

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PROYECTO DE LEY DE VEEDURÍAS CIUDADANAS Proyecto de Ley 120 de 2023

Introducción:

Las primeras raíces del control social en Colombia aparecen en 1986, en el marco del Plan Nacional de Rehabilitación -PNR¹, en el que a través de los Concejos la comunidad tenía la posibilidad de participar en la toma de decisiones y en el ejercicio de control social del Plan; posteriormente en 1989, se expidió el Decreto 1512², en el cual aparece por primera vez la figura de: Veedurías populares, a las cuales se les reconoció la facultad de ejercer control y seguimiento de la ejecución de los convenios y contratos ejecutados por las entidades oficiales en el marco del PNR.

A partir de la Constitución Política de 1991 las modalidades de control social en Colombia se ampliaron, ya que se constituyó un Estado Social de Derecho y una democracia participativa, en la que la ciudadanía no solo tiene derecho al voto, sino que participa en escenarios como: la consulta previa, control y vigilancia de las decisiones que los afecten. A pesar de que la Constitución no existe el término “veeduría ciudadana” esta sí provee el marco constitucional que apoya la posibilidad de intervención ciudadana en todos los niveles y sectores oficiales.

En concordancia con el marco constitucional de 1991, las veedurías ciudadanas han tenido un desarrollo legislativo importante que les otorga la facultad de control y vigilancia en diferentes instrumentos de gestión del Estado, como lo son el Sistema General de Seguridad Social, a través de la Ley 100 de 1993; el Sistema de Contratación Estatal, establecido en la Ley 80 de 1993; el Sistema Agropecuario y Pesquero establecido en la Ley 101 de 1993; el funcionamiento de las Entidades Públicas, a través de la Ley 489 de 1998; entre otras.

Transparencia por Colombia, ha acumulado experiencia con el control social a través del apoyo técnico y financiero para el fortalecimiento del espacio cívico; algunas experiencias al respecto son:

- **El Consejo Visible del Observatorio al Concejo Distrital de Cartagena de Indias.** Esta veeduría fue creada como intervención frente a los escándalos de corrupción y presuntos malos manejos al interior del Concejo Distrital³;
- **La Veeduría Ciudadana a las Regalías Petroleras Directas en la Comuna 11.** Creada en la zona suroccidental de Cartagena de Indias, producto del alto índice de necesidades insatisfechas en la comunidad, a pesar de contar con las regalías petroleras⁴;

- **La Veeduría del Plan de Desarrollo de Medellín**, en donde la ciudadanía decidió intervenir en la asignación de los recursos que se destinaban en el desarrollo de la ciudad⁵.

La experiencia recogida por Transparencia por Colombia ha evidenciado que algunos de los problemas más recurrentes que enfrenta la ciudadanía al momento de realizar ejercicios de control ciudadano son:

- **La falta de información**, sobre el papel, el alcance y la información disponible para el ejercicio de las veedurías;
- **La seguridad**, puesto que el conflicto armado en Colombia ha generado riesgos para quienes quieren ejercer el control y vigilancia;
- **la falta de recursos económicos**, que representa una limitación a los ejercicios de control efectivo.

Por todo lo anterior, la presentación de un Proyecto de Ley para a reglamentar y fortalecer el ejercicio de las veedurías ciudadanas es una herramienta necesaria para avanzar en el fortalecimiento del derecho de participación ciudadana en la vigilancia y control en el país.

Teniendo en cuenta la experiencia que Transparencia por Colombia ha tenido en el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas, consideramos los siguientes puntos a tener en cuenta en el desarrollo del Proyecto Legislativo 120 de 2023 que hace tránsito en el Congreso , en un primer lugar: los aspectos a tener en cuenta en el Proyecto de Ley entre los cuales está: el conflicto de intereses, las medidas de protección para los veedores ciudadanos, el acceso a los recursos técnicos y financieros para las veedurías ciudadanas, y el acceso a la información por parte de las entidades públicas; y en segundo lugar, asuntos a tener en cuenta en la reglamentación de ley.

ASPECTOS A TENER EN CUENTA EN EL PROYECTO DE LEY

1. Conflicto de Intereses:

Desde Transparencia por Colombia celebramos la incorporación en el Proyecto de Ley en artículo 4: Deberes de las Veedurías literal g. y h:

“g. Informar a las autoridades y ciudadanía en general mediante rendición de cuentas pública sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuentan, a su vez, la ejecución justificada de estos, resultados de su gestión y gastos en redes sociales y medios de comunicación tradicionales y/o comunitarios. También deberán informar en su rendición de cuenta, el trámite que le dan a los posibles conflictos de interés derivados de la financiación que reciben.

Cuando una veeduría reciba financiación pública o privada, deberá emitir un informe trimestral de los avances de la investigación en curso, al igual que la ejecución detallada y justificada del dinero recibido.

h. Abstenerse de recibir financiación de entidades estatales que son objeto de control de la veeduría.”

Ya que para realizar un ejercicio de control social transparente es pertinente que las veedurías ciudadanas realicen la rendición de cuentas sobre los mecanismos y el origen de los recursos de financiación

Esto garantizará que las veedurías ciudadanas puedan ejercer un control social libre de cara a la ciudadanía. Así se desvirtúa cualquier duda frente a conflictos de intereses entre la veeduría y las entidades a las cuales van a ejercer control.

En concordancia con la anterior, es pertinente que el Proyecto de Ley incluya un **régimen de inhabilidades para los veedores ciudadanos que hagan parte del ejercicio de control, en cual declaren los vínculos contractuales y extracontractuales con el fin de garantizar la imparcialidad en el proceso.** Esto permite la preservación de la veeduría ciudadana transparente, imparcial y eficaz, que permita ejercer un control ciudadano real. Esto fortalecería aún más el conflicto de intereses dentro de las veedurías.

2. Medidas de protección para los veedores ciudadanos

Las personas e instituciones que realizan veedurías ciudadanas reciben amenazas de toda índole, van desde presiones para impedir que continúen con el trabajo, descalificación de la información recolectada, hasta amenazas contra su integridad física, mental, psicológica o su vida que buscan impedir que continúen con la veeduría ciudadana. Esto se acentúa puesto que Colombia es un país que se encuentra en conflicto armado interno y hay territorios donde realizar los ejercicios de control es mucho más riesgoso.

Por lo tanto, celebramos la inclusión en el artículo 5 de las medidas de protección que son susceptibles los veedores ciudadanos:

“PARÁGRAFO 1- Si en el ejercicio de sus laborales, miembros de las veedurías ciudadanas son víctimas de hostigamientos, amenazas o riesgos de seguridad que ponen en peligro su vida o su integridad por motivo de sus funciones, el Ministerio del Interior, el colaboración con la Defensoría del Pueblo y otras entidades o autoridades competentes, se encargarán de proporcionar y poner a disposición de los integrantes de las veedurías ciudadanas los mecanismos de protección necesarios para salvaguardar su seguridad e integridad.

PARÁGRAFO 2- Los mecanismos de protección que se proporcionarán en caso de presentarse las situaciones descritas en el párrafo anterior, serán de carácter físico, económico, psicológico o de acompañamiento jurídico, en caso de ser necesario.”

Sin embargo, **es pertinente revisar la capacidad de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior y buscar las herramientas necesarias para fortalecerla**, puesto que en muchas ocasiones es insuficiente para atender las coyunturas del país y los veedores ciudadanos pueden quedar desprotegidos, a pesar del desarrollo legislativo y las intenciones planteadas en este proyecto de Ley.

3. Recursos técnicos y financieros para las veedurías ciudadanas:

Una de las dificultades que tienen las veedurías ciudadanas es el acceso a los recursos técnicos y financieros. Ya que uno de los medios de desacreditación hacia las veedurías es cuestionar la capacidad técnica para realizar el ejercicio de control; sin embargo, las entidades no siempre entregan la información suficiente y no existen canales de capacitación institucional que permita a los veedores contar con la capacitación técnica y el espectro de la información necesaria. Otra dificultad es la financiación, ya que no es claro quién puede financiar el control social y la defensa del interés general en Colombia. Incluso cuando instituciones del Estado deciden apoyar a alguna veeduría, aparecen decisiones de organismos de control que pretenden cuestionar la inversión pública en las veedurías.

Por lo tanto, celebramos la inclusión en el artículo 3: Derechos de la Veedurías:

“d. Recibir capacitaciones especializadas de parte de la Contraloría, Procuraduría, Personería y la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas sobre: creación conformación, funciones y el objeto de control social, para lo cual anualmente dichas entidades establecerán un cronograma de capacitaciones que se desarrollarán en las distintas regiones del país.

e. Las instituciones públicas de educación superior realizarán un descuento del 15% del pago de la matrícula a los presidentes de las veedurías debidamente inscritas y que tengan un tiempo de actividad de por lo menos 6 meses de experiencia verificable luego de su inscripción, siempre y cuando estos demuestren ingresos laborales propios inferiores a cuatro (\$) salarios mínimos mensuales legales vigentes o ingresos familiares inferiores a seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

f. Las labores de las veedurías ciudadanas debidamente constituidas y activas podrán ser financiadas por organismos del Estado, organizaciones sociales o particulares, con recursos provenientes de la cooperación internacional, ello con el fin de impulsar el seguimiento de

la ejecución de los recursos públicos en proyectos de interés general, políticas públicas, proyectos estratégicos, entre otros.

Los literales reseñados son una herramienta que permite a las entidades públicas la financiación de las veedurías ciudadanas y otorga otros mecanismos de financiación como la cooperación internacional y las organizaciones sociales. Esto fortalece el ejercicio de las veedurías, en cuanto, uno de los impedimentos importantes para su ejercicio es no contar con los suficientes recursos.

También se destaca la inclusión de la capacitación por parte de la Contraloría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Personerías distritales y municipales y la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, que permite que en la práctica las veedurías cuenten con elementos importantes sobre el ejercicio de control y herramientas necesarias para poder ejercerlo. Sin embargo, sería importante incluir dentro del texto la obligación para las entidades de brindar **capacitaciones técnicas sobre las entidades o sistema que va a ser objeto la veeduría**, porque cada ejercicio de control va a requerir el conocimiento especializado y esto permitiría mayor claridad para los veedores, pero también blinda de cuestionamientos el control social que se está ejerciendo.

4. Acceso a la información generada por las entidades públicas:

La posibilidad para acceder a la información de interés general no es fácil, por diferentes razones: bien sea porque esta no se encuentra sistematizada y organizada o porque los funcionarios no acceden a las solicitudes de información por medio de la cual se solicitan. Transparencia por Colombia ha evidenciado que el derecho de acceso a la información vía derecho de petición es la principal razón de las tutelas del país, esto porque las entidades públicas no estuvieron dispuestas a otorgar la información que los ciudadanos solicitaron⁶.

Por lo tanto, celebramos que el artículo 3 del Proyecto contemple como derechos de las veedurías:

“a. Acceder a la información relacionada con las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales de carácter público asignados, metas físicas y financieras, procedimiento 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 de programa, contrato o proyecto donde estén involucrados recursos de carácter público-financieros, logísticos, normativos, técnico- 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 toma de decisiones relativas

a la gestión fiscal y administrativa; La información solicitada por las veedurías es la obligatoria respuesta, con excepción de los establecidos en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011.

PARAGRAFO 1: Los términos a los cuales estarán sujetas las peticiones y solicitudes de las veedurías ciudadanas serán 5 días hábiles y no podrá exceder el término establecido en la ley 1755 de 2015 para la respuesta de las peticiones.

PARAGRAFO 2: Los documentos que deben entregar o expedir los servidores públicos o demás personas o entidades sujetas del control social por las veedurías ciudadanas en ejercicio de su labor de vigilancia y control, no causará costo alguno. La información será suministrada en los términos y el plazo establecido en parágrafo anterior en medio físico o digital.

PARAGRAFO 4: Las entidades públicas y privadas que se nieguen a dar respuesta a las solicitudes de información hechas por las veedurías, serán sancionadas conforme a los artículos 31 y 32 de las Ley 1437 de 2011.”

Lo anterior se consolida como una garantía a los derechos de las veedurías sobre el acceso a la información pública, al establecer tiempos de respuesta más cortos para los veedores ciudadanos que soliciten información, así como sanciones para las entidades públicas y privadas que se nieguen a dar respuesta a las solicitudes de información. Lo cual blinda con las herramientas legislativas suficientes para que otorguen la información necesaria.

Sin embargo, sería pertinente reforzar este apartado con capacitación a los funcionarios públicos de entidades nacionales y territoriales para que reconozcan y garanticen los derechos relacionados con la participación ciudadana, especialmente lo relacionado con las veedurías ciudadanas. Ya que en ocasiones los funcionarios públicos desconocen legislación y los deberes en el acceso a la información pública. Lo que implica que se vulneren los derechos de los ciudadanos e impongan barreras a los derechos fundamentales relacionados con la participación ciudadana.

5. Carácter no vinculante de las recomendaciones y propuestas ciudadanas:

La principal barrera que tienen las veedurías ciudadanas es el carácter vinculante de las recomendaciones y propuestas presentadas a las entidades públicas luego de la intervención ciudadana, ya que no son tenidas en cuenta, así como no hay una respuesta por parte de las entidades públicas.

En ese sentido, es importante incluir en el Proyecto de Ley un artículo sobre el tiempo de respuesta para que las entidades públicas respondan después de emitido el informe de la veeduría, en donde las entidades públicas informen sobre las propuestas y recomendaciones, las que van a ser acogidas y las que no pueden ser acogidas los motivos para no ser tenidas en cuenta. Así como implementar una sanción a las entidades que no den respuesta en tiempo establecido.

ASUNTOS A TENER EN CUENTA EN LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY:

Colombia no cuenta con un marco legal que establezca el control post-legislativo, lo que implica que muchas de las leyes que expide el Congreso en muchas ocasiones no sean implementadas y reglamentadas dejándolas sin efecto en la práctica.

Tampoco el Congreso tiene la iniciativa de revisar en qué estado se encuentran las leyes que han promulgado, los únicos ejercicios que se realizan son los debates de control político, que obedecen a momentos coyunturales y no a un ejercicio de control post-legislativo. Por lo tanto, en ese llamado de seguimiento post-legislativo, consideramos pertinente que se tenga en cuenta en la reglamentación:

En general, en la reglamentación del proyecto de ley se debe incluir:

- Un enfoque diferencial y territorial con el fin de garantizarle el derecho fundamental a las veedurías ciudadanas a todos los ciudadanos que puedan ser objeto de diferentes entidades a nivel nacional y territorial y que tenga en cuenta las particularidades de los habitantes del territorio colombiano y en la reglamentación no se incurra en la vulneración de algún derecho.
- Que las herramientas creadas para la inscripción de las veedurías sean construidas con los veedores ciudadanos. Con el fin de garantizar que la herramienta sea útil en la asignación de recursos, en la garantía al acceso a la información y la capacitación; y contemple las diversidades del territorio colombiano al tener en cuenta las diferentes necesidades de las comunidades que se encuentran en el territorio, por lo tanto, importante prever asuntos del lenguaje, del acceso y cultura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Plan Nacional de Rehabilitación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2426.pdf>



- Decreto 1512 de 1985: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1300928>
- Experiencias de Control Social de Transparencia por Colombia: https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/7_Cuaderno.pdf
- La Veeduría del Plan de Desarrollo de Medellín <https://veeduriamedellin.org.co/nosotros/#:~:text=La%20Veedur%C3%ADa%20Ciudadana%20al%20Plan%20de%20Desarrollo%20de%20Medell%C3%ADn%20es,resultados%2C%20as%C3%AD%20como%20de%20las>
- Cuadernos de Transparencia 9. Construyendo recomendaciones para la reglamentación de la ley de veedurías ciudadanas. Memorias de una jornada de trabajo. <https://transparenciacolombia.org.co/cuadernos-de-transparencia-9-construyendo-recomendaciones-para-la-reglamentacion-de-la-ley-de-veedurias-ciudadanas/>

