación ciudadana, que permitan vigilar la gestión pública, a partir de la vigencia de la presente Ley, las alcaldías municipales y distritales y las oficinas o secciones de compras de las gobernaciones y demás dependencias estatales, estarán obligadas a publicar en sitio visible de las dependencias de la respectiva entidad, una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común, una relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas. || Parágrafo. A nivel municipal, el personero municipal vigilará el cumplimiento de esta norma. A nivel departamental y nacional lo hará la Procuraduría General de la Nación.

Contencioso Administrativo² (...)

En forma comedida invitamos al Señor Director del Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico (antigua Secretaría de Turismo) a tener en cuenta lo estipulado en los artículos 32, 34 y 35 de la Ley 489 de 1998.”

1.4. El 24 de abril de 2001 el Director del Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico del Amazonas, Ángel María Mejía Gámez respondió al Grupo de Veedurías en los siguientes términos,

“En respuesta a sus oficios (...) me permito manifestarle que mediante sentencia C-1338 de octubre 4 de 2000 la Honorable Corte Constitucional, declaró la inexecutable de la Ley 563 de 2000 y consideró que la citada sentencia no priva a los ciudadanos del derecho de ejercer el control sobre la gestión pública, pero que ‘mientras el Congreso de la República no expida la correspondiente ley estatutaria, dicho ejercicio no podrá llevarse a cabo a través del mecanismo de las veedurías ciudadanas’ (resaltado fuera del texto).”

2. Argumentos de la demanda y solicitud

En su demanda Lucila García Garzón pretende que se le tutele su derecho de petición de información, y el de las demás personas pertenecientes al Grupo de Veeduría Ciudadana del Amazonas. Consecuentemente solicita que el juez de tutela ordene al Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico del Amazonas brindar la información solicitada.

Luego de señalar que el artículo 23 de la Constitución Nacional de 1991 consagra el derecho invocado a toda persona, sea natural o jurídica, sin limitación alguna por razones de sexo, nombre, clase social, raza, filiación política ni credo religioso, la demanda indica que cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 563 de 2000 mediante la sentencia C-1338 de 2000, en ningún momento limitó alguno de los derechos, acciones o mecanismos que los ciudadanos tienen de manera singular o plural para el ejercicio del control social tales como el derecho de petición, el libre acceso a los documentos públicos que no estén cobijados por la reserva conforme a la ley, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, la acción de grupo o la posibilidad de presentar denuncias.

3. Sentencia de primera instancia

² Código Contencioso Administrativo, artículo 33 — Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días.

En sentencia del 17 de mayo de 2001, el Juzgado Segundo Penal Municipal de Leticia, Amazonas, concedió el amparo solicitado, por considerar que la entidad accionada desconoció el derecho de petición de Lucila García Garzón como Presidente de la Veeduría Ciudadana.

El Juez de instancia consideró que una respuesta a una petición de información es satisfactoria cuando permite que el administrado se entere a plenitud sobre lo solicitado, pues el Estado debe atender a los gobernados con un criterio de efectividad. Sostuvo la sentencia,

“Lo anterior significa que a dicha solicitud no se le ha dado respuesta dentro de los términos establecidos en el artículo 6 del Código Administrativo, vale decir dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su recibo, y en esa medida, se ha vulnerado el derecho de petición, erigido como fundamental en el artículo 23 de la Constitución Nacional, como podemos ver en esta tutela impetrada por la accionante Lucía García Garzón; referente a su derecho vulnerado encontramos dentro del expediente a folio 11 y 12 la evasiva a la respuesta solicitada por la accionante (...)”

El Juez resolvió ordenar al Director de la entidad accionada que en el término de 48 horas diera cabal respuesta a la solicitud elevada por Lucía García Garzón.

4. Impugnación

El 22 de mayo de 2001, el Director del Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico del Amazonas impugnó el fallo proferido por el Juez Segundo Penal Municipal de Leticia, Amazonas. En su escrito indicó que a partir de lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-1338 de 2000

“(...) y sin mayores análisis tenemos que la peticionaria está actuando o aduciendo calidad que no le corresponde, ejerciendo unas funciones que legalmente no están reglamentadas, es decir, hay una indebida representación.

(...)

Como reiteré anteriormente y prevaleciendo el principio de celeridad, se dio contestación inmediata a la solicitud en los mejores términos, informándole que acudiera al departamento Financiero de la Gobernación, en procura de la información presupuestal requerida.”

5. Sentencia de segunda instancia

Por medio de sentencia del 6 de julio de 2001, el Juzgado Penal del Circuito de Leticia, decidió revocar el fallo de tutela de primera instancia. Luego de citar los apartes de la sentencia C-1338 de 2000 señalados por la entidad accionada señaló,

“Dado que la Entidad accionada satisfizo los requerimientos de la actora, sobra, por sustracción de materia pronunciarnos al respecto; además debemos considerar el último fallo citado de la H.C.C. sobre la inoperancia de las Veedurías frente a la gestión pública, razones más que suficientes para despachar desfavorablemente la petita incoada, deprecando el fallo de instancia.”

6. Solicitud de Revisión

El 10 de septiembre de 2001, el Personero Municipal de Leticia solicitó a la Corte Constitucional que seleccionara para revisión el presente proceso, pues consideró que al dejar el fallo de tutela de segunda instancia “(...) sin piso legal el derecho a accionar por parte de las Veedurías Ciudadanas, se perdería un gran logro otorgado por la Carta Política del año 1991 a los Organismos de Control Social del Estado.”

7. Pruebas solicitadas por la Sala de Revisión

7.1. La Sala Tercera de Revisión solicitó a la entidad accionada si se había dado cumplimiento a la publicación ordenada por el artículo 51 de la Ley 190 de 1995, durante los años 2000 y 2001. Hernán Harlod Carvajal, Director (e) se limitó a responder lo siguiente,

“La señora Lucía García Garzón presidenta del grupo de veeduría Ciudadana del Amazonas solicita a este despacho por medio de oficio número 034 de Marzo 15 de 2001 copias de la ejecución presupuestal del año 2000 y 2001, para lo cual el departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico da contestación el día 16 de marzo de 2001 a dicho oficio, informándole de manera muy respetuosa que esta dependencia no había ejecutado presupuesto, pero nuevamente el día 29 de marzo de 2001 la señora Garzón insiste y solicita la misma información. Y de hecho se contestó el día 24 de abril de 2001, pero esta vez manifestándole que mediante sentencia C-1338 de octubre 4 de 2000 la Honorable Corte Constitucional, declaró la inexecutable de la Ley 563 de 2000. Pero la señora no estando satisfecha interpone una acción de tutela en contra de esta dependencia, la cual el Juzgado Segundo Penal Municipal falla a favor de la señora Lucía Garzón y en la cual se ordena dar contestación a la solicitud, (sic) por lo que en el acto se le dio la misma respuesta. Viéndonos en un proceso de nunca acabar, esta dependencia interpone un recurso de apelación contra el fallo proferido por primera instancia, en dicha (sic) recurso se nombra nuevamente la inexecutable de la ley 563 de 2000, como la también (sic) se resalta que dicha solicitud realizada por la señora Lucía Garzón no cumplía con los requisitos legales que como mínimos los establecidos en los numerales 3 y 4 del art. 5 del C.C.A, el juzgado de cargo estudio (sic) la apelación el cual fallo (sic) a favor del departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico.”

7.2. La Sala de Revisión solicitó a la Procuraduría General de la Nación que le informara cómo se había llevado a cabo la vigilancia ordenada por el parágrafo del artículo 51 de la Ley 190 de 1995, durante los años 2000 y 2001 en lo que a la entidad accionada se refiere.

El procurado General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón indicó,

“(…) me permito manifestarle que según información escrita recibida de la procuraduría Regional del Amazonas, que es la dependencia competente a nivel departamental, no ha habido durante los años 2000 y 2001 vigilancia de la publicación en sitio visible de los actos aludidos en el artículo 51 de la Ley 190 de 1995. Dicha comunicación se adjunta.³

En la fecha, se está impartiendo instrucción sobre la materia.”

A la anterior comunicación se adjuntó la circular enviada por el Procurador General de la Nación a las Procuradurías Delegadas, Regionales, Provinciales y Personerías Municipales, en el que luego de citar el artículo 51 de la Ley 190 de 1995 señaló lo siguiente,

“Como quiera que se ha tenido conocimiento de la falta de ejercicio de la vigilancia de los actos mencionados en el artículo arriba transcrito, por parte de las dependencias de la Procuraduría que tienen la obligación legal de hacerlo, se recuerda, a partir de la fecha, su cumplimiento so pena de incurrir en las consecuentes responsabilidades legales por la inobservancia de los deberes y obligaciones asignadas a este ente de control.”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Problema Jurídico

Vistos los antecedentes del caso, la Sala considera que debe resolverse el siguiente problema jurídico: ¿Puede una entidad estatal negarse a suministrar información acerca de su ejecución presupuestal, a un grupo de ciudadanos asociados para fiscalizar la labor estatal, debido a que estos actúan bajo la denominación de *Veeduría*? Pasa la Sala a resolver la cuestión.

2. El libre ejercicio de los derechos políticos y de la participación ciudadana consagrados en la Constitución no depende de que exista una ley estatutaria para las *veedurías*

³ Sostuvo en comunicación de diciembre 14 de 2001 la Procuradora Regional del Amazonas, Marilú Celemin Redondo: “Una vez revisados los archivos que reposan en esta Procuraduría Regional para establecer si se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el parágrafo del artículo 151 de la Ley 190 de 1995, en relación con la vigencia que esta Entidad debe ejercer sobre el departamento Administrativo Ecoturístico del Amazonas, no se encontró registro alguno que indique cabal cumplimiento a dicha obligación.”

2.1. Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, para la Carta Política de 1991 la participación ciudadana es un principio fundante del estado. Al respecto la Corte ha dicho,

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

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

Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria”⁴

En un Estado social de derecho, democrático y participativo, la actuación de los ciudadanos en los ámbitos públicos no es un privilegio; hace parte integral de la forma como es concebido el poder y la manera como puede ser ejercido, lo cual la hace necesaria.⁵ Por eso, la participación ciudadana además de ser un

⁴ Sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁵ En la sentencia C-580/01 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) se dijo al respecto: “No puede negarse que el gran reto que enfrenta el Estado Social de Derecho que propugna la Carta de 1991, es el de contar con una sociedad civil democrática, participativa y pluralista que consciente de su responsabilidad colectiva sea capaz de ejercer sus derechos y asumir sus deberes dentro de un ambiente de libertad, tolerancia y solidaridad, para lo cual se deben propiciar las condiciones necesarias que permitan su desarrollo, no como un ente aislado, autónomo y autorregulado, sino como parte de un sistema más grande en el que cada una de los actores —Estado y

derecho es considerada por la jurisprudencia constitucional como una responsabilidad de los miembros de la comunidad política.⁶

El ámbito del control a la administración es un ejemplo de ello; son varios los casos en los que el legislador cuenta con los ciudadanos para asegurar la correcta ejecución de una política pública, brindándoles herramientas para que puedan enterarse de cuál fue el desempeño de las entidades encargadas de implementarla. Es precisamente dentro de este espíritu que el legislador expidió los artículos 32, 34 y 35 de la Ley 489 de 1998, citados por el accionante, en los cuales se dice,

artículo 32. *Democratización de la Administración Pública.* Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

1. Convocar a audiencias públicas.
2. Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.
3. Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos.
4. Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.
5. Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.
6. Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

sociedad— sirven a un propósito común y complementario, como es el desarrollo económico y el consecuente mejoramiento de la calidad de vida de la población. || Esta es la tendencia contemporánea en el derecho constitucional, que a diferencia de la liberal tradicional - que imaginaba al Estado y a la sociedad como dos sistemas autónomos y diferentes, con límites bien definidos y mínimas relaciones entre sí -, entiende que el Estado Social debe intervenir para estructurar y fortalecer una sociedad con la cual pueda interactuar permanentemente, aún cuando el resultado de esta interdependencia sea la transformación del propio Estado y de la sociedad, con la eventual y consecuente difuminación entre los límites de lo público y lo privado.”

⁶ Al respecto sostuvo la Corte en la sentencia C-1338/00 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger): “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.”

Artículo 34. *Ejercicio del control social de la administración.* Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.

Artículo 35. *Ejercicio de la veeduría ciudadana.* Para garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) *Eficacia de la acción de las veedurías.* Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías;

b) *Acceso a la información.* Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta;

c) *Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública.* El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención. En la ejecución de dicho plan contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal.

Estas normas, al igual que otras incluidas en la ley de contratación (Ley 80 de 1993) o en el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), evidencian la necesidad de que los ciudadanos, concebidos ahora como personas activas y responsables, participen en el control de la administración. Esta Sala ya ha subrayado el gran alcance del cambio en la concepción del ciudadano que se dio en 1991 por el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa. Al respecto dijo,

“Con la Constitución de 1991 se inició constitucionalmente el tránsito de la democracia representativa a la participativa. Esta nueva concepción de

nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. En la democracia representativa liberal clásica, se tenía una visión del ciudadano según la cual su papel se limitaba a elegir a quienes sí tenían el conocimiento y las capacidades suficientes para hacerse cargo de los asuntos del Estado. En palabras de Montesquieu: "El pueblo es admirable para elegir aquellos a quienes debe confiar una parte de su autoridad, pero ¿sabrá conducir un asunto, conocer los lugares, las ocasiones, los momentos y aprovecharse de ellos? No, no lo sabrá. La gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo en modo alguno lo es, lo que constituye uno de los graves inconvenientes de la democracia. El pueblo no debe entrar en el Gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que está muy a su alcance".

En la democracia participativa, hay una concepción por completo contraria a la que expresa Montesquieu acerca del ciudadano y de su papel en la vida pública. En este sistema, en lugar de desconfiarse del ciudadano, éste goza de plena confianza, lo cual se manifiesta en el derecho que se le otorga de participar en los procesos decisorios públicos que habrán de afectarlo, pues se entiende que es el ciudadano quien en realidad sabe cuáles son sus necesidades y, en esa medida, cuáles las prioridades en la distribución de recursos escasos y, además, tiene mayor interés en obtener los resultados perseguidos.⁷

2.3. Ahora bien, esta Sala no comparte la tesis presentada tanto por la parte accionada como por el juez, según la cual la declaratoria de inexecutable de la Ley 563 de 2000, "*por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*", e implica que no puede existir algún grupo que dentro de su nombre use la expresión veeduría. En efecto, en la sentencia que declaró executable dicha ley se indica,

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

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-637 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) En este caso se indicó que en una democracia participativa los ciudadanos tienen derecho deliberar autónomamente y a dialogar horizontalmente entre sí, sin la necesaria presencia de candidatos a cargos de elección popular.

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.⁸ (resaltado fuera del texto)

Es decir, la propia jurisprudencia constitucional reconoce que pueden existir normas específicas sobre *veedurías ciudadanas* que sean constitucionales, así no se encuentren en una ley estatutaria, cuando tales normas no toquen el “núcleo esencial” del derecho de participación. No podía ser de otra manera, no sólo por la interpretación restrictiva de las cláusulas sobre reserva de ley estatutaria, sino porque la efectividad de los derechos fundamentales no está supeditada a su desarrollo por el legislador, sino que es la ley la que se encuentra sometida a la Constitución.

2.4. En todo caso, considera la Sala que el hecho de que la organización de ciudadanos, conformada para desarrollar conjuntamente una actividad de vigilancia y control, tenga dentro de su nombre la palabra “veeduría”, en modo alguno quiere decir que se trate de una de las *veedurías ciudadanas* que ha de ser creada con base en una ley estatutaria. El párrafo citado una y otra vez por el Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico del Amazonas para justificar su negativa, tiene un alcance diferente al que se le pretende dar en el presente proceso; dijo la Corte,

“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*.”

El “mecanismo de las *veedurías ciudadanas*” no es todo grupo conformado por los ciudadanos para participar en el ámbito público, o para ejercer un control de la administración, simplemente por el hecho de autodenominarse “veeduría”. La *Veeduría* a la que hacía referencia la Ley 563 de 2002 se trataba de una institución jurídica que contemplaba, reglas específicas para su creación, principios democráticos que regían la organización interna, restricciones, limi-

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1338/00 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

taciones, así como también condiciones y herramientas especiales que no se otorgan a otras organizaciones para ejercer a cabalidad sus funciones de control.

“*Veeduría ciudadana*” en los términos de dicha ley era entonces una institución jurídica con características, requisitos y efectos jurídicos propios. El hecho de que actualmente no exista la ley de veedurías tiene como efecto que los grupos de ciudadanos no pueden gozar de las especiales prerrogativas que se contemplaban para dichas organizaciones. Sin embargo, los ciudadanos pueden recurrir a las otras formas legales asociativas existentes, para crear personas jurídicas con propósitos de participación y vigilancia de la administración, pudiendo incluso denominarlas “veedurías”. Por eso la Corte dijo en el párrafo tantas veces citado a lo largo de este proceso, que la decisión que en aquella sentencia se adoptó “(...) de ninguna manera priva a los ciudadanos del derecho de ejercer control sobre la gestión pública”.

Cuando la Sala Plena estudió la regulación de las veedurías la declaró inconstitucional por haber sido tramitada como una ley ordinaria y no como una ley estatutaria. Con esta decisión se defendió la reserva que en materia de ley estatutaria fija la Constitución, que al fondo no es otra cosa que respetar la decisión del constituyente de que la regulación de este tipo de mecanismos, requieren un consenso amplio, un consenso que supere el acuerdo de la mayoría simple. Mal podría pensarse que esta decisión, inspirada en una clara defensa del principio democrático y de la importancia de las *veedurías* en el contexto de una forma de gobierno participativa, dan sustento a decisiones que impiden el desempeño de ciudadanos activos y responsables que se ocupan de controlar la gestión de la administración.

3. Los grupos ciudadanos que busquen adelantar labores de control, tienen derecho a acceder a la información que jurídicamente es pública

3.1. Para la Sala de Revisión es inadmisibles la conducta de la entidad accionada, en especial si se tiene en cuenta que la accionante solicitó la información en virtud de el artículo 51 de la Ley 190 de 1995 (Estatuto Anticorrupción) y no de alguna facultad o derecho que la legislación le otorgue a las veedurías ciudadanas. Dice la norma:

“Artículo 51. Con fines de control social y de participación ciudadana, que permitan vigilar la gestión pública, a partir de la vigencia de la presente Ley, las alcaldías municipales y distritales y las oficinas o secciones de compras de las gobernaciones y demás dependencias estatales, estarán obligadas a publicar en sitio visible de las dependencias de la respectiva entidad, una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común, una relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas.

Parágrafo. A nivel municipal, el personero municipal vigilará el cumplimiento de esta norma. A nivel departamental y nacional lo hará la Procuraduría General de la Nación.”

Se trata pues de una obligación que las distintas dependencias de la administración deben cumplir y si éstas no la acatan, es el propio Estado, por intermedio del personero municipal y de la Procuraduría General de la Nación, el llamado a tomar las medidas para asegurar su cumplimiento. No se necesita pues tener una condición especial para que se pueda elevar la petición presentada por la accionante, y los demás miembros de la organización a la cual ella pertenece. Simplemente en su condición de ciudadanos de una democracia participativa deberían ser atendidos.

Esta obligación legal es de suma importancia puesto que es una concreción de derechos constitucionales fundamentales y de principios que rigen la función pública. En una democracia participativa el derecho a acceder a la información (artículo 20, C.P.) constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho político fundamental a participar en “el control del poder político” (artículo 40, C.P.), de lo cual depende la efectividad del principio de responsabilidad política (artículo 133, C.P.) así como la materialización del principio de publicidad que rige la función administrativa (artículo 209 C.P.).

3.2. Ahora bien, los términos en los cuales está consagrada la obligación de publicidad en el artículo 51 citado, muestran que la administración debe tomar las medidas necesarias para que esa comunicación sea efectiva. No se puede, por ejemplo, publicarla de tal forma que sea incomprensible para los ciudadanos. Todo lo contrario. El mandato es que debe hacerse todo lo posible para que cualquier persona, sin tener mayores conocimientos en materia contable, pueda acceder a la información allí consignada, comprenderla y analizarla. La administración está al servicio de la comunidad puesto que los funcionarios, de manera directa o indirecta, derivan su poder de los ciudadanos. Sólo funcionarios deseosos de ocultar información, ven como enemigos a los grupos de ciudadanos que legítimamente fiscalizan al Estado.

En el caso de la referencia, el Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico del Amazonas no ha actuado correctamente. Además de no haber cumplido la disposición legal que le impuso el deber de publicidad, se ha empeñado en evadir sus obligaciones. Los argumentos esgrimidos por la entidad, antes que razones jurídicas válidas que atienden a intereses jurídicos legítimos, constituyen burladeros detrás de los cuales pretende esconderse la información a la que todo ciudadano tiene derecho a acceder.

Es así como llega incluso a distorsionar los hechos, pues mientras que en la comunicación que remitió a este Despacho sostiene que se respondió amablemente indicando las razones por las cuales ellos no deben cumplir con dicha obligación, en la repuesta consignada en el expediente, la cual fue transcrita en los antecedentes de este fallo, se advierte que la respuesta fue

escueta y se limitó a encontrar una justificación para eludir sus deberes constitucionales y legales.

3.3. Por último, debe resaltar la Sala que gracias a la labor cívica que realizan la accionante y los demás ciudadanos que conforman el Grupo de Veeduría, la entidad accionada se ve obligada a rendir cuentas. Además, sus peticiones ayudaron a poner en marcha los mecanismos de control del Estado, la Personería Municipal y la Procuraduría General de la Nación.

Por lo tanto, pasa la Sala de Revisión a conceder el amparo solicitado, ordenando a la entidad accionada que si aún no lo ha hecho, brinde la información solicitada por la accionante.

III. DECISIÓN

En conclusión, un grupo de ciudadanos, así se autodenominan *veeduría ciudadana*, asociados para fiscalizar la gestión estatal, puede solicitarle a una entidad pública que suministre de manera clara y completa la información que por mandato constitucional y legal debe ser pública.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Revocar la sentencia proferida el 6 de julio de 2001 por el Juzgado Penal del Circuito, y en su lugar tutelar el derecho de petición de Lucía García Garzón y las demás personas a nombre de quien ésta actúa, dentro del proceso de la acción de tutela interpuesta por ella en contra del Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico.

Segundo.- Ordenar al Departamento Administrativo de Fomento Ecoturístico que, si aún no lo ha hecho, responda de fondo la petición presentada por la accionante, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de este fallo. En caso de que la petición no pueda ser absuelta cabalmente por dicha dependencia, ésta deberá remitirla a la autoridad encargada de hacerlo y tomar las medidas necesarias para que el derecho de petición sea efectivamente respetado.

Tercero.- Librar, por medio de la Secretaría General, las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. El fallo se comunicará también a la Defensoría del Pueblo.

Cuarto.- Remitir, para lo de su competencia, copia de la sentencia y del

expediente a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General