

Nº 9

CONSTRUYENDO RECOMENDACIONES PARA LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

-Memorias de una jornada de trabajo-
Realizada en Bogotá, el 2 de noviembre de 2004



© **CUADERNOS DE TRANSPARENCIA**
No. 9 CONSTRUYENDO RECOMENDACIONES
PARA LA REGLAMENTACIÓN DE
LA LEY DE VEEDURÍAS CIUDADANAS
-MEMORIAS DE UNA JORNADA DE TRABAJO-

ISSN: 1657-7736

COLOMBIA - AMÉRICA DEL SUR
DICIEMBRE 2004

JUNTA DIRECTIVA

Guillermo Carvajalino Sánchez
Ramiro Santa García
Juan Luis Mejía Arango
Rubén Darío Lizalde Montoya
Doris Eder de Zambrano
Andrés Echavarría Olano
Alejandro Linares Cantillo
Rodrigo Gutiérrez Duque
Gustavo Bell Lemus

CONSEJO RECTOR

Andrés Echavarría Olano
Alejandro Linares Cantillo
Rodrigo Gutiérrez Duque
Gustavo Bell Lemus

DIRECTORA EJECUTIVA

Rosa Inés Ospina Robledo

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Calle 92 N0. 16-30 Oficinas 501, 502 y 304
Bogotá, D.C. Tels.: 622 6562
www.transparenciacolombia.org.co
Correo electrónico:
ciudadania@transparenciacolombia.org.co

PARTICIPARON EN ESTE NÚMERO

ÁREA DE CIUDADANÍA
TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
Marta Lucía Tamayo Rincón
Natalia Franco Borrero

Esta publicación contó con el
apoyo financiero de la Fundación
Konrad Adenauer



REALIZACIÓN EDITORIAL Y GRÁFICA

Zeta Periodismo 
Jannette Bonilla Torres
Victoria Peters Rada
Helda Martínez

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

UN APOORTE DESDE LA SOCIEDAD CIVIL A LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE VEEDURÍAS CIUDADANAS	5
---	---

OBJETIVO Y METODOLOGÍA DE LA JORNADA DE TRABAJO

PANEL DE INTRODUCCIÓN.....	11
TRANSPARENCIA POR COLOMBIA.....	12
PROGRAMA PRESIDENCIAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	20
MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE LA JUSTICIA.....	23

PANEL DE REFLEXIONES EN TORNO A LA LEY DE VEEDURÍAS

-RESUMEN DE LAS INTERVENCIONES-	27
EQUIPO GESTOR DE LA RED DE VEEDURÍAS DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA	28
CÁMARA DE COMERCIO DE CALI: VEEDURÍA AL SISTEMA MIO	30
VEEDURÍA CIUDADANA DEL AMAZONAS	31
RED NACIONAL DE VEEDURÍAS	32
RED VER	33
VEEDURÍA AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN.....	34

CONSTRUCCIÓN DE RECOMENDACIONES AL GOBIERNO NACIONAL PARA LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY

-RELATORÍA DE LA SESIÓN DE TRABAJO EN GRUPOS-	37
--	-----------

DOCUMENTOS DE APOYO

TEXTO DE LA LEY 850 DE 2003	47
APARTES DE LA SENTENCIA C292 DE 203 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	57
REFLEXIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY 850 DE 2003 VEEDURÍA CIUDADANA AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN	83

ANEXO

PARTICIPANTES EN LA JORNADA DE TRABAJO	94
---	-----------

PRESENTACIÓN

Un aporte desde la sociedad civil a la reglamentación de la Ley de Veedurías Ciudadanas

La Ley 850 de 2003, Ley de Veedurías Ciudadanas, es un esfuerzo legislativo que despierta múltiples expectativas, temores y dudas entre las organizaciones sociales y sobre amplios grupos de ciudadanos y ciudadanas que vienen desarrollando sistemáticamente ejercicios de control social o que vienen desempeñándose como veedores ciudadanos en nuestro país.

Hay posiciones diferentes frente a esta Ley, que van desde el resquemor a la “normatización del control social”, la desconfianza frente a la posible instrumentalización de las organizaciones sociales que hacen control, por parte de las entidades públicas y los órganos de control, hasta la expectativa de fortalecimiento y posicionamiento de las veedurías ciudadanas como instrumento privilegiado para observar y controlar los asuntos de interés público.

Transparencia por Colombia, en el marco de su *Programa Ampliación y Cualificación del Control Social*, tiene contacto con diversas veedurías ciudadanas y organizaciones sociales que hacen control social en distintas regiones del país, y ha tenido la oportunidad, de manera informal, de conocer algunas de las dudas y expectativas que ha ido despertando la Ley. Así mismo, en ejercicio de nuestras actividades de control social preventivo, hemos tenido que enfrentarnos a ciertos requisitos que como organización sin ánimo de lucro debemos cumplir en el marco de la implementación de la Ley de Veedurías y hemos cuestionando la pertinencia de los mismos.

Hay posiciones diferentes frente a la Ley, que van desde el resquemor a la “normatización del control social”, hasta la expectativa de fortalecimiento y posicionamiento de las veedurías ciudadanas como instrumento privilegiado para observar los asuntos de interés público.

En este contexto, y manteniendo nuestra convicción sobre la trascendencia que tienen en el país y en el mundo las veedurías ciudadanas en la lucha anticorrupción, desde Transparencia por Colombia hemos decidido liderar un debate amplio frente a la implementación de la Ley 850 de 2003, de cara a motivar la participación social en su proceso de reglamentación.

Como parte del ejercicio de debate, esta publicación, el número 9 de la Colección Cuadernos de Transparencia, recoge las memorias de un esfuerzo conjunto de organizaciones sociales, veedurías ciudadanas, redes de veeduría, cámaras de comercio y entidades públicas, de reunirse en una jornada de trabajo para reflexionar sobre de los alcances, vacíos y dudas que genera esta Ley y producir unas primeras recomendaciones que orienten su reglamentación.

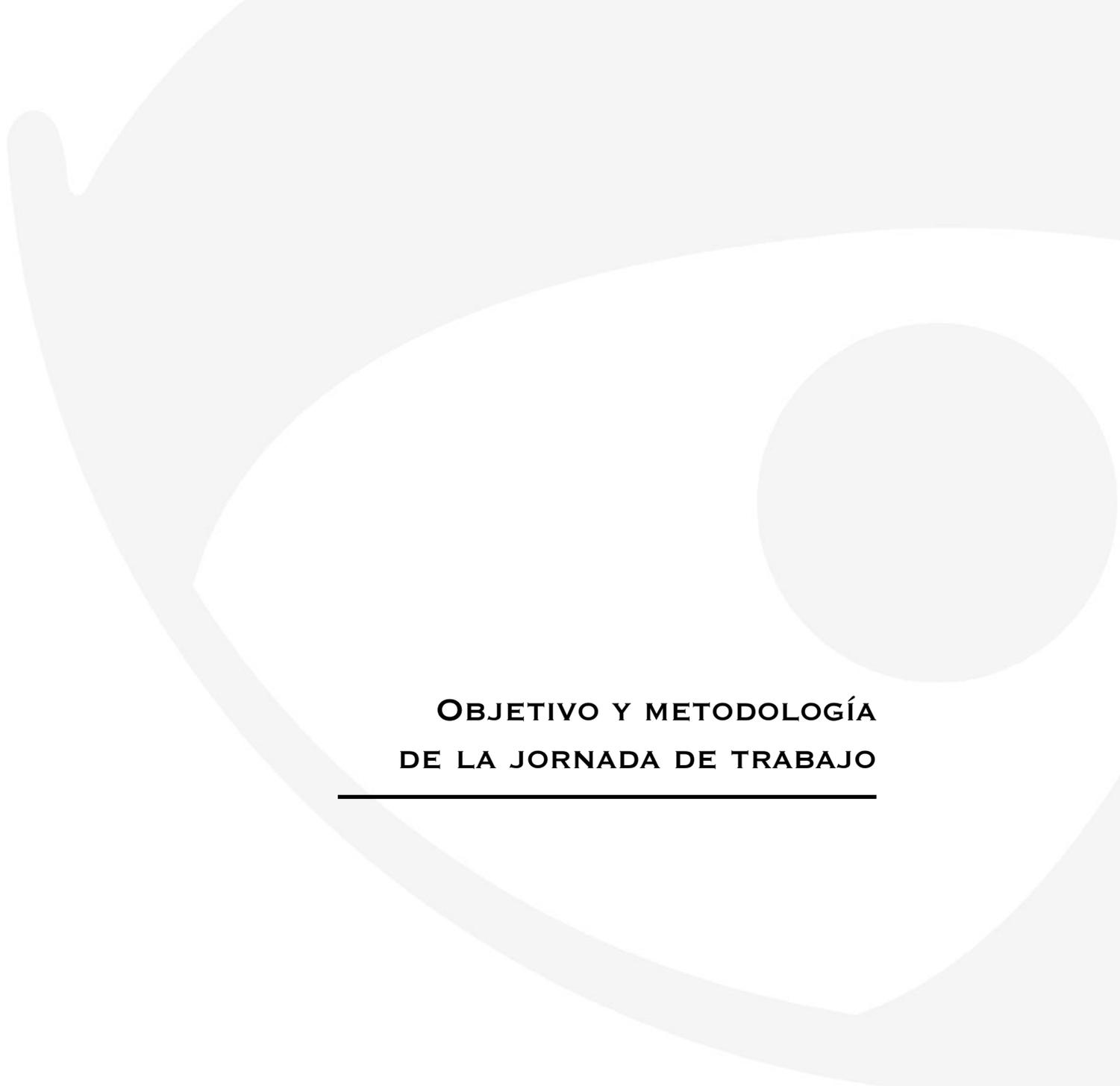
Esperamos que la divulgación de estas memorias anime a otros ciudadanos y ciudadanas interesados en la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana, a sumarse al ejercicio de reglamentación, a hacer aportes frente al proceso normativo y a presentar las necesidades y retos que tienen quienes hacen control social.

Invitamos a las funcionarias y funcionarios públicos vinculados o interesados en el proceso de reglamentación de la Ley a abrir sus sentidos para permitirnos llegar con nuestras sugerencias y a escuchar las distintas posiciones de quienes hacen el control social en Colombia, ya que sus esfuerzos son una oportunidad para el continuo mejoramiento de la gestión pública en nuestro país.

Rosa Inés Ospina Robledo

DIRECTORA EJECUTIVA

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

A large, stylized graphic of an eye in shades of gray, serving as a background for the text. The eye is composed of a large outer curve, a smaller inner curve, and a circular pupil area.

**OBJETIVO Y METODOLOGÍA
DE LA JORNADA DE TRABAJO**

Objetivo

La jornada de trabajo Construyendo recomendaciones para la reglamentación de la Ley 850 de 2003, tuvo como objetivo recoger de los diversos actores involucrados en la promoción del control social al Estado y en la lucha contra la corrupción, las distintas posiciones y propuestas sobre la nueva Ley de Veedurías - Ley 850 de 2003- , con el fin de entregar al Gobierno Nacional recomendaciones para su reglamentación.

Metodología

La metodología utilizada para la preparación y desarrollo de la jornada fue la siguiente: con la pretensión de llevar a cabo una reunión en la modalidad de taller, con la participación de cerca de 50 personas, representativas de veedurías ciudadanas regionales y locales, de organizaciones sociales con experiencia en el control social, de cámaras de comercio, de entidades del Estado, del ejecutivo, de los órganos de control, de la academia y de la cooperación internacional, en un primer momento, Transparencia por Colombia se concentró en la búsqueda de aliados para la realización de la jornada. Fue así como se logró la cofinanciación por parte de la Fundación Konrad Adenauer y el respaldo en la convocatoria por parte del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción.

La agenda de trabajo se circuló previamente entre los invitados con el propósito que prepararan previamente las propuestas. La jornada se llevó a cabo en Bogotá el 2 de noviembre en las instalaciones de Compensar. Luego de su apertura a cargo de la Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia, el Gobierno Nacional, a través del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción y el Ministerio del Interior y de la Justicia, realizó la presentación de los avances en la discusión sobre la reglamentación de la Ley y formuló algunas apreciaciones frente a la misma.

Posteriormente, se llevó a cabo un panel con la participación de las veedurías convocadas, en el cual se presentaron distintos puntos de vista sobre la Ley y sobre su reglamentación, con el propósito de orientar la definición de los temas desde los que se abordaría el taller de construcción de recomendaciones.

Los temas que surgieron en el panel están relacionados con la concepción de la Ley frente a las veedurías y los alcances de éstas, el registro de las veedurías y las redes de veeduría, los impedimentos para ser veedor y los conflictos de intereses, el acceso a la información, el papel de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías, la participación de las Redes de Veeduría en el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías, la financiación del control social en el país, la rendición de cuentas de las veedurías y la protección a los veedores, entre otros.

En el taller los participantes trabajaron en grupos, que combinaron funcionarios públicos, y miembros de veedurías y de organizaciones sociales tanto de Bogotá como de otras regiones del país. Cada grupo analizó 3 o 4 temas de los identificados en el panel. El taller se trabajó con la técnica de visualización de tarjetas del “Metaplán”.

Terminado el trabajo en grupos, se presentaron en plenaria las conclusiones de cada uno, con la discusión y concertación de todos los participantes. La jornada finalizó con la declaración de compromisos de algunos de los actores, para avanzar en la difusión y discusión de la reglamentación de la Ley.

PANEL DE INTRODUCCIÓN

PARTICIPANTES:

ROSA INÉS OSPINA ROBLEDO

DIRECTORA DE LA CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

MARÍA MARGARITA ZULETA

DIRECTORA DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL

DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

WILLIAM GAITÁN

ASESOR DE LA OFICINA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE LA JUSTICIA

Intervención de:

Rosa Inés Ospina Robledo

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Muy buenos días a todos y todas. Esta jornada se organizó para concentrarnos en la discusión de la posible reglamentación de la Ley 850 de 2003, conocida como la Ley de Veedurías. Lo que estamos buscando es, a partir de nuestra experiencia y de nuestro trabajo, recoger sugerencias para que el Gobierno Nacional pueda impulsar con mucho más soporte, respaldo y claridad, la reglamentación de la Ley, y a la vez, nosotros podamos acompañar al Gobierno en ese proceso, hacerle seguimiento, y una vez se apruebe la reglamentación de la Ley, utilizarla de manera mucho más efectiva.

¿Por qué para Transparencia por Colombia es tan importante este ejercicio?

Dentro de las tres áreas de trabajo de la Corporación: sector público, sector privado y ciudadanía, buscamos fortalecer la capacidad ciudadana, para hacer ejercicios de control social. en todo el país. En ese contexto, hemos venido estudiando las distintas maneras como los ciudadanos y las ciudadanas hacemos control social en el país, que son muchísimas y variadas, con distintos niveles, e insumos, pero todas igualmente importantes. Hay grupos que se dedican a producir información que sirva para tomar decisiones, otros que recogen información y buscan hacerla pública, otros más que

hacen seguimiento a proyectos específicos una vez que han concluido para mostrar cómo se hicieron, y hay otros, que por anticipado quieren recoger la información y analizarla y retroalimentarla. En fin, en Colombia existen múltiples modalidades, observatorios, comités de seguimiento, pero hoy nos vamos a concentrar en una que es la *veeduría ciudadana*.

Lo que hemos visto en Transparencia por Colombia, a través de los distintos ejercicios de seguimiento a las veedurías en el país, es que en América Latina somos el país que tiene más adelantada esta figura, la cual empecé con mucho apoyo del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud, y del Plan Nacional de Rehabilitación, exigiendo que se hicieran veedurías y se conformarían comités de veeduría a los proyectos que ejecutaban estas dos instituciones. Así fue desarrollándose la modalidad de seguimiento a asuntos de interés público por parte de vecinos y de usuarios directamente interesados en estas inversiones. Posteriormente, en 1991 se recoge esta experiencia en la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente y empieza a formar parte de nuestro esquema regulatorio y de nuestras posibilidades de participación.

Tenemos una larga trayectoria interna, lo que hace que tengamos muchas lecciones aprendidas, mucho de quien aprender, y además, una gran responsabilidad externa. Precisamente por llevar más de 20 años en el ejercicio, tenemos que avanzar y mostrar esto en forma madura. En este contexto, recibimos permanentemente solicitudes de ustedes y de otras partes de América Latina, para contarles qué es lo que estamos haciendo, cómo lo hacemos, qué dificultades tenemos y qué oportunidades vemos.

En Transparencia por Colombia, tenemos como frente de trabajo, para fortalecer el control social, el *Programa de Ampliación y Cualificación del Control Social*, a través del cual hemos venido dando asistencia técnica y recursos financieros puntuales para fortalecer la capacidad de control de distintas organizaciones en el país. Abrimos convocatorias 2 o 3 veces al año, seleccionamos las mejores propuestas para darles esta asistencia técnica, siempre tratando de escoger alternativas novedosas, creativas y que puedan

Estamos buscando recoger sugerencias para que el Gobierno Nacional pueda impulsar con mucho más soporte, respaldo y claridad, la reglamentación de la Ley.

ser utilizadas en otras partes. Además de asistencia técnica, apoyamos la sistematización de cada uno de los procesos. Es en este marco en el que hemos buscado el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer y hemos venido trabajando con el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción para impulsar esta discusión sobre la Ley 850.

¿Qué pensamos nosotros de la Ley?

Nosotros creemos que aunque no impulsamos que se reglamentara la veeduría, consideramos que es un derecho fundamental. Una vez que la Ley se aprueba, nos parece importante apropiarnos de lo que se establece en la Ley y de su reglamentación, e impulsar a que se cumpla lo que allí dice para que sea realmente un instrumento más de garantía para la participación ciudadana, y en particular para el ejercicio del control social. Sin embargo, creemos, que si esto no se lidera con mucha claridad y mucha prioridad desde el Gobierno Nacional y desde las distintas organizaciones del Estado, difícilmente vamos a poder decir en unos años que la Ley se convirtió en un estímulo y en una posibilidad de aumentar las acciones de control de la ciudadanía. Es decir, no es suficiente la Ley, tenemos que trabajar en su reglamentación.

¿Cuáles factores hacen hoy en día difícil el ejercicio de la veeduría ciudadana?

Primero, las amenazas a las personas y a las instituciones que hacen veeduría. Amenazas de toda índole. Amenazas de muerte que hacen que algunos veedores hayan tenido que salir del país. Amenazas de otro tipo, por ejemplo, presiones que buscan inhibir a los veedores para que no sigan haciendo su trabajo, que tratan de descalificarlos, y en eso, a veces nos equivocamos y tendemos a hacer eco, sin darnos cuentas de que detrás de ciertas acusaciones o descalificaciones a quienes hacen el ejercicio de veeduría hay el propósito de callarlos. Lo digo porque Transparencia por

Colombia ha sido víctima de lo mismo. Son estas amenazas, una primera dificultad importante.

La segunda dificultad, es la posibilidad real de acceder a la información. A pesar de todo lo que hemos avanzado, todavía no es cierto que sea fácil acceder a la información de interés público, o porque no existe, o porque no está organizada, o porque los funcionarios no se sienten cómodos de darla, porque saben que la información puede ser usada en su contra. Entonces no es cierto que haya acceso a la información por parte de los ciudadanos, y hay estudios que así lo demuestran. Por lo tanto, hacer veeduría se vuelve muy difícil.

En el último estudio realizado por Transparencia por Colombia sobre el derecho de petición vemos cómo el *derecho de petición por acceso a la información* es el más tutelado. Cuando hicimos el estudio recogimos el universo de tutelas por derecho al acceso a la información, y al revisarlas, encontramos que todas las tutelas son porque las entidades no estuvieron dispuestas a dar la información cuando los ciudadanos la solicitaron. Allí hay un problema grande y como les decía, no hay la voluntad real de los funcionarios, ni de los jefes, de dar la información. Es un hecho que los servidores públicos han tenido una relación difícil con algunas de las veedurías en estos 20 años. Y aunque hay una nueva perspectiva de hacer veedurías sigue habiendo mucha falta de voluntad para entregar la información.

El tercer problema son las dificultades de recursos técnicos y financieros por parte de las veedurías. Entonces la situación se convierte en un círculo vicioso. Los funcionarios dicen que las veedurías no tienen formación, ni suficiente capacidad técnica, y que por tanto, no entienden lo que ellos les dicen. Pero al mismo tiempo, no se les entrega la información y la posibilidad de que el interlocutor entienda, ni se le dan recursos financieros para que lo hagan. Incluso hay un gran debate sobre de dónde salen o deben salir los recursos financieros para hacer veeduría. No es claro quién debe financiar el control social en Colombia, quién debe financiar la defensa del interés general, y la defensa de lo público, porque incluso, cuando a través de todos los procedimientos legales, las mismas instituciones del Estado deciden

Nos parece importante apropiarnos de lo que se establece en la Ley y de su reglamentación, e impulsar a que se cumpla lo que allí dice para que sea realmente un instrumento más de garantía para la participación ciudadana, y en particular para el ejercicio del control social.

apoyar que se les haga la veeduría, aparecen decisiones, por ejemplo en los organismos de control, que pretenden cuestionar la inversión del sector público en estos ejercicios de veeduría. Por eso, la financiación del control social en el país es otro punto para evaluar en el contexto de la Ley.

Algunas bondades de la Ley

Frente a estas dificultades, la Ley tendría 3 bondades clarísimas.

En primer lugar, como la mayor dificultad está en el acceso a la información, la Ley establece que es obligación dar a conocer a los veedores la información. Y que es derecho del veedor conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos, y administrativos y cronogramas. Por lo tanto, eso es un avance y hay que potenciarlo en la reglamentación.

En segundo lugar, la Ley reconoce que hay distintos tipos de veedurías. Veedurías de tipo preventivo y veedurías de tipo acusatorio, las dos son válidas y legítimas ante la Constitución y eso es clave. Uno puede hacer una veeduría preventiva en la medida que tiene la información oportuna, para que las cosas mejoren y veeduría acusatoria, donde hay que hacerla *después de*, para encontrar todo lo que se hizo mal y señalarlo ante la opinión pública. Es muy importante que la Ley reconozca las distintas modalidades, pero que además reconozca que hay otras formas de control social. Hubiera sido un riesgo muy grande que la Ley no reconociera la diversidad en el ejercicio del control social.

La tercera bondad, es la posibilidad de hacerle control social y control ciudadano a organizaciones no gubernamentales y particulares que ejercen funciones de interés público.

Estos tres avances de la Ley hay que tenerlos en cuenta para potenciarlos y utilizarlos al máximo.

Vacíos de la Ley

La Ley tiene dos vacíos importantes:

Primero, si se complica demasiado el proceso de registro y de funcionamiento previsto por la Ley, los ciudadanos organizados o no, van a optar por no llamarse veeduría. Por ello, es necesario tener mucho cuidado en la reglamentación para que la Ley sirva para lo que tenga que servir.

Segundo, en la medida en que la Ley no recogió realmente la maduración de los procesos de veedurías, tienen muchas contradicciones para el ejercicio de veedurías por parte de las personas jurídicas, y resulta que en el país hay muchísimas personas jurídicas haciendo veedurías. Nosotros ya tuvimos la experiencia y lo hicimos a propósito de querer inscribir la veeduría que Transparencia por Colombia le hace a la ejecución de los recursos que el Gobierno Nacional destinó a partidas regionales. Frente a esos recursos, existe una nueva metodología de ejecución, y en Transparencia tomamos la decisión de hacerle veeduría a ese proceso. Para ello, firmamos un convenio con el Departamento Nacional de Planeación, aportando nosotros los recursos para la veeduría, y cuando fuimos a registrarla, para mirar cómo funcionaba, fue un lío porque evidentemente no saben cómo hacerlo, pero además, porque dicen que los veedores deben ser personas con nombre propio. Y en este caso, Transparencia es la responsable y las tareas las hacen diferentes personas que en cualquier momento pueden cambiar porque quien responde es la persona jurídica.

Otro tema complicado de la Ley es el que dice que si uno tiene un relación contractual o de cualquier otra índole con la entidad, no puede hacerle veeduría y eso es otra preocupación importante.

Temas para ser retomados sobre la discusión de reglamentación

1. Inscripción de las veedurías en general y de la veedurías de personas jurídicas.

La Ley establece que es obligación dar a conocer a los veedores la información. Y que es derecho del veedor conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales, metas físicas y financieras.

2. Disposición de la información al público por parte de las entidades del Estado para que los veedores puedan tener acceso. Proponemos enfatizar en el uso de internet. Ya existen veedores formados el uso de esta herramienta.
3. El control que se le puede hacer a las Organizaciones No Gubernamentales y a las entidades privadas que ejercen funciones públicas, tiene una limitación. No creemos que por Decreto Reglamentario se pueda regular la aplicación del derecho de petición a entidades no gubernamentales o privadas. Es conveniente mirar si la sola reglamentación lo permite o cómo se podría manejar eso, para que efectivamente se pueda exigir la información.
4. La reglamentación debería abordar el tema de los mecanismos de financiación del control social. No hay que evadir el tema, y es claro que el control social no puede hacerse de manera gratuita, ya hemos visto que la capacidad técnica para hacer bien la veeduría es muy importante y eso requiere de recursos.

Adicionalmente, la reglamentación debería precisar a qué autoridades deben los veedores informar sobre el origen de sus recursos.

5. Como ya se mencionó, es necesario aclarar el tema de las inhabilidades para ser veedor, asociadas a las relaciones contractuales y extra contractuales.
6. Se requiere reglamentar la Red de Apoyo Institucional y el Fondo de Apoyo a la Participación para que respalden el trabajo de las veedurías. Nosotros entendimos que tanto el Consejo de Apoyo a las Veedurías como la función que tienen de evaluar las políticas en materia de veedurías, son muy importantes. Sin embargo, se requiera enfatizar en que este Consejo produzca periódicamente información clara con indicadores precisos, no sólo de cómo avanzan la conformación de veedurías, y su capacidad de mejorar las condiciones de ejercicio de lo público, sino

sobre cómo se avanzan todos los temas del ejercicio de las veedurías, en particular, lo relacionado con el acceso a la información.

Otro aspecto importante para mirar es la reglamentación de los representantes de las veedurías al Consejo, porque la Ley habla específicamente de redes y no necesariamente, todas las veedurías están en redes. Hay veedurías que hacen trabajos muy importantes y no están en redes.

Esperamos que estos y otros temas sean retomados durante el desarrollo de esta jornada de trabajo. Una vez más, agradezco la presencia de todos y todas ustedes en el día de hoy.

Mil gracias.



William Gaitán - Asesor de la Oficina de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior y de Justicia, María Margarita Zuleta - Directora del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción y Rosa Ines Ospina Robledo - Directora de Transparencia por Colombia.

Intervención de:

María Margarita Zuleta

DIRECTORA DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En el mundo entero los hechos suceden antes que el Derecho, por cuanto este se produce como consecuencia del razonamiento sobre los hechos. En Colombia pasa lo contrario. También pasó con la Ley de Veedurías, a lo que se suma que, con la Constitución de 1991 se hicieron presentes en muchos ámbitos conceptos como el de participación ciudadana.

El Estatuto de Contratación habla de manera abierta sobre la necesidad de dar estímulo a las veedurías. La Ley 80 de 1993 definió que competía a los entes territoriales y el Gobierno Nacional establecer mecanismos para ejercer la vigilancia y el control comunitario en relación con la contratación pública. Pero antes de definir el estímulo y la financiación para las veedurías se produjeron acciones de control ciudadano.

La Ley 134 de 1994 reglamentó los referendos y estableció un Fondo de participación ciudadana, ratificados por la Ley 199 de 1995, mediante la cual se cambió el nombre de Ministerio de Gobierno por el de Ministerio del Interior. Pero ese Fondo no sólo se refiere a las consultas de alcance político sino que también debe estar destinado a la participación ciudada-

na en materia de veedurías de vigilancia y control social. Sin embargo, la mayoría de recursos están dirigidos hacia la capacitación de funcionarios y no al funcionamiento de las veedurías y la operatividad de los grupos de control social.

La Ley 489 de 1998 incluyó conceptos de democratización y control social en la administración pública, referidos al Plan de Desarrollo del Actual Gobierno. En el se incluye un capítulo de fortalecimiento a la participación ciudadana a través de veedurías.

Entre la Ley 563 de 2000, declarada inexecutable y la Ley 850 de 2003 no hay mucha diferencia. Pareciera que se hubiera recogido todo lo pasado, incluidas las grandes dificultades, las confusiones y la falta de recursos. Pero aún así, nuestra legislación habla de todo: promoción de participación de ciudadanía; organizaciones comunales; creación de sistemas de información; impulso y compromiso con lo público; desarrollo de modelos de evaluación, gestión y cualificación; estímulo a la participación ciudadana y su relación con la administración pública a nivel territorial o nacional. Es decir, existen en la normatividad muchos mecanismos, pero nos seguimos escandalizando ante la necesidad de recursos para el funcionamiento de las veedurías.

¿Cómo ha trabajado el Ministerio del Interior?

Mediante el establecimiento de Comités de Seguimiento integrados en algunos casos por veedurías como en Neiva y Medellín. También a través de grupos organizados como veedurías.

Con financiación internacional el Gobierno cumple con el mandato de formación a veedores. En dos años fueron capacitados quinientos líderes a través del Proyecto de Formación del Ministerio del Interior. Pero también están otros programas de capacitación como los de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.

Ley 850 de 2003 pareciera que se hubiera recogido todo lo pasado, incluidas las grandes dificultades, las confusiones y la falta de recursos.

Durante la administración del alcalde Enrique Peñalosa fueron formados diez mil veedores en la Universidad Javeriana. Pero ¿en dónde están?. No existe un seguimiento para estas personas. Por consiguiente es muy difícil compartir experiencias y procesos de aprendizaje.

Tampoco se han consolidado mecanismos de comunicación entre los grupos de veedurías ni hay articulación estatal. Y tenemos casos como el de la Contraloría General de la República, con el ofrecimiento a la ciudadanía para que realice el control que le compete a las instituciones públicas. Esto puede ser peligroso, teniendo en cuenta que una cosa es la veeduría y otra la auditoría. Y no porque el ciudadano no pueda hacerlo sino porque corresponde al Estado como cabeza de las instituciones públicas.

La presencia de grupos alzados en armas que operan al margen de la Ley incide en las administraciones públicas, y en la administración de justicia de los organismos de control, dando como resultado la Ley del silencio. No porque los veedores sean cobardes, sino porque están siendo intimidados y coaccionados de manera permanente.

Estas son las cosas que debemos tener en cuenta en el momento de reglamentar la Ley 850 de 2003, con el fin de crear el marco del deber ser y en busca de su aplicación.

Muchas gracias.

Intervención de:

William Gaitán

ASESOR DE LA OFICINA DE PARTICIPACIÓN

CIUDADANA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Durante los últimos dos años todos los aquí presentes hemos trabajado en la búsqueda de direccionar las políticas y establecer bases y condiciones para que el ciudadano pueda interactuar desde su rol frente al control social. La misma Ley que hoy nos ocupa es producto de la participación ciudadana. Pero en dos años de vida, y luego de que la Ley 563 de 2000 se quedó corta, aún no ha sido posible superar los vacíos que se detectaron desde un comienzo.

Al Fondo para la Participación y el Fortalecimiento para la Democracia se le asigna una responsabilidad como instrumento financiero, pero no tiene capacidad de respuesta ante las demandas y necesidades tanto de las organizaciones como del ciudadano interesado en realizar una veeduría. El Ministerio de Interior y de Justicia tampoco es capaz de responder a esa demanda sin que se establezca un acompañamiento institucional del nivel nacional. Y ese es un esfuerzo en el que trabaja el Ministerio actualmente.

Este propósito se enmarca en el Plan Nacional de Formación para el Control Social cuya ejecución lleva dos años, con la intención de articular la oferta institucional para diseñar y definir metodologías y pedagogías para la formación ciudadana. Las entidades del nivel nacional con presencia en

Ley que hoy nos ocupa es producto de la participación ciudadana. Pero en dos años de vida, y luego de que la Ley 563 de 2000 se quedó corta, aún no ha sido posible superar los vacíos que se detectaron desde un comienzo.

el nivel territorial deben ser las mismas que ayuden al Ministerio a hacer sostenible el proceso. Consideramos de especial importancia, consolidar la Red Institucional de Apoyo, haciéndola sostenible en el nivel territorial.

A nivel nacional, el Ministerio diseñó el Plan Nacional de Transparencia y Control Social, mediante el cual pretende articular los niveles territorial y nacional. Articular las treinta y dos redes institucionales de apoyo a las veedurías con las del Distrito Capital y lograr que los funcionarios en el nivel territorial obtengan el conocimiento y las herramientas necesarias para que las redes municipales de apoyo a las veedurías, con el acompañamiento de un equipo multiplicador, logre la sostenibilidad del proceso de capacitación a los ciudadanos quienes empezarán a actuar en el escenario territorial. Este programa se va a fortalecer y hacer sostenible durante el periodo 2004 – 2006.

Sabemos que la Ley 850 de 2003 tiene grandes debilidades, pero la participación de los actores sociales lidera un proceso para el cual es importante contar con el conocimiento y la información que nos permitan avanzar en la reglamentación. Se ha trabajado en los escenarios territoriales buscando que los ciudadanos participen mediante dinámicas de encuentro. A través de los foros de trabajo se ha iniciado la exploración de alternativas para que hagan parte de esta reglamentación.

El Ministerio ha buscado el apoyo de las organizaciones y veedurías con trayectoria - algunas de las cuales superan los veinte años – para que su experiencia sea puesta a consideración de un equipo nacional integrado para la reglamentación de la Ley. Con ello, pretendemos superar sus vacíos. Este proceso ya se inicio en Magdalena, Atlántico y Bogotá D.C.

El Ministerio del Interior ha asumido un reto a través del cual busca obtener insumos con la participación de todos. La función pública ha hecho un recorrido importante desde hace algunos años. Se ha debatido en escenarios con organizaciones y ciudadanos formados, pero aún no se logra la cualificación necesaria. Cada vez nos encontramos con nuevos actores

institucionales o sociales empeñados en esta dinámica, sin que aún se conciba un valor agregado ni un soporte que nos permita la sostenibilidad del proceso. En consecuencia es importante unificar un sistema de información con bases de datos suficientes y actualizadas.

Para dimensionar y definir nuevas directrices en materia de capacitación el Ministerio ha designado recursos con el fin de construir el Sistema Nacional de Información no sólo para las veedurías sino para toda la dinámica de participación. Este Sistema identificará y definirá los avances en los distintos niveles, lo que va a producir una nueva mentalidad que permitirá la apropiación de conocimiento y conducirá a que seamos realmente actores en el tema del control social.

A través del Sistema se reconocerán por lo menos cuarenta y cinco mil Juntas de Acción Comunal existentes. Responderá además al registro nacional de personas formadas en control social, unificando la información de la Cámara de Comercio. El Sistema articulará estos escenarios porque para el Ministerio es fundamental el registro, tanto como lo será el papel del Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías, el cual deberá lograr la capacidad de articulación de los delegados de las redes de veeduría, de acuerdo con la Ley. También se trabaja en lo relativo a la legalidad para que las Personerías y las Cámaras de Comercio tengan la suficiente claridad.

El Ministerio diseñó el Plan Nacional de Transparencia y Control Social, mediante el cual pretende articular los niveles territorial y nacional.

A large, light gray, stylized graphic of an eye or a face, composed of simple curved shapes, serves as a background for the text.

**PANEL DE REFLEXIONES
EN TORNO A LA LEY**

RESUMEN DE LAS INTERVENCIONES

En el desarrollo de este panel intervinieron representantes de seis organizaciones de veedores de diferentes regiones del país. Recogemos una versión resumida de las experiencias de cada veeduría presentadas en el panel, y de las principales preguntas e inquietudes señaladas en torno a la reglamentación de la ley.

Las participaciones se realizaron en el siguiente orden.

- s Equipo gestor de la red de veedurías del departamento del Huila
- s Cámara de Comercio de Cali: Veeduría al Sistema MIO
- s Veeduría ciudadana del Amazonas
- s Red Nacional de Veedurías
- s Red Ver, Red de veedores y veedurías ciudadanas de Colombia
- s Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín

Equipo Gestor de la Red de Veedurías del Departamento del Huila **Panelista: Humberto Castro**

Experiencia

En 1996, a partir de la decisión del entonces Alcalde de Neiva de privatizar las Empresas Públicas de Neiva - EPN sin hacer una valoración económica de sus bienes y su patrimonio, surge un movimiento espontáneo de veeduría que impulsa el rechazo a esta decisión e impide la privatización. Luego, en

1998, se constituye otra veeduría que exige a la administración municipal la revisión de la estratificación socioeconómica de la ciudad.

Dada la trayectoria cívica del grupo de líderes que participaron en estas dos experiencias, el grupo toma la decisión de dinamizar de manera más formal el ejercicio de las veedurías en el Departamento. Por ello, el 13 de Julio de 2001 constituyen el que hasta la fecha se ha denominado *Equipo Gestor de la Red de Veedurías*, de aproximadamente 20 personas, y cuyo propósito es promover y gestionar la constitución de la Red de Veedurías Ciudadanas del del Huila y ejercer vigilancia sobre la gestión pública y la contratación estatal, particularmente en los temas de servicios públicos domiciliarios, contratación, salud y educación del departamento.

Reflexiones en torno a la Ley 850 de 2003

“Desde nuestra experiencia, proponemos considerar lo siguiente:

1. *Definir el papel de los medios masivos de comunicación en la divulgación de la labor de las veedurías*, dada su capacidad de multiplicación de la información y su alta posibilidad de impactar la opinión pública.
2. *Definir acciones que den respaldo político a la labor de las veedurías*. Frente al nivel de corrupción e impunidad existente, se requiere dotar a las veedurías de instrumentos y recursos efectivos logísticos y técnicos para el logro de un verdadero control social.
3. *Precisar la relación de las veedurías con los organismos de control*. Los organismos de control deben tener un término para conceptuar y sancionar. Todo proceso debe concluirse. La Ley debe orientar y permitirle a las veedurías ejercer control a los órganos de control.
4. *Reglamentar el manejo de la información confidencial* en temas de interés para la ciudadanía y en el caso de las entidades privadas que cumplen funciones públicas.
5. *Definir como periódica y obligatoria la rendición de cuentas de los organismos públicos y de las entidades de control* y impulsar que esta sea con participación de las organizaciones de la sociedad civil.
6. *Invitar a los encargados de la reglamentación de la Ley a construir con la participación de los veedores un mapa de riesgos de corrupción en las*

El 13 de Julio de 2001 constituyen el que hasta la fecha se ha denominado *Equipo Gestor de la Red de Veedurías*, de aproximadamente 20 personas, y cuyo propósito es promover y gestionar la constitución de la Red de Veedurías Ciudadanas del Huila.

diferentes entidades con el fin de identificar los temas críticos en los que se requiere una tarea de control social más cercana”.

Cámara de Comercio de Cali - Veeduría al Sistema de Transporte Masivo de Cali - SITM – MIO

Panelista: Rodrigo Mejía

Experiencia

Este grupo ha realizado la veeduría a los procesos de contratación y ejecución de la construcción y operación del *Sistema de Transporte Masivo de Cali, SITM – MIO a cargo de Metrocali*. El ejercicio se ha desarrollado en el marco de un Pacto por la Transparencia suscrito entre la Vicepresidencia de la República, el Municipio de Cali, Metrocali y la Cámara de Comercio de Cali.

Esta veeduría tiene como propósito estimular la confianza pública en el desarrollo del sistema de transporte masivo en la ciudad, a través de un permanente y completo proceso de información pública que permita generar opinión y participación de la ciudadanía en la puesta en marcha del sistema. La gestión de la Cámara de Comercio se ha orientado a generar las condiciones para fortalecer transparencia, objetividad, y justicia en las licitaciones que se adelanten durante la construcción y operación del sistema.

Con el fin de contar con una masa crítica de ciudadanos participando directamente en el ejercicio de Veeduría, se hizo una convocatoria abierta a más de ochenta veedores, los cuales recibieron capacitación y se organizaron para el trabajo de campo por temas de interés específico: licitaciones, medio ambiente, gestión social, tráfico y señalización, y diseños.

Reflexiones en torno a la Ley 850 de 2003

Desde nuestra experiencia, creemos que la Ley debe servir para velar por la calidad del control social. En este sentido, nos interesa promover que haya coherencia técnica entre los proyectos que se trabajan, la financiación con la que se cuenta y la vinculación de instituciones como por ejemplo,

centros universitarios que puedan generar una masa crítica que de mayor impacto a los ejercicios de control.

Se requiere igualmente abordar de manera sistemática las tareas de capacitación y planeación en los ejercicios de veeduría, con el propósito de garantizar la sostenibilidad de los procesos de control social.

De otra parte, consideramos importante definir claramente el tema de conflicto de interés de los veedores, dados los inconvenientes que se ocasionan por la forma como esto quedo establecido en la Ley. Igualmente nos preocupan los temas de financiación y respaldo político a las veedurías”.

Veeduría Ciudadana del Amazonas

Panelista: José Francisco Suárez

Experiencia

El grupo de veeduría ciudadana del Amazonas fue creado el 17 de marzo de 2000, bajo el lema “AL RESCATE DE LA HONESTIDAD Y TRANSPARENCIA”.

Actualmente cuenta con 12 miembros activos y tiene el propósito a corto plazo de atraer nuevamente un número significativo de personas que hicieron parte del Grupo pero que fueron desertando por diferentes motivos, especialmente por no haber visto resultados positivos de parte de los organismos de Control en contra de funcionarios comprometidos en actos de corrupción administrativa.

El principal obstáculo que ha tenido esta Veeduría es un fallo de Julio de 2001, dictado por el Juez penal del circuito de la época, funcionario parcializado con los gobernantes regionales de ese entonces, quien revocando el fallo de primera instancia a favor de la Veeduría, pretendió acallar no solamente al Grupo de Veeduría Ciudadana del Amazonas, sino a todas las Veedurías del País, para que no pudiesen ejercer el control social a la gestión pública. A raíz de dicho fallo, la veeduría estuvo inactiva por más

Esta veeduría tiene como propósito estimular la confianza pública en el desarrollo del sistema de transporte masivo en la ciudad, a través de un permanente y completo proceso de información pública que permita generar opinión y participación de la ciudadanía en la puesta en marcha del sistema.

de un año, por temor a que sus dirigentes fueran llevados a la cárcel por el mencionado funcionario judicial.

Ante estos hechos, la Veeduría acudió a la Corte Constitucional para solicitar revisión del fallo de Tutela proferido por el Juzgado mencionado. Finalmente, mediante SENTENCIA T-596 de Agosto 1º. de 2002, la alta corte después de un amplio y acertado análisis jurídico, se pronunció en favor no solamente de la Veeduría del Amazonas sino de todas las Veedurías del País, y con ello sentó una importante base jurídica, que ninguna autoridad ni funcionario judicial podrán desconocer en el futuro. Esta sentencia se dictó antes de la aprobación de la Ley 850 de 2003.

Reflexiones en torno a la Ley 850 de 2003

“Para nosotros, la reglamentación de la Ley debe considerar tres aspectos que consideramos fundamentales. Por una parte, establecer medidas para proteger a los veedores de amenazas contra su integridad o de amenazas de tipo legal. Por otra, es importante, antes de iniciar el proceso de reglamentación, recoger la jurisprudencia existente para no partir de cero, ya que existen diferentes pronunciamientos jurídicos en torno a la Ley . Y finalmente, la reglamentación de la Ley debe velar por la calidad de respuesta de los órganos de control ante las denuncias de los veedores”.

Red Nacional de Veedurías

Panelista: Alberto Contreras

Experiencia

La Red Nacional de Veedurías es líder en la organización de comités y procesos de veeduría y evaluación a la función pública desde 1987. Somos socios fundadores de la Red Americana y Andina de Veedurías Cívicas.

Nuestros miembros han sido asesores en la Asamblea Nacional Constituyente, promotores del Capítulo 8 de la Ley 489 – 1998, participaron en la redacción de la anterior Ley 563 y de la Actual 850 estatutaria de Veedurías

Ciudadanas. También hemos sido asesores en procesos de control social a la gestión pública y en mecanismos de participación ciudadana. Hemos participado como conferencistas en Perú, Ecuador, Venezuela, Bolivia, México Argentina y vía el centro CARTER, en Sudáfrica.

Reflexiones en torno a la Ley 850 de 2003

“Como primer aspecto, pensamos que es necesario crear una mesa de trabajo con las veedurías para la reglamentación de la Ley. De igual forma, frente a este proceso, queremos llamar la atención sobre temas como la necesidad de mejorar el tiempo de reacción de los órganos de control ante las denuncias de las veedurías y la urgencia de establecer mecanismos que permitan disminuir la impunidad frente a las denuncias de los veedores.

Por otra parte, como ya se ha señalado en este escenario, se requiere tener conciencia de que las instituciones tienen deficiencias informativas muy amplias, lo que es un obstáculo adicional para el acceso a la información por parte de los veedores.

Proponemos al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación la democratizar de la discusión sobre el presupuesto nacional.

Desde otra perspectiva, consideramos importante la interlocución con veedores externos para reforzar conceptos y la consulta a tribunales externos para disminuir conflictos. Y por último, vemos pertinente analizar el riesgo que pueden tener las veedurías como posibles constructores de clientelas”.

Red Ver - Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas de Colombia

Panelista: Miriam Bustos

Experiencia

La Red Ver, Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas de Colombia, es una organización social conformada por una convergencia de veedurías y redes de veedurías de más de 20 departamentos del país. Nació en 1.994 y ha

Queremos llamar la atención sobre temas como la necesidad de mejorar el tiempo de reacción de los órganos de control ante las denuncias de las veedurías y la urgencia de establecer mecanismos que permitan disminuir la impunidad frente a las denuncias de los veedores.

cuestionado con éxito, por corrupción, desgreño, faltas éticas o políticas, ha diversos actores de la vida pública y privada del país. Entre sus herramientas más exitosas se encuentra la de Pérdida de Inversión de Congresistas, que ha permitido posicionar su trabajo en el país.

Reflexiones en torno a la Ley 850 de 2003

“ En la Red tenemos una gran preocupación por dos aspectos centrales: el primero relacionado con la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en la veedurías de manera general y en forma particular, en la reglamentación colectiva de la Ley. Y el segundo, orientado a la importancia de fortalecer las veedurías, principalmente en materia de formación y de dotación de recursos. Este fortalecimiento puede hacerse desde la Red Institucional de Apoyo.

Igualmente, se requiere que el Consejo Nacional de Apoyo incluya en sus funciones la evaluación de políticas sobre las veedurías.

Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín

Panelista: José Luciano Sanín ⁽¹⁾

Experiencia

La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín es iniciativa de un grupo de organizaciones de la sociedad civil que busca hacer seguimiento al conjunto de este Plan de Desarrollo para verificar cómo va su proceso de ejecución y para aportar elementos a la propia Administración Municipal en cuanto a los posibles ajustes que se requieran.

Se eligió el Plan de Desarrollo de Medellín como el objeto de la veeduría porque, desde la promulgación de la Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan

1 La Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín preparó para la jornada de trabajo un informe escrito que recoge diversos conceptos de carácter jurídico sobre aspectos relacionados con la reglamentación de la Ley. Por considerarlo de interés para los lectores, publicamos el texto completo del mencionado documento en la sección Documentos de apoyo de este Cuaderno.

de Desarrollo, éste es el principal instrumento de navegación de las administraciones en todos los niveles, y por tanto, permite medir el cumplimiento de las propuestas programáticas y de los planes de inversión aprobados para el período, reflejados estos en los planes operativos anuales.

En este contexto, el 6 de diciembre de 1996, se constituyó la Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín, con 23 instituciones asociadas. Esta Veeduría es ante todo una experiencia de acercamiento de la ciudadanía a la gestión pública, en una nueva relación de control pero también de colaboración.

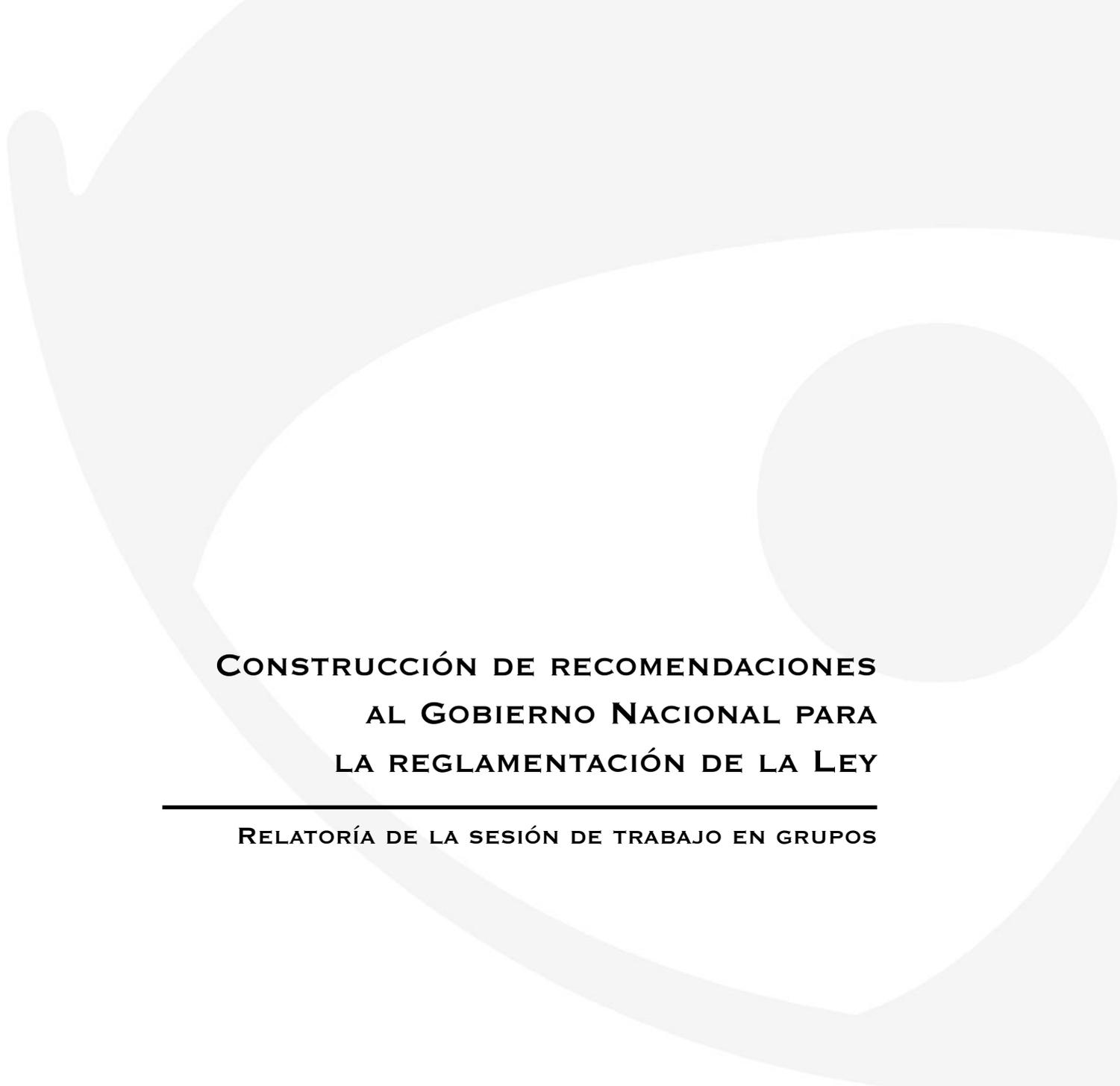
Reflexiones en torno a la Ley 850 de 2003

Puntos que podrían ser considerados en la reglamentación:

- s Establecer una regulación diferenciada según el tipo de veedurías.
- s Regular el tema del acceso a la información y documentación de las veedurías.
- s Precisar obligaciones de rendir informes, artículo 18 literal g.
- s Aclarar los impedimentos de acuerdo con el tipo de veedurías: personas naturales, jurídicas, de muchas organizaciones, etc.
- s Unificar los criterios para registro de veedurías ante las Cámaras de Comercio y ante las Personerías.
- s Revisar el procedimiento para la constitución de veedurías, de manera particular el tema de cómo debe aplicarse la elección democrática de los veedores en las personas jurídicas.



Rodrigo Mejía - Cámara de Comercio de Cali, Jose Francisco Suárez - Veeduría del Amazonas, Jose Luciano Sanín - Veedurías Plan de Desarrollo de Medellín, Rosa Inés Ospina Robledo - Transparencia por Colombia, Humberto Castro - Grupo Gestor de Veedurías del Huila, Alberto Contreras - Red Nacional de Veedurías.

A large, light gray, stylized graphic of an eye or a similar shape, composed of several overlapping curved lines, serves as a background for the text.

**CONSTRUCCIÓN DE RECOMENDACIONES
AL GOBIERNO NACIONAL PARA
LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY**

RELATORÍA DE LA SESIÓN DE TRABAJO EN GRUPOS

Durante el trabajo realizado por los grupos, en la sesión de la tarde, los y las participantes avanzaron en la formulación de las siguientes recomendaciones al Gobierno Nacional para la reglamentación de la Ley 850 de 2003:

1. Sobre la concepción y alcances de las veedurías, se requiere:

- s Entender que las veedurías tienen un alcance más amplio que el de ayudar o apoyar a los órganos de control estatal.
- s Construir políticas públicas que apoyen las acciones de las entidades del Estado.
- s Ampliar el campo de acción de las veedurías con el fin de incluir en sus agendas, temas relacionados con el control de todo lo público y no sólo de lo público estatal.
- s Retroalimentar los procesos de evaluación de políticas públicas.

2. Sobre el registro de las veedurías y de las redes de veedurías, es necesario:

- s Establecer unidad de criterios y de formatos entre los registros de las Personerías y los de las Cámaras de Comercio.

- s Facilitar la visibilización y el acceso al registro público de las veedurías inscritas.
- s Garantizar que los procesos de registro de las veedurías se cumplan en plazos que no superen los quince días hábiles.
- s Garantizar que el registro de las veedurías en las Cámaras de Comercio se haga sin costo alguno.
- s Impedir que el campo de acción de las veedurías sea limitado por las Personerías y las Cámaras de Comercio.
- s Garantizar el derecho a hacer veeduría sin registro alguno.
- s Garantizar el registro como veeduría de personas jurídicas, sin exigencia de nombres de personas naturales.
- s Tratándose de varias personas jurídicas interesadas en hacer veeduría conjunta, permitir el registro de un sólo vocero, coordinador o “representante” en nombre de todas.
- s Respecto al registro de redes de veedurías, garantizar que esta sea gratuita en las Cámaras de Comercio.
- s Entender que dos o más veedurías, autónomamente pueden registrarse como Red.
- s Diligenciar, por parte de los miembros de las redes de veedurías, un registro de intereses.
- s Establecer un sistema único de registro nacional de veedurías y de redes de veedurías.

3. Sobre los impedimentos para ser veedor y los conflictos de intereses:

Frente a este tema surgieron diferentes posiciones.

- s Una, aquellos que consideran inocua la regulación, en la medida en que la Ley no define quién declara los impedimentos y cuáles son sus consecuencias, quedando el tema en el ámbito de la ética.
- s Otra, que considera que la reglamentación debe precisar los conceptos del artículo 19, relativos a “vinculo extracontractual” y “gestión de la ONG, gremio o asociación, comprometidos con el proceso objeto de la veeduría”, (numeral d), e “interés patrimonial directo e indirecto” del numeral a).

Ampliar el campo de acción de las veedurías con el fin de incluir en sus agendas, temas relacionados con el control de todo lo público y no sólo de lo público estatal.

- s Una tercera, sostuvo la necesidad de solicitar la inexecutableidad del numeral a). del mencionado artículo 19.
- s De otra parte, respecto a los funcionarios públicos, se recomienda establecer que los impedimentos se apliquen solo cuando están en relación directa con obras o proyectos sujetos a veeduría.
- s Y en relación con el conflicto de intereses, se propone definir un Tribunal de Ética para las veedurías, sin que se haya precisado o avanzado sobre su origen, composición, procedimiento, consecuencias, etc.

4. Sobre acceso a la información, se propone:

- s Realizar la necesaria inducción a los funcionarios sobre la obligación de entregar información a las veedurías y al público en general.
- s Suministrar la información sin costos para la veeduría.
- s Publicar toda la información en la página web de cada entidad.
- s Publicar de manera oportuna la información relacionada con los planes de contratación de las entidades, los procesos pre- contractuales y la ejecución contractual.
- s Establecer el mecanismo de la audiencia pública para la presentación de proyectos y programas en cada una de las entidades estatales.
- s Garantizar que las entidades respondan con precisión por la totalidad de inquietudes, preguntas y observaciones formuladas por las veedurías.
- s Permitir el uso del mecanismo de “visita” por parte de las veedurías a las entidades, que agilizaría el acceso a la información.
- s Crear un Banco Audiovisual, adscrito al Banco de Programas y Proyectos del Departamento Nacional de Planeación.
- s Respecto a la información confidencial, precisar el concepto y la información sujeta a ella.

5. Sobre la Red Institucional de Apoyo a las veedurías ciudadanas, se recomienda:

- s Llevar a cabo consultas sobre las necesidades de las veedurías.
- s Realizar la evaluación del Estatuto de Anticorrupción de manera conjunta.
- s Facilitar la apertura y administración de espacios en medios masivos e institucionales de comunicación, con el fin de garantizar la rendición de cuentas de las veedurías.
- s Generar conectividad entre las distintas veedurías con el fin de beneficiarse de los apoyos mutuos que enriquezcan su labor.
- s Establecer un plan de acción para la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías.
- s Ampliación de la Red Institucional con la vinculación de organizaciones no gubernamentales.

6. Para la elección de representantes de Redes de Veedurías al Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, se sugiere:

- s Realizar convocatoria para la postulación de candidatos, mediante elección democrática por voto directo de las redes inscritas.
- s Asignar la responsabilidad de la convocatoria al Ministerio del Interior, la Registraduría Nacional y la Red Institucional de Apoyo a las veedurías.
- s Elegir Redes de veedurías con representación temática, nacional, territorial, municipal y sectorial.
- s Establecer criterios previos para la representación de las redes, tales como inscripción, experiencia en el ámbito en el que aplican y las demás que se consideren necesarias.

7. Sobre la financiación del control social, se propone:

- s Promover un banco de proyectos que alimente el Fondo de Desarrollo Comunal y de Participación del Ministerio del Interior.

Respecto a los funcionarios públicos, se recomienda establecer que los impedimentos se apliquen solo cuando están en relación directa con obras o proyectos sujetos a veeduría.

Y en relación con el conflicto de intereses, se propone definir un Tribunal de Ética para las veedurías.

- s Crear un fondo de recursos para el control social al que se acceda mediante concurso de proyectos.
- s Establecer que la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías maneje los recursos o sea consultada en la definición de proyectos.
- s Crear estímulos económicos a las veedurías por los resultados obtenidos en sus intervenciones.
- s Apoyar el control social mediante la creación de impuesto parafiscal.

8. Sobre cómo dar a las veedurías capacidad de sanción social o hacerlas más efectivas, se hace necesario:

- s Fortalecer el sistema de quejas y reclamos de las entidades.
- s Otorgar prioridad a las denuncias interpuestas por veedores.
- s Articular los resultados y hallazgos de las veedurías a los planes de mejoramiento de las entidades, elaborados por las Contralorías.

9. Para la rendición de cuentas de las veedurías, se recomienda:

- s Facilitar el acceso a medios institucionales de comunicación hablados y escritos, en particular al Boletín del Consumidor
- s Garantizar el acceso a las páginas web de los municipios y distritos, con una sección y un link particular para veedurías.
- s Integrar las veedurías a los programas de capacitación a funcionarios públicos.
- s Realizar audiencias públicas semestrales con presencia de veedores internacionales.
- s Definir ante qué autoridad deben informar las veedurías el origen de sus recursos.

10. ¿Cómo hacer veeduría en el caso de existir recursos mixtos? Se propone:

- s Manejar los recursos privados en cuentas separadas de los recursos de origen estatal.

11. Sobre la articulación del trabajo entre órganos de control y veedurías, se propone:

- s Promover que los órganos de control hagan pública la información sin reserva.
- s Establecer espacios de cooperación entre organismos de control y veedurías.

12. Sobre la protección a veedores y veedoras, se requiere:

- s Incluir la protección a los veedores en el programa gubernamental del Ministerio de Interior del Fondo de Protección a Personas en Riesgo.
- s Crear el Sistema Nacional de Protección a Veedores.

Compromisos adquiridos como resultado de la jornada

1. Ministerio del Interior y de Justicia:

Como entidad responsable de la coordinación de la Red Institucional de Apoyo a Veedurías, el Ministerio del Interior y Justicia se comprometió a:

- s Publicar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2004 el plan de trabajo para el año 2005.
- s Presentar, a más tardar, el 15 de febrero de 2005 un cronograma de trabajo en Mesas Regionales, con el fin de recoger recomendaciones y experiencias relacionadas con la implementación de la Ley 850 de 2003, como insumos para su reglamentación.
- s Facilitar el encuentro entre un grupo veedurías y organizaciones sociales participantes en el taller y el Ministro Sabas Pretel, con el fin de hacer entrega de las recomendaciones finales, e intercambiar expresiones de voluntad política frente a la reglamentación de la Ley.

Facilitar la apertura y administración de espacios en medios masivos e institucionales de comunicación, con el fin de garantizar la rendición de cuentas de las veedurías.

2. Red Nacional de Veedurías y Red Ver:

- s Promover una evaluación de las Convenciones de la Organización de los Estados Americanos OEA y de la Organización de las Naciones Unidas ONU, sobre el tema del control social.

3. Veeduría ciudadana localidad 19 Ciudad Bolívar:

- s Promover la discusión de la Ley y su reglamentación tanto en ésta localidad como en otros sectores de Bogotá.

4. Cámaras de Comercio de Cali y Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín:

- s Promover la discusión de la Ley y de su reglamentación en Cali y Medellín.



DOCUMENTOS DE APOYO

S LEY 850 DEL 18 DE NOVIEMBRE DE 2003

**S APARTES DE LA SENTENCIA C292 DE
2003 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**S REFLEXIONES SOBRE LA
APLICACIÓN DE LA LEY 850 DE 2003.**

**-DOCUMENTO DE LA VEEDURÍA CIUDADANA
AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN-**

LEY 850 DEL 18 DE NOVIEMBRE DE 2003¹

**POR MEDIO DE LA CUAL SE
REGLAMENTAN LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS**

¹ Tomada del Diario Oficial 45.376.

**EL CONGRESO
DE COLOMBIA
DECRETA:**

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

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

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

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

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

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

La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

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

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

rales 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 5º. *Ambito del ejercicio de la vigilancia.* Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, 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 y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.

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

Artículo 6º. *Objetivos:*

- a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;
- b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;
- c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;

- d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;
- e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;
- g) Democratizar la administración pública;
- h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

Título II

Principios rectores de las veedurías

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

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

En ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos.

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

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

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

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

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

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

Título III

Funciones, medios y recursos de acción de las veedurías

Artículo 15. Funciones. Las veedurías ciudadanas tendrán como funciones 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 eficacia;
- c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales;
- d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;
- e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría;
- f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;
- g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;
- h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;
- i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

Artículo 16. Instrumentos de acción. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes

derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la Ley.

Así mismo, las veedurías podrán:

- a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la Ley;
- b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;
- c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que Leyes especiales consagren para tal efecto;
- d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.

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

Título IV

Derechos y deberes de las veedurías

Artículo 17. 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) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;
- c) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa;
La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.
- d) Los demás que reconozca la Constitución y la Ley.

Artículo 18. Deberes de las veedurías. Son deberes de las veedurías:

- a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;
- b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;

- c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;
- d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta Ley;
- e) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio;
- f) Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o presten un servicio público;
- g) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;
- h) Las demás que señalen la Constitución y la Ley.

Título V

Requisitos, impedimentos y prohibiciones

Artículo 19. *Impedimentos para ser veedor:*

- a) Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución de las mismas.
Tampoco podrán ser veedores quienes hayan laborado dentro del año anterior en la obra, contrato o programa objeto de veeduría;
- b) Quienes estén vinculados por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil con el contratista, interventor, proveedor o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa así como a los servidores públicos que tengan la participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos;
- c) Cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen 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, haber sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos o sancionado con destitución, en el caso de los servidores públicos.

Artículo 20. *Prohibiciones de las veedurías ciudadanas.* A las veedurías ciudadanas en el ejercicio de sus funciones les está prohibido, sin el concurso de autoridad competente, retrasar, impedir o suspender los programas, proyectos o contratos objeto de la vigilancia.

Título VI

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

Artículo 21. *Redes de veedurías.* Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

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

Artículo 22. *Confórmase la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas,* la cual se conformará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:

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

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

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

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

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

Artículo 23. Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas. Créase el Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías ciudadanas, del cual harán parte un delegado de la Procuraduría General de la Nación, un delegado de la Contraloría General de la República, un delegado de la Defensoría del Pueblo, dos delegados de las redes de veedurías ciudadanas de orden nacional, dos delegados de las redes de veedurías ciudadanas de orden municipal y dos delegados de las redes No Territoriales de veedurías Ciudadanas. El Consejo evaluará las políticas que ejecutarán las instituciones públicas nacionales en materia de veedurías Ciudadanas.

Artículo 24. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Germán Vargas Lleras
Presidente del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud
Secretario General del honorable Senado de la República,

Angelino Lizcano Rivera
Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Sabas Pretelt de la Vega
Ministerio del Interior y de Justicia

Álvaro Uribe Vélez
Presidente de la República

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D.C., a 18 de noviembre de 2003.

ÁPARTES DE LA SENTENCIA C292 DE 2003 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

**REFERENCIA EXPEDIENTE PE-016
REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 022 DE 2001 - SENADO, 149 DE 2001 - CÁMARA.
POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTAN LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS.
MAGISTRADO PONENTE: EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.
BOGOTÁ, D.C., 8 DE ABRIL DE 2003.**

A continuación se publican algunos apartes de la Sentencia C292 de 2003, considerados de gran importancia para los lectores de este Cuaderno. Numerales 16 al 78.

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 1961 profiere la siguiente sentencia:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, el constituyente optó por no sujetar a mecanismos institucionales predefinidos o predeterminados el desarrollo de determinados momentos de la democracia participativa. De igual manera, libera a la voluntad legislativa el diseño de los medios y mecanismos para realizar el momento del control, de la democracia participativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

21.- Con todo, lo anterior en manera alguna significa que las veedurías ciudadanas se conciban como un mecanismo que pueda suplir las funciones encomendadas por

la Constitución a las autoridades del Estado, específicamente a los organismos de control y vigilancia. Esa misma situación explica entonces por qué un veedor no puede ser asimilado a un servidor público.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con todo, la Corte no puede pasar por alto que el legislador tiene el deber de desarrollar diversos instrumentos y sistemas de vigilancia sobre los servicios públicos, como se desprende claramente del artículo 369 de la Constitución, que ordena al legislador establecer las formas en que los usuarios podrán participar en “la gestión y fiscalización” de tales empresas y de los artículos 334 y 365 de la Carta. Así, no puede reputarse contrario a la Constitución que, en cuanto a la vigilancia sobre la gestión, se sometan a lo previsto en la Ley 142 de 1994.

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

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

25.- Finalmente, la Corte se ocupará de la expresión “*convocatoria*”. En los términos de la disposición analizada la actividad de las veedurías ciudadanas comprende lo relativo a la gestión pública de las entidades indicadas y las convocatorias de las entidades indicadas en la disposición.

Habida consideración que en esta oportunidad el legislador desarrolló la modalidad de participación ciudadana previsto en el artículo 270 de la Constitución, tal desarrollo no puede imponer límites a los términos establecidos en la Carta.

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

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

26.- En cuanto al artículo 2 del proyecto, relacionado con la facultad de constitución de una veeduría en cabeza de cualquier ciudadano u organización civil, *prima facie* la Sala no encuentra reparo alguno, en la medida en que corresponde al contenido normativo de los artículos 103 y 270 de la Constitución.

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

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

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

La pregunta que debe abordar, en consecuencia la Corte, es cuál acepción recoge el significado del artículo 270 de la Constitución. Habiéndose advertido la existencia de un término que torna ambigua la regla constitucional, la Corporación debe acudir a otros instrumentos hermenéuticos. La Corte reconoce la calidad de derecho a la participación ciudadana. Desde sus comienzos, la Corte ha indicado, por otra parte, que los principios constitucionales, frente a indeterminación en las reglas constitucionales, constituyen instrumentos que permiten fijar el sentido de las disposiciones objeto de interpretación. Cfr. Sentencia T-406 de 1992, entre otras..

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

Esta interpretación guarda estrecha relación con el diseño del sistema democrático adoptado por el constituyente. La primacía relativa de la democracia representativa, a la cual se le reserva los procesos de toma de decisiones vinculantes, explica que el concepto de ciudadanía esté directamente unido a un derecho político y, por lo mismo, reservado par quienes ostenten la calidad de nacionales y mayores de edad. Se trata de privilegiar, en este orden de ideas, una supuesta capacidad para comprender lo global y la calidad de colombiano. Lo mismo no se presenta en el ámbito de la democracia participativa en lo que al momento del control respecta. Dada la ausencia de toma de decisiones de espectro o alcance nacional o territorial, sino

el enfrentamiento de problemas puntuales, resulta razonable asumir que el ciudadano no sólo es el nacional mayor de edad, sino todo aquel que tenga un genuino interés en ver realizados los propósitos constitucionales del Estado, frente a un programa, contrato o actividad concreta.

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

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

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

A juicio de la Corte, el artículo se ajusta a la Constitución por las siguientes razones. En primer lugar, porque siendo el principio democrático un componente esencial de las veedurías ciudadanas que naturalmente debe reflejarse en ellas y la elección democrática de los veedores

es una forma de proyectarlo; lejos de ser una intromisión a la autonomía de esas entidades privadas, responde a la necesidad de garantizar ese principio al interior de las propias organizaciones cívicas (ver también fundamento No.31). En segundo lugar, porque el acta de constitución de la veeduría permite determinar los elementos básicos de la organización (integrantes, objeto, nivel territorial, duración y domicilio) y delimita las actividades a desarrollar, exigencia ésta que no aparece como irrazonable o desproporcionada. Finalmente, porque el trámite de inscripción constituye una obligación con fines operativos, pero que en nada afecta la autonomía de esas entidades.

29.- Podría objetarse que la obligación de suministrar información personal y que ésta repose en registros públicos, puede afectar la intimidad de los integrantes de los veedores. Sobre este punto, la Corte ha analizado situaciones similares en relación con los registros público. Sobre el tema de la información que reposa en registros públicos, se puede consultar la Sentencia C-185 de 2003, en la cual la Corte advirtió sobre la obligación de quienes administran bases de datos de respetar y proteger la información confidencial. En igual sentido, la sentencia T-729 de 2002., en los cuales ha señalado que, si fuere necesario, es posible restringir el acceso a la información e imponer condiciones para el acceso a la información que reposa en tales registros públicos. Por lo tanto, no se afecta la intimidad personal de los integrantes de la veeduría. Por otra parte, es un correlato a la función que ejercen. Así como estas personas solicitan el acceso a información de las entidades e instituciones –públicas y privadas- objeto de control, la ciudadanía tiene derecho a controlar a las veedurías y establecer, de manera cierta, quienes las integran.

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

El último inciso del artículo 3 establece dos reglas expresas distintas. Según la primera, la función de inscripción de las veedurías en las comunidades indígenas

deberá hacerse por parte de las autoridades de la misma. La segunda regla dispone que tales autoridades deberán ser reconocidas por la oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de Justicia. Además, es posible identificar una tercera, según la cual la conformación de las veedurías indígenas debe hacerse de manera democrática, pues la disposición únicamente establece una regla especial para las veedurías de indígenas para efectos de su inscripción.

La Corte Constitucional ha fijado una precisa doctrina en torno a la autonomía de las comunidades indígenas. La Corporación ha señalado que *“los artículos 1º y 7º de la Carta Política consagran el principio de respeto a la integridad y diversidad étnica y cultural, del cual se derivan los artículos 8º (protección de la riqueza cultural de la nación), 9º (derecho a la autodeterminación de los pueblos), 10 (oficialidad de lenguas y dialectos de los grupos étnicos), 68 (respeto a la identidad en materia educativa), 70 (cultura como fundamento de la nacionalidad colombiana y reconocimiento de la igualdad y dignidad de todas las culturas) y 72 (protección del patrimonio arqueológico de la nación) constitucionales ST-428/92 (MP. Ciro Angarita Barón); ST-342/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SC-104/95 (MP. Hernando Herrera Vergara); ST-496/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz); SU-039/97 (MP. Antonio Barrera Carbonell). A este respecto, no sobra advertir que las normas constitucionales citadas, sobre las cuales se funda la especial protección que se dispensa a las comunidades indígenas, resultan fortalecidas y complementadas por lo dispuesto en el Convenio N° 169 de la O.I.T., sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991. Cfr. Sentencia SU-510 de 1998.*

En esta medida, ha reconocido a las comunidades indígenas el derecho a regirse por sus propias costumbres. Ver también sentencia C-370 de 2002, entre otras. y, en consecuencia, determinar de manera propia y conforme a sus propias reglas, las autoridades existentes en su territorio y las funciones de cada una de ellas. De ahí que haya indicado que “el principio de diversidad e integridad personal no es simplemente una declaración retórica, sino que constituye una proyección, en el plano jurídico, del carácter democrático, participativo y pluralista de la república colombiana [ST-188/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); ST-342/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SU-039/97 (MP. Antonio Barrera

Carbonell)] y obedece a “la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental.” [ST-380/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-104/95 (MP. Hernando Herrera Vergara)] Sentencia SU-510 de 1998.

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

Ello no implica que cualquier esquema organizativo resulte válido, pues el Estado colombiano tiene la obligación de velar por los intereses de todos los asociados, razón por la cual sistemas que conduzcan a la degradación de la persona y otras conductas incompatibles con el ordenamiento constitucional y los principios fundantes del sistema Sentencia T-1082 de 2002., deberán ser rechazados.

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

Al respecto, la Sala observa que, como lo señala la propia representante del Ministerio del Interior, la oficina de asuntos indígenas de esa entidad no tiene asignada como una de sus funciones la de reconocer la existencia de autoridades indígena Cfr. Ley 89 de 1990, Decreto 1088 de 1993 y 2546 de 1999.. Pero además, sería cuestionable, desde una perspectiva constitucional, que lo pudiera hacer, por cuanto implicaría invadir la órbita de la autonomía propia de comunidades indígenas.

De otra parte, habida consideración del carácter de titular de derechos fundamentales que ostentan las comunidades indígenas, bien pueden ser ellas mismas –como una totalidad-, las interesadas en realizar las funciones de

veeduría sobre la gestión de órganos públicos y privados. En tal caso, estima la Corte que habrán de ser las autoridades propias quienes asuman la función de veedores.

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

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

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

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

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

La vigilancia a la gestión pública debe permitirse por regla general en cualquier momento, y no hacerlo sin justificación alguna constituye una restricción inadmisibles por desproporcionada. Por ejemplo, si durante la ejecución de una obra es cuando puede evidenciarse con mayor claridad una posible irregularidad, no resulta sensato rechazar el control concurrente con su realización, cuando es allí

donde cobra mayor relevancia. Por lo mismo, carece de fundamento objetivo o razonable, y no responde a las características propias de una veeduría ciudadana, dicha interpretación.

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

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

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

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

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

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

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

34.- Los principios rectores de democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, eficacia y coordinación, pueden ser considerados, prima facie, como ajustados a la Carta, ya que son el desarrollo de principios

constitucionales en la materia. Entra la Corte a estudiar cada uno de ellos.

35.- Sobre el principio de democratización contenido en el artículo 7 del proyecto de Ley bajo examen, y en atención a los planteamientos de algunos intervinientes, considera la Corte que la exigencia de que las decisiones se tomen *-preferentemente-* por consenso o por mayoría absoluta de votos al interior de las veedurías, concuerda con lo ordenado por la Constitución, ya que el Estado Colombiano encuentra en la democracia uno de sus principios básicos (artículo 1 C.P.). Y esta Corporación ha reconocido que el principio democrático es la síntesis de varios de los principios cardinales de nuestra cultura. Ver sentencia SU-1122 de 2001..

El artículo 1º de la Constitución define claramente a Colombia como un Estado (...) organizado en forma de República unitaria...democrática, participativa y pluralista, definición que por sí misma cobra eficacia jurídica. Constituye una directriz que rige el ordenamiento en su totalidad; es el principio vertebral de la Carta, en la medida en que comprende la posibilidad de operar como principio sustantivo y como principio estructural que, por lo mismo, es el principio más general de todos. Ver sentencia C-866 de 2001.

Aunque pudiera pensarse que ello riñe con el principio de autonomía al tratarse de una imposición del legislador dirigida a regular aspectos de la estructura interna y de la forma de funcionamiento de las veedurías, para la Corte este principio no restringe la capacidad de autodeterminación de estas organizaciones. Si bien es cierto, tal como fue expresado en las intervenciones ciudadanas, que la jurisprudencia constitucional ha señalado que las asociaciones civiles gozan de autonomía que sólo es susceptible de limitaciones si las mismas son constitucionalmente justificadas, razonables y proporcionada. Corte Constitucional, Sentencias C-256 de 1994 y C-226 de 1997. Teniendo en cuenta el principio hermenéutico *in dubio pro libertate*, también lo es que el principio de democratización contenido en el proyecto de Ley bajo examen no corresponde a un límite al ejercicio de los derechos de los individuos o de la organización. Por el contrario, es una garantía y

una forma de desarrollar los fundamentos del Estado que debe reflejarse en organizaciones tan importantes como las veedurías ciudadanas, según se desprende claramente del contenido previsto en el artículo 103 de la Carta.

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

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

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

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

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

En estos términos será declarado exequible este artículo.

37.- El principio de autonomía es presupuesto indispensable para garantizar el éxito de las organizaciones de veedores ciudadanos y de sus integrantes, pues a la vez que los inspira, también los define. En ese sentido, su naturaleza jurídica termina revestida por los contenidos normativos derivados de la misma, lo cual constituye una garantía del ejercicio libre de la voluntad de los ciudadanos que asumen el papel de veedores, así como de las organizaciones que los agrupan. Conjuga varios elementos a través de los cuales los veedores y las veedurías pueden ejercer sus actividades.

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

38.- En cuanto al artículo 9 del proyecto, la Corte considera que el principio de transparencia en él consagrado es constitucional, pues contribuye a facilitar la labor de las veedurías, ya que sólo garantizando condiciones de acceso a la información necesaria pueden ejercer plenamente sus

funciones y formarse panoramas completos sobre aquellos asuntos que constituyen el objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas.

A pesar de ello, como bien lo sugieren algunas intervenciones ciudadanas, la Corte considera que la exequibilidad de esta norma deberá condicionarse al respeto de la reserva de que gozan ciertas actuaciones o documentos, de conformidad con lo establecido en la Ley. Si bien es cierto que el artículo señala que el acceso a documentos e información se llevará a cabo de conformidad con lo que establezcan la Ley y las demás normas vigentes sobre la materia, es necesario proferir un fallo condicionado a fin de dejar en claro que los documentos que gocen de reserva no la pierden en virtud del principio de transparencia que guía el funcionamiento de las veedurías.

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

En estas condiciones se declarará exequible el artículo.

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

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

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

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

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

Interpretaciones aisladas llevarían a plantear que la norma se ocupa de un asunto que no le corresponde a una Ley de este tipo, pues el establecimiento de sanciones no es objeto de este proyecto de Ley. Pero como se vio anteriormente, una interpretación armónica permite descartar esta hermenéutica y lleva a concluir que la responsabilidad a que se refiere este artículo debe ser entendida en el marco del objeto de las veedurías. Esta responsabilidad, así como su entendimiento, operan sin perjuicio de eventuales conductas en las que incurra el veedor y sean objeto de otro tipo de regulación o de responsabilidad, por ejemplo en materia penal, que ha de regirse según las normas pertinentes. Por lo anterior, esta disposición será declarada exequible.

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

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

42.- El artículo 13 se refiere al principio de objetividad, que obviamente resulta del entendimiento de la figura de las veedurías ciudadanas como la expresión de la probidad que han de difundir y con la cual ejercerán la respectiva vigilancia en entidades determinadas. Aparece íntimamente relacionado con el ejercicio responsable de los derechos ciudadanos (artículo 95 C.P.), pues una veeduría ciudadana debe concebirse como la expresión de un derecho político –bajo una concepción ampliada de democracia, como se indicó antes– que también comporta

responsabilidades, con lo cual garantiza la eficacia e idoneidad de su labor. En ese sentido este artículo se ajusta a la Constitución y desarrolla un elemento característico de las veedurías ciudadanas, pues determina que ellas deben evitar toda actitud parcializada o discriminatoria.

43.- El principio de legalidad, consagrado en el artículo 14, intenta evitar eventuales choques entre las entidades vigiladas y las veedurías por los posibles traumatismos que se generen a causa de las actividades de los ciudadanos que ejerzan la vigilancia. Determina entonces el respeto de los procedimientos y la necesidad de tomarlos en cuenta junto con los medios y recursos de las entidades vigiladas, ya sean éstos ofrecidos por la Ley o los estatutos.

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

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

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

No obstante lo anterior, la Corte declarará la inconstitucionalidad de la expresión “*otros*”, pues conduce a asimi-

lar las veedurías a los órganos públicos de control, cuando son resultado del ejercicio de un derecho constitucional y desarrollo del principio de participación de la sociedad en la vigilancia de la gestión pública. Las veedurías son entes privados y sujetos, en todo aquello que la Constitución y el presente proyecto de Ley establece, a las regulaciones y derechos propios de las asociaciones –en el sentido del artículo 38 de la Constitución- de derecho privado. Por otra parte, al assimilarlas a entes de derecho público, su funcionamiento quedaría sujeto al control de la Contraloría General de la República o las Contralorías de las entidades territoriales –según el caso-, su funcionamiento –contratación, manejo presupuestario, gestión y administración de personal- a las propias de los entes de control y, finalmente, sujetos al poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación, con la consiguiente restricción de su autonomía.

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

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

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

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

Cosa distinta es que no está prohibido, siempre y cuando ello no implique olvido o desviación respecto de su función, que establezcan criterios de funcionamiento que les permita coordinarse con eventuales operaciones de vigilancia sobre su gestión. Para la Corte resulta claro que es defendible la idea de una coordinación entre veedurías y los entes vigilados. Pero, así como el Estado no puede estatizar la participación ciudadana, ésta no puede actuar ni demandar la sujeción de la actividad estatal a tales mecanismos pues, de lo contrario, la garantía en su favor se torna en un instrumento que le permite sustituir al Estado en sus funciones, desconociéndose así los mecanismos institucionales de desarrollo de los resultados de la democracia representativa. Así, así como es garantía de independencia para las veedurías, la prohibición de estatización también opera en sentido contrario; esto es, como garantía de independencia de lo público.

Por lo expuesto, este artículo será declarado inconstitucional.

Las funciones de las veedurías

45.- El artículo 16 del proyecto de Ley establece las funciones de las veedurías. La disposición establece que las enumeradas corresponden a las funciones *primordiales* de las veedurías. De ello se desprende que la lista de funciones tiene un mero carácter enunciativo de las funciones de estas organizaciones. Este desarrollo legal sería acorde con la autonomía propia de las organizaciones privadas y con el

derecho de la participación ciudadana que, en principio, no admitiría restricciones.

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

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

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

Lo anterior podría aparecer contradictorio frente a lo señalado anteriormente en torno a la autonomía e independencia de los mecanismos de participación ciudadana en el control de la gestión pública y, en particular, con la prohibición de estatización. La contradicción es aparente. Antes se indicó que la participación ciudadana no puede suplir o eliminar los mecanismos de democracia directa o representativa y que, además, mediante la participación ciudadana no se persiguen o buscan propuestas globales para la sociedad. En directa relación con lo anterior se encuentra que el establecimiento de privilegios y potestades, como las definidas en este artículo, deben ser determinadas a fin de que mediante la participación ciudadana no se invadan los espacios propios de otros medios democráticos. De igual manera, el ejercicio de la participación ciudadana no supo-

ne legitimidad para invadir esferas privadas. Al igual que el legislador y los restantes entes estatales, los derechos de las personas están protegidos frente al ejercicio excesivo o arbitrario del poder. De allí que la taxatividad que la Corte demanda, sea necesaria para armonizar los 3 principios indicados al comienzo de esta sentencia y para garantizar la protección de los derechos de las personas.

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

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

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

48.- En el caso del literal (d) el Legislador incluye como función de las veedurías la de “*fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones*”. La Corte considera que la asignación de la función de fiscalización a las veedurías ciudadanas es problemática al menos por tres razones, a saber: (i) porque a las veedurías como mecanismo de participación ciudadana, en función de su objeto y naturaleza, les corresponde como finalidad primordial la de vigilancia sobre lo público (gestión, función y servicios) y no la de su control o fiscalización. Este sentido parece señalarlo también el Legislador en los artículos 1 (definición) y 5 (ámbito de ejercicio de la vigilancia) del proyecto de Ley bajo revisión, en los cuales se alude de manera concreta a la función de vigilancia sobre la gestión y la función pública, por lo cual, incluso una interpretación sistemática del proyecto indicaría que la función de fiscalización constituye un elemento extraño a la concepción general de las veedurías ciudadanas. (ii) Porque la función fiscalizadora que implica el control fiscal debe ser ejercida según los términos del artículo 267 de la Constitución, de manera privativa por la Contraloría General de la República

y sólo de manera excepcional por empresas privadas que obtengan la autorización de la Contraloría General, previo concurso público de méritos y concepto del Consejo de Estado. Es evidente que la propia Constitución estableció una competencia especial para el ejercicio de este tipo de control, por lo que no podría el Legislador, partiendo de una errónea concepción de la naturaleza de las veedurías ciudadanas, atribuirles una competencia reservada a la Contraloría General de la República. Y (iii) porque la propia Constitución, considerando la importancia de la participación ciudadana en lo que a la gestión pública respecta, señaló en el artículo 270, ubicado en el capítulo del régimen jurídico de la Contraloría General, que la función de los mecanismos de participación ciudadana, en relación con la gestión pública estaba circunscrita a la vigilancia. En efecto dice el referido artículo: *“La Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.”* (subrayas fuera de texto). Es entonces claro que la voluntad del Constituyente en este punto fue la de restringir la participación ciudadana a la función de vigilancia y nunca la de ampliar sus alcances, al punto de permitirle compartir con la Contraloría la función del control fiscal.

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

49.- El literal f) autoriza a las veedurías a solicitar *“los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos”*. El cumplimiento de los propósitos de la vigilancia de la gestión pública puede requerir el acceso a un gran volumen de información, que comprende tanto información reservada como pública.

Como ya lo advirtió la Corte al analizar el artículo 9 de este proyecto de Ley, las veedurías están en la obligación

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

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

51.- En los términos del literal j), es función de las veedurías *“velar por que la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses*

colectivos”. El artículo 270 de la Constitución establece un ámbito dentro del cual se ha de organizar “las formas y sistemas de participación ciudadana”: la gestión pública. La Corte ya ha indicado que el presente proyecto de Ley únicamente desarrolla una modalidad de participación: aquella prevista en el artículo 270 de la Carta. Por lo mismo, el objeto de la vigilancia no puede exceder el marco constitucional.

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

Los literales (g) y (h) se limitan a establecer obligaciones de publicidad hacia la sociedad, desarrollándose el derecho fundamental al acceso a la información, y hacia el Estado, en claro cumplimiento del deber de colaborar con las entidades públicas.

Por lo expuesto serán declarados exequibles.

Los instrumentos de acción previstos en el artículo 17 del proyecto

53.- Frente a los contenidos normativos del artículo 17 del proyecto, en el que se señalan los llamados “instru-

mentos de acción” de las veedurías ciudadanas, la Corte no encuentra, en términos generales, ningún problema de constitucionalidad.

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

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

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

54.- Empero, la Corte debe analizar el atributo establecido en el primer inciso del artículo, conforme al cual les está autorizado “*intervenir por intermedio de apoderado,*

debidamente constituido, ante los órganos, procesos y actuaciones judiciales, disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control”. El legislador ha autorizado, por esta vía, a las veedurías a convertirse en parte de todos los procesos –judiciales, disciplinarias y fiscales -. Esta atribución implica que el legislador ha convertido a las veedurías en sujetos procesales por vía general, rompiendo el equilibrio que, en cada caso proceso en particular, debe existir.

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

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

Derechos de las veedurías.

Artículo 18 del proyecto

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

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

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

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

Para la Corte es claro que en este caso, ni las entidades del Estado, ni las organizaciones, ni los particulares estarán en la obligación de suministrar a la veeduría ciudadana que así lo solicite, información alguna sobre los “*procedimientos técnicos*” que incorporen secretos industriales, secretos técnicos, patentes o cualquier información que legalmente esté sometida a reserva. La función de vigilancia de las veedurías no puede desbordar su propósito y finalidad, para inquirir en aspectos que por regla general están sustraídos del alcance de terceros y en muchas ocasiones de las propias autoridades del Estado.

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

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

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

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

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

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

Deberes de las veedurías. Artículo 19 del proyecto de Ley

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

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

Por otro lado, la Corte encuentra que la relación de los diversos deberes señalados en el artículo 19 del proyecto

es meramente enunciativa, lo que implica que otros deberes, que puedan derivar de la naturaleza y características de las veedurías, siempre entendidas como el producto del ejercicio de un derecho político y como un mecanismo de participación ciudadana, no se entienden excluidos del repertorio allí señalado.

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

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

Sin embargo, la Corte considera que el deber en cuestión guarda armonía con la función que cumple las veedurías, la necesidad de coordinar los esfuerzos de vigilancia sobre entidades públicas y privadas y para asegurar que las veedurías cumplan una función de interés social. Las veedurías, como ha quedado expuesto en la presente sentencia, tiene una función primordial dentro del sistema

jurídico colombiano: coadyuvar a los órganos de control en la tarea de vigilar la gestión pública. En este orden de ideas, la Corte entiende que un correcto ejercicio de tal función demanda la recepción de información que posean entidades públicas o empresas o particulares. Sólo con un acceso pleno a dicha información, es posible ejercer una debida vigilancia. Así mismo, no puede asumirse que la función que realizan las veedurías sea seria y objetiva si se niega a evaluar información que no posee y que le es presentada o suministrada por particulares u órganos estatales. Vigilar la gestión pública demanda valorar opinión e información generada desde distintos sectores, de manera que se obtenga una visión completa del fenómeno objeto de observación.

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

63.- Se indica en el literal (b) como uno de los deberes de las veedurías ciudadanas el de “Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando”. Una primera lectura de esta disposición podría llevar a la conclusión de que se ha impuesto una limitación fuerte al derecho de asociación y a la libertad de “configuración” de la organización de las veedurías.

No obstante, la Corte no encuentra reparo en que el legislador haya dispuesto un mecanismo especial de divulgación de los resultados y avances de las observaciones realizadas por las veedurías. En directa relación con lo

anotado en relación con el literal anterior, al demandar una publicidad a través de canales grupales, se logra reducir los espacios para que la labor de las veedurías estén determinadas por intereses particulares. Así mismo, la forma de divulgación permite que el mayor número de asociados y personas de la sociedad tenga acceso a las conclusiones –sean preliminares o definitivas-, lo cual contribuye a robustecer el proceso participativo mismo.

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

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

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

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

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

Para la Corte este literal es abiertamente inconstitucional por varias razones. De un lado, porque desconoce la autonomía de las veedurías, al someterlas al control político del Congreso de la República; ello es inconcebible, como

ya lo afirmó la Corte en consideraciones precedentes, en razón a la especial naturaleza de las veedurías, que implica la imposibilidad de que por vía legislativa se instauren controles formales desproporcionados sobre su actuación, ya sea por parte de las autoridades del Estado o por los particulares. Reitera entonces la Corte que las veedurías ciudadanas no son asimilables a entidades estatales sino que, por el contrario, constituyen el resultado del ejercicio de los derechos políticos y de participación de los miembros de la sociedad.

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

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

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

66.- Frente a los literales (c), (d) y (e), en los que se imponen ciertos deberes a las veedurías en lo que concierne a su funcionamiento (definir su propio reglamento, acatar el régimen de impedimentos, inscribirse en el respectivo

registro e informar acerca del origen de los recursos), la Corte no encuentra ningún problema de constitucionalidad, toda vez que los mismos no desconocen la naturaleza de las veedurías, son razonables y proporcionados y les son imponibles como sujetos de derecho en el contexto del Estado Social, como bien se mencionó al iniciar el estudio de constitucionalidad del presente artículo del proyecto. En este orden de ideas la Corte los declarará exequibles.

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

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

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

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

Desde un escrutinio riguroso, el primer paso que deberá adelantar esta Corte es el de determinar si este requisito persigue un fin constitucionalmente imperioso.

Y aunque podría aducirse que la norma busca proteger a los veedores de posibles engaños de las entidades vigiladas, este argumento no es de recibo en la medida en que la veedurías no se concentran solamente en actividades que hagan indispensable que el veedor sepa leer y escribir.

Por ejemplo, la labor de un veedor puede ser la de monitorear los avances y calidad de una obra a través de la observación de la misma, (ese ciudadano puede tener experiencia en asuntos sobre los que ejercerá su vigilancia a través de la constatación del progreso de alguna obra). Ello no hace indispensable, ni siquiera necesario, que sepa leer y escribir. Además, si eventualmente el veedor necesita consultar un documento escrito, puede pedir un informe verbal -de la misma manera como ocurre con el derecho de petición- o acudir a otro ciudadano interesado en ejercer la labor de vigilancia para que le ofrezca su apoyo.

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

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

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

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

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

68.- El artículo 21, que establece los impedimentos para ser veedor, establece límites que en principio son razonables, pues busca garantizar la efectividad y transparencia del control desarrollado por esas entidades. Entra la Corte a analizar cada uno de ellos, teniendo en cuenta que sus labores son complementarias o de ayuda a organismos de control y que no se trata de servidores públicos, lo cual explica que no se haga una exigencia tan rigurosa como la que usualmente se hace frente a estos últimos. Obviamente, por tratarse de limitaciones al ejercicio del derecho político a la participación, sensibles también frente al principio de autonomía, estas causales deben ser interpretadas de manera restrictiva y el listado contenido en el proyecto de Ley bajo examen es taxativo.

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

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

71.- El impedimento previsto en el literal c), que establece que no podrán ser veedores los funcionarios

relacionados con la entidad o actividad vigilada, similar al anterior y busca asegurar los mismos objetivos. Por lo mismo, resultan aplicables los argumentos allí señalados y en consecuencia será declarado exequible.

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

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

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

Aunque el fin de la norma es constitucional, pues busca garantizar la probidad de los veedores (es un fin legítimo e imperioso a la luz de la Carta), el medio utilizado no es adecuado, debido a que la exigencia hecha a los servidores públicos termina siendo más flexible cuando, paradójicamente, debería ser más fuerte que la predicable en el caso de los particulares. No es razonable pensar que

con ello se garantiza la finalidad de la disposición, pues el régimen de impedimentos es permisivo con los funcionarios públicos, cuya conducta debe ser ejemplar frente a los demás ciudadanos. En consecuencia, será declarado inexecutable el último aparte del literal e) cuyo texto es el siguiente: “o en el caso de los particulares”.

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

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

De otra parte, la Corte advierte que, aún con las precisiones anotadas, la disposición conduce a conclusiones absurdas. Si se admitiera que es aceptable que un particular que haya sido condenado penalmente por cualquier delito que no sea culposo o político no puede desempeñarse como veedor, entonces deberá aceptarse que un ciudadano que ha sido condenado, por ejemplo, por inasistencia alimentaria, y que ya ha cumplido su condena, nunca podrá ser veedor. Es claro que tal prohibición no tiene nada que ver con la idoneidad del ciudadano para ser veedor, pues no existe conexidad alguna entre el delito por el que fue condenado y su eventual labor como veedor ciudadano. Así, aunque se arguya que la norma persigue una finalidad legítima, es claro que el mecanismo para lograrlo es desproporcionado, en la medida en que la norma toma como relevantes aspectos que no tienen relación con el fin propuesto. Por lo mismo se condicionará la exequibilidad en este sentido.

Prohibiciones de las veedurías. Artículo 22 del proyecto de Ley

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

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

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

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

77.- Por su parte, la conformación de la red institucional de apoyo a las veedurías prevista en el artículo 24 del proyecto resulta coherente con la necesidad de ofrecer a

las organizaciones cívicas la colaboración requerida para el cumplimiento de sus objetivos. En todo caso, conviene precisar que la creación de esa red institucional supone asignar nuevas competencias a cada uno de sus miembros, pero dichas atribuciones guardan relación de conexidad con la finalidad constitucional de cada una de ellas.

Por estas razones dichas normas serán declaradas exequibles.

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

A large, light gray, stylized graphic of an eye or a face, composed of several overlapping curved shapes, serves as a background for the text.

**REFLEXIONES SOBRE LA
APLICACIÓN DE LA LEY 850 DE 2003.**

**-DOCUMENTO DE LA VEEDURÍA CIUDADANA
AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN-**

Reflexiones sobre la aplicación de la ley 850 de 2003 Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín

Introducción

Las instituciones que hacemos parte de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín estamos convencidas de la necesidad de fortalecer la institucionalidad democrática desde la sociedad civil.

Y por ello mucho antes de la expedición de la ley 850 de 2003, la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín ha venido desarrollando un ejercicio de control ciudadano a la gestión pública local a partir de lo propuesto por la Constitución Política de Colombia y, en este sentido, gozamos en la actualidad de reconocimiento, credibilidad y legitimidad tanto institucional como ante la ciudad que se ha ganado a partir de un trabajo serio y responsable.

La postura de la VCPDM frente a la ley 850 de 2003

Luego de varias consultas y jornadas de discusión hemos acordado los siguientes elementos frente a la ley 850 de 2003:

- Acogernos a la ley 850 de 2003

- s Es un propósito de las instituciones socias así como de la Veeduría misma, el fortalecimiento y respaldo a la institucionalidad democrática, por esto la Veeduría decide acogerse a la Ley 850 de 2003. Valoramos políticamente este ejercicio y por ello le apuntamos al fortalecimiento de la democracia no sólo desde lo cultural sino también desde lo institucional, para lo cual debemos acogernos a la Ley, conservando el nombre, rol, objeto y principios de la Veeduría.
- s Vemos además necesario acogernos a la Ley de Veedurías Ciudadanas para conservar la identidad que hemos logrado como Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín y para

preservar la credibilidad tanto ante la ciudadanía como ante la institucionalidad pública-democrática. Debemos conservar el nombre y el rol social que hemos construido, no hacerlo, sería borrar ocho años de esfuerzos y dejar desierto un espacio que en la ciudad nos hemos ganado, la legitimidad del control social – ciudadano, legitimidad ganada por la pluralidad y la objetividad que nos han caracterizado.

- s Vemos también necesario ceñirnos a la Ley, lo que nos implicara comenzar un proceso de formalización institucional de la Veeduría, que aun no tenemos claro pero que estamos dispuestos a vivir, asumiendo los costos que esto implique. Debemos inscribirnos en una dinámica de institucionalización que implicara grados importantes de formalización, para ser consecuentes con la postura según la cual la democracia se construye en el ámbito de la cultura, de los sujetos y de las instituciones.
- s Teniendo en cuenta que esta Veeduría ha manifestado que una de las mayores dificultades para ejercer su labor es el acceso a la información, la ley 850 de 2003, es una oportunidad, pues ésta garantiza tal acceso y nos otorgaría respaldo institucional para realizar la labor de control a la gestión pública local y beneficios e instrumentos de actuación pública como la integración de una Red de Veedurías, por mencionar sólo uno.
- s Como nuestra apuesta para el periodo 2004-2007 es lograr que se instale una política pública de control a la gestión pública en Medellín y ser actores de la misma, debemos acogernos a la Ley para ser tenidos en cuenta como organización de control ciudadano. Debemos no solo proponer e impulsar una política y un sistema de control a la gestión pública, sino también ser actores del mismo, como parte de los mecanismos de control social articulado a los mecanismos de control institucional. Debemos ubicar la Veeduría en las posibilidades que brinda la ley 850 de 2003 (derechos, instrumentos de acción, etc) y la política pública de control ciudadano.
- s Esta adecuación no deberá implicar la constitución como una nueva Corporación, pues tal proceso de formalización implica mayores recursos para operar y funcionar, y no hay seguridad frente a la posibilidad de que todas las instituciones socias ni la misma Veeduría puedan responder frente a tal proceso ni estén en capacidad de asumir los costos que ello implicaría.
- s Pese a todas las inquietudes que se han manifestado, es bueno precisar que se trata de una buena Ley. La Ley de veedurías ciudadanas, es una ley estatutaria, y lo que no es otra cosa que reglamentar el alcance de los derechos políticos en relación con el control ciudadano a la gestión pública.
- s El asunto de la adecuación de las veedurías ciudadanas a la Ley 850 de 2003 es un tema con definiciones dinámicas y apenas está en construcción. En este sentido, el gobierno nacional deberá expedir un decreto reglamentario para la Ley de veedurías ciudadanas. En esto, podríamos, como Veeduría, buscar que se tipifiquen casos particulares como el nuestro.
- s De hecho, las veedurías ciudadanas deberían influir en la reglamentación de la Ley a nivel nacional a partir de la generación de problemas-conflictos para que sean analizados y reglamentados. En este mismo orden de ideas, serán los órganos de control estatal (personerías,

contralorías, defensorías, procuradurías) los encargados de impulsar la creación de la Red de Veedurías.

- s En consecuencia con lo anterior la asamblea de socios de la VCPDM definió que a diciembre de 2004 se deberán tener culminados los procedimientos y adecuaciones que la ley 850 de 2003 exige y para ello se deberá culminar el proceso de consultas iniciado.

Esta definición no esta exenta de problemas y vacíos que queremos compartir:

- **Problemas y vacíos**

Por ser un tema relativamente reciente, no se ha avanzado mucho en la reflexión sobre la Ley, asunto por el cual varias de las entidades que hemos consultado no han emitido un concepto formal.

Aún persisten dudas y preocupaciones respecto al proceso de adecuación de la Veeduría a la Ley 850 de 2003, como las siguientes:

- s Preocupa el control que se está haciendo a las organizaciones de la sociedad civil, y la Ley, al parecer, tiende a reforzar este tipo de control.
- s La Ley limita la participación: ¿Qué tanto la Ley constriñe el ejercicio de participación ciudadana en vez de ampliarlo, de volverlo más democrático?
- s ¿Qué implicaciones traería para la participación de las instituciones socias de la Veeduría las restricciones que impone la Ley? ¿Qué pasará con las instituciones socias de la Veeduría que mantienen interés en contratar con el Municipio?
- s Esta Veeduría está conformada por instituciones, y la Ley habla de veedores como personas particulares. ¿Quién, entonces, podría ser el veedor designado por las instituciones?

Y en particular nos preocupan los siguientes puntos, de los cuales hemos recibido¹ y hemos construido algunas respuestas:

¿La veeduría que no se acoja a la ley 850 de 2003 podrá seguir denominándose Veeduría Ciudadana?

Los consultados apuntan a señalar categóricamente que NO podrán denominarse veedurías ciudadanas sino se acogen a la ley 850 de 2003.

La institución de veeduría ciudadana entraña y debe cumplir de acuerdo con la Ley 850 de 2.003 una serie de objetivos, principios, funciones, instrumentos de acción, derechos y de-

¹ Conceptos de la Contraloría Municipal de Medellín y de Transparencia por Colombia

beres. Por lo anterior, cualquier veeduría que no cumpla íntegramente con los lineamientos establecidos en la Ley 850 no podrá denominarse veeduría ciudadana ni ejercer las prerrogativas y derechos contemplados en dicha ley.

.....

El grupo de ciudadanos que desee conformar una “VEEDURÍA CIUDADANA”, necesariamente deberá cumplir lo establecido en la ley 850. Es además una ley de carácter estatutaria que prima sobre cualquier otra ley ordinaria. Su acatamiento no es una mera opción.

Ahora bien, si los ciudadanos desean conformar algún otro grupo que igualmente vigile las actividades del Estado, o quieren hacerlo de manera individual, bien pueden hacerlo y utilizar, para obtener su información, mecanismos como el derecho de petición, etc., pero no podrán denominarse VEEDURÍAS CIUDADANAS, pues una vez se conformen las organizaciones, estas adquieren deberes que se tornan de obligatorio cumplimiento.

El principio de transparencia establecido en la Ley 850 de 2003 que señala en su artículo 9 “... 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...”, ¿Implica estar sujetos a la respuesta oportuna de derechos de petición? ¿Y a llevar y conservar archivos conforme a lo exigido para las entidades públicas?

Al respecto no hay consenso entre los consultados, para algunos implica dar respuesta a derechos de petición y llevar y conservar archivos, y para otros no.

No necesariamente, en la medida en que el artículo 9 de la Ley 850 hace alusión a “(...) 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.” En este sentido, los artículos 15 literal g) y 18 literal b) de la Ley 850 se limitan a disponer como funciones y deberes de las veedurías el comunicar a la ciudadanía mediante informes presentados en asambleas generales o en reuniones los avances de los procesos de control y vigilancia que estén desarrollando.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el artículo 23 de la Constitución Política establece que el legislador podrá reglamentar el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales, derecho de petición que no fue reglamentado ni desarrollado por la Ley 850 frente a las veedurías ciudadanas. Ello no obsta que las veedurías ciudadanas deban cumplir con el aludido principio de transparencia y en tal sentido facilitar la entrega de información de interés público.

Por último, salvo que exista una norma que establezca lo contrario, en principio las veedurías ciudadanas no están obligadas a conservar sus archivos de la forma exigida para las entidades públicas.

.....

A las Veedurías Ciudadanas tal como lo estipula la ley, además de derechos les surgen obligaciones, en este caso, frente a la misma sociedad. Con la consagración del principio de transparencia se asegura una adecuada y oportuna información a los ciudadanos y para garantizarla, las Veedurías, deben sujetarse a lo establecido en la Ley 594 de 2000 que es la ley General de Archivo, la cual indica de qué manera deben conservarse los documentos que se custodian. De todos modos, deberá asegurarse la confidencialidad y reserva documental cuando las condiciones de la misma así lo exijan, salvo que el juez ordene el levantamiento de la reserva, acudiendo para ello a los mecanismos legales establecidos.

Sobre el artículo 18 de la Ley, literal g) “Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia”, ¿A qué autoridades deberá rendirse informes?, ¿Con que periodicidad?, ¿Deberán las veedurías conformadas de acuerdo con la Ley 850 de 2003 obtener NIT, presentar declaraciones de renta, retener en la fuente, etc.? ¿Podrán las veedurías conformadas por instituciones asimilarse para efectos tributarios y legales a los consorcios o uniones temporales?

Para determinar a qué entidades debe informarse sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuentan las veedurías ciudadanas (incluyendo la periodicidad), entendemos que la anterior obligación todavía no ha sido reglamentada, razón por la cual sería necesario esperar que el Gobierno Nacional expida un decreto reglamentario donde especifique lo anterior.

En segundo lugar, debe precisarse que las veedurías ciudadanas no conforman una persona jurídica distinta a las diferentes clases de organizaciones que las conforman, de manera que el NIT, y la obligación de presentar declaraciones de renta (y en general, el cumplimiento de obligaciones tributarias) se predicará y aplicará exclusivamente respecto de las organizaciones que conforman las veedurías.

La obligación consagrada en el artículo 18 literal g) de la Ley 850 se entiende actualmente como el deber que tienen las veedurías ciudadanas de remitir información que les sea solicitada por los órganos de control del Estado, ante requerimiento de tales órganos.

.....

El literal g) del artículo 18 establece el deber de las veedurías de informar a las autoridades públicas sobre el origen de sus recursos y los mecanismos de financiación. La Corte Constitucio-

nal declaró exequible esta obligación por considerar que no es contraria a la Constitución. Sin embargo, la Corte advirtió que el cumplimiento de dicho deber sólo puede demandarse en las condiciones en que los particulares están en la obligación de suministrar dicha información a organismos de control. Como no señaló término alguno para rendir informes a alguna autoridad específica, las Veedurías deberán remitir la información a los órganos de control que la soliciten y en las condiciones que regulen las reglamentaciones pertinentes en cada caso. Igualmente deberán verificar si el estatuto tributario, de acuerdo con los recursos de que dispone cada Veeduría, les exige realizar retenciones..

Consideramos que este numeral debe ser complementado con la asesoría de un Contador pues consideramos que la finalidad de los consorcios y uniones temporales es completamente diferente a la finalidades pretendidas por los Veedores Ciudadanos. Los segundos no buscan ningún lucro particular y por lo tanto su tratamiento no debiera ser similar.

En cuanto a los impedimentos para ser veedor señalados en el artículo 19 de la Ley 850 de 2003, ¿Estos deben entenderse para la persona que es elegida como tal y no para la institución que lo designa? ¿O también involucran a la institución – organización como en el caso de una veeduría conformada por instituciones que eligen cada una, a uno de sus funcionarios como veedor?

Los literales a), b), c) y d) del artículo 19 de la Ley 850 establecen impedimentos para ser veedor (en caso de personas naturales), mientras que el literal e) de dicha disposición establece un impedimento para veedores bajo la forma de organizaciones.

En el artículo 19 de la Ley en su literal d) se señala “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”. ¿Este impedimento cobija a los veedores que hacen parte de instituciones que eventualmente contratan o cooperan con la administración municipal de Medellín? Teniendo en cuenta que la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín tiene por objeto: Hacer seguimiento al Plan de Desarrollo de la ciudad, Observar su proceso de ejecución, y Presentar públicamente los resultados, así como las recomendaciones para su adecuado cumplimiento; y que queda claro en el objeto de esta Veeduría que la veeduría se hace al conjunto del Plan de Desarrollo municipal (en términos de: cumplimiento de metas físicas y financieras, transparencia en la gestión del Plan y participación y deliberación pública en la definición del mismo y las políticas que lo viabilizan) y no a programas o proyectos específicos.

El impedimento consagrado en el artículo 19 literal d) de la Ley 850 de acuerdo con el cual, no pueden ser veedores ha sido interpretado en el sentido de que una veeduría no puede ser juez y parte al mismo tiempo, es decir, que si una organización ciudadana o algún miembro de

la misma posee un contrato con una entidad estatal para asesorar un proceso específico, dicha organización no podría ejercer una veeduría sobre el mismo proceso.

.....

Las inhabilidades y los impedimentos, como restringen derechos, deben interpretarse de manera restrictiva y no extensiva, por ello no consideramos que el impedimento que cobije a uno de los integrantes de la Veeduría pueda afectar a toda agrupación de ciudadanos.

El impedimento hay que entenderlo para hacer veeduría específica a programas y proyectos y no al plan de desarrollo en su conjunto.

La participación ciudadana hay que concebirla como un complejo proceso de acción sobre lo público que incluye los niveles de la información, la consulta, la decisión, la ejecución, el seguimiento y la evaluación, y por ello sería absurdo impedir a personas o instituciones que actúan en varios o todos estos niveles.

De existir tal impedimento, ¿Podría una institución socia de esta Veeduría hacerse parte de la misma declarándose impedido en cada caso para hacerle veeduría al programa o proyecto en el cual tiene interés de contratar o cooperar con la administración municipal?

Ahora, frente al impedimento que sí cobija a toda la organización, esta debe entenderse frente al asunto específico y concreto y no frente a toda la gestión de la administración. El impedimento deberá, anunciarse frente a cada y caso y permitir que sean las restantes organizaciones que integran el grupo las que realicen el control ciudadano, ello para garantizar la imparcialidad en el ejercicio del control por parte de la comunidad.

Puntos que podrían ser considerados en la reglamentación:

- **Regulación diferenciada:**

No puede darse el mismo trato a situaciones desiguales, en el caso de las Veedurías Ciudadanas, es necesario distinguirlas a través de una tipología, por ejemplo, de acuerdo a su duración las veedurías serán permanentes y otras ocasionales, de acuerdo con su composición serán institucionales o de personas, de acuerdo con su objeto podrán ser a planes de desarrollo, programas, sectores, proyectos, contratos, etc,

- **Acceso a la información y documentación de la Veedurías**

Se hará a través de la presentación y respuesta oportuna de derechos de petición?

Se deberá llevar y conservar archivos? De que forma?

- **Precisar obligaciones de rendir informes: (artículo 18 literal g),**

A quien, con que periodicidad, que información, se deba informar.

Igualmente aclarar como deberán manejar los asuntos tributarios

- **Impedimentos y tipos de Veedurías**

Deben aclararse los impedimentos de acuerdo al tipo de Veedurías, pues parece que la ley solo los concibe para Veedurías de personas naturales y no de personas jurídicas, igualmente es necesario precisar su alcance.

- **Sobre el registro de las Veedurías**

La experiencia muestra que en las Cámaras de Comercio el registro de las Veedurías se asimila al de una institución sin animo de lucro, lo que trae varias consecuencias diferentes a la de la constitución de una Veeduría

Y en las personerías, si bien no se asimila a instituciones sin animo de lucro y no se cobra por el registro, este tarda cerca de un mes.

Debe precisarse en la reglamentación lo siguiente:

1. Que se inscribe una Veeduría y no otra forma de organización
2. Que no debe tener ningún costo
3. Un termino para realizar el registro y expedir la constancia respectiva, que no podría ser superior a los 15 días.

- **Procedimiento para constitución de Veedurías**

En el caso de veedurías ciudadanas conformadas por organizaciones civiles la elección del veedor de forma democrática deberá entenderse como? En asamblea? En consejo o junta directiva?



ANEXO

PARTICIPANTES EN LA JORNADA DE TRABAJO

Organizaciones sociales

Andrés Hernández

Corporación Ocasá

Aldemar Macías

Fundación Hocol

Fredy Ernesto Tovar

Fundación Hocol

Juan Carlos Pulido

Fundación Hocol

Rosa Inés Ospina

Martha Tamayo

María Inés Granados

Ana Carolina Dussán

Natalia Franco

Transparencia por Colombia

Veedurías ciudadanas

Jose A Mansilla

Lucrecia Cancelado

Veeduría de Suba

Jose Francisco Suarez

Veeduría del Amazonas

Humberto Castro

Grupo gestor de Veedurías del Huila

José Luciano Sanín

Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín

Luis Alfonso Useche

Veeduría Teusaquillo

Raúl Amaya

Veeduría Teusaquillo

Lindon Arevalo

Veeduría Localidad 19

Jairo Garzón

Veeduría Localidad 19

Alberto Contreras

Red Nacional de Veedurías

John Molina

Red Nacional de Veedurías

Albeiro Santana

Red Ver

Miriam Bustos

Red Ver

Entidades Estatales

María Margarita Zuleta

*Programa Presidencial de
Lucha Contra la Corrupción*

William Gaitán

Ministerio del Interior y de Justicia

Natalia Arévalo

Ministerio del Interior y de Justicia

Elsa Yanuba Quiñones

Departamento Administrativo de la Función Pública

Caridad Jimenez

Departamento Administrativo de la Función Pública

Edilma Torrijos

Escuela Superior de Administración Pública

Amparo Caraballo

Escuela Superior de Administración Pública

Gustavo Sabogal

Escuela Superior de Administración Pública

Leonardo Bahos

Defensoría del Pueblo

Diana Bravo

Procuraduría General de la Nación

César Zapa

Procuraduría General de la Nación

Javier Fernando Barriga

Contraloría de la República

Ana María Echeverri

Contraloría de la República

Jerónimo Samper Salazar

Auditoría General de la República

Luis Alfonso Piedrahita

Personería Distrital de Bogotá

Neil Alfonso Niño Peña

Personería de Engativá

Gladis Lasprilla

Ministerio de Protección Social

Cristina Flores

Ministerio de Protección Social

Yesid Palacio

Ministerio de Protección Social

Marta Pardo

Veeduría Distrital de Bogotá

Cámaras de Comercio

Rodrigo Mejía

Cámara de Comercio de Cali

Veeduría al MIO de Cali

Juanita Sáenz del Castillo

Cámara de Comercio de Bogotá

Universidades

Jairo Morales

Unión Javeriana - Universidad Javeriana

Juan Felipe Cardona

Congreso Visible - Universidad de Los Andes

Cooperación Internacional

Andrea Vargas

Casals Asociados

Marcela García

Casals Asociados

Rosa Emilia Moreno

Casals Asociados

Heinrich Meyer

Fundación Konrad Adenauer

Sylvia Hawil

Fundación Konrad Adenauer