

Bogotá, D. C., Julio de 2024

Señores
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Presidente
Honorable Cámara de Representantes

JAIME LUIS LACOUTURE
Secretario General
Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de Ley Estatutaria No. _____ de 2024 “*Por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas, promover el control social y se dictan otras disposiciones*”

Señores funcionarios,

Radicamos ante ustedes el presente Proyecto de Ley Estatutaria "Por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y se dictan otras disposiciones" por la importante labor de estas al promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los asuntos públicos. En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

De las y los Honorables Congresistas,

--	--

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. _____ DE 2024

“Por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas, promover el control social y se dictan otras disposiciones”

* * *

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto fortalecer las veedurías ciudadanas para consolidar su gestión, así como fortalecer las capacidades de control social en el país.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 3°. Procedimiento. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia. La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

En el Registro Único Empresarial y Social (RUES) se implementará una plataforma electrónica para el registro de las veedurías ciudadanas ante las Cámaras de Comercio. La plataforma electrónica en el RUES, a través de anotaciones electrónicas, permitirá el registro, la renovación y la cancelación de las veedurías ciudadanas de manera ágil y eficiente, fomentando ajustes y facilidades en las tarifas, la transparencia y la participación ciudadana en la supervisión de asuntos de interés público. En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.

Parágrafo 1°. Las cámaras de comercio del país, las personerías distritales y municipales, las autoridades indígenas y los consejos de las comunidades afrodescendientes, de forma semestral remitirán al RUES el registro público de veedurías actualizado. Es deber de estas entidades y autoridades, la revisión, verificación y depuración periódica de la información del registro público de veedurías.

Parágrafo 2°. Las tarifas de inscripción, renovación y cancelación de las veedurías ciudadanas en la plataforma electrónica del RUES serán reglamentadas por el Gobierno nacional dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

Parágrafo 3°. Las cámaras de comercio del país y las personerías distritales y municipales deben disponer mecanismos para la atención con enfoque diferencial a las autoridades indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes al momento del registro de su veeduría, así como también disponer de mecanismos para la atención y acompañamiento diferencial de veedores que cuenten con una condición de discapacidad y las veedoras mujeres o personas con identidad de género diversa, con el propósito de garantizar su participación inclusiva

Parágrafo 4°. No se podrá exigir la constitución de una entidad sin ánimo de lucro como requisito para el registro de las veedurías ciudadanas. El registro de una veeduría ciudadana como entidad sin ánimo de lucro dependerá de la libre decisión de los integrantes de la veeduría respectiva.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará redactado así:

ARTÍCULO 17. Derechos de las veedurías:

a) Acceder a la información completa, incluyendo el ciclo de políticas públicas y las etapas de contratación, relacionada con las políticas, proyectos, programas, contratos, concesiones, recursos presupuestales de carácter público asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación. La información entregada debe ser completa, oportuna y en lenguaje claro y accesible para el veedor ciudadano.

Las entidades públicas no podrán limitar la entrega de la información a los veedores ciudadanos aduciendo costes de reproducción, cuando sea posible la digitalización de la información y de los trámites respectivos;

b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto donde estén involucrados recursos de carácter público - financieros, logísticos, normativos, técnicos - 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, con excepción de lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011

d) Recibir capacitaciones especializadas de parte de la Contraloría, Procuraduría, Personería, la Escuela Superior de Administración Pública, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y los demás integrantes de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.

e) Las Instituciones Públicas de Educación Superior, en el marco de su autonomía universitaria y de acuerdo a sus capacidades, podrán conceder descuentos del pago de la matrícula a los miembros de las veedurías debidamente inscritas y en funcionamiento efectivo por un periodo mínimo de seis (6) meses

El Gobierno nacional, en coordinación con las Instituciones Públicas de Educación Superior, podrán establecer una política de descuentos del 15% del pago de la matrícula a los miembros de las veedurías debidamente inscritas y en funcionamiento efectivo por un periodo mínimo de seis (6) meses. Para tal efecto, el Gobierno nacional apoyará a las Instituciones Públicas de Educación Superior que realizan el descuento con transferencias que reconozcan el monto total del descuento realizado por cada una de ellas, de acuerdo con los recursos apropiados en cada vigencia.

Las condiciones para acceder al descuento y para realizar el reconocimiento del valor a las Instituciones de Educación Superior serán reglamentados por el Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley.

f) Las labores de las veedurías ciudadanas debidamente constituidas y activas podrán ser financiadas mediante el Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia. También podrán ser financiadas por organizaciones sociales o particulares, o 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.

g) Los veedores ciudadanos, con nivel de riesgo valorado por la autoridad competente, tienen derecho a que se les brinde y presten mecanismos de protección para su integridad

h) Acceder de forma libre y gratuita a los medios públicos y comunitarios de comunicación, según los lineamientos que expida el Gobierno nacional.

i) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.

Parágrafo 1º. Los términos de las peticiones y solicitudes contemplados en la Ley 1755 de 2015, serán de cinco (5) días hábiles cuando la petición sea realizada por una veeduría ciudadana en el marco del control social a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y descentralizado, así como las entidades de las entidades del nivel territorial. Los presentes términos no aplican al proceso de registro e inscripción de las veedurías.

Parágrafo 2º. 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 el párrafo anterior en un medio y formato físico o digital accesible para el veedor.

Parágrafo 3°. 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 la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo 4°. Para efectos de lo contemplado en la Ley 2113 de 2021 y las normas que lo modifiquen, las veedurías ciudadanas serán objeto de la prestación de servicios de asesoría jurídica y litigio estratégico de interés público por parte de los Consultorios Jurídicos, sobre los asuntos que correspondan al objeto de su veeduría.

Parágrafo Transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, el Gobierno Nacional reglamentará las presentes disposiciones en coordinación del Ministerio Público, Ministerio de Educación, la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Personería, y demás autoridades intervinientes.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará redactado así:

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

- a) Respetar, obrar con transparencia, con ética y respeto por los derechos de las personas y su dignidad. Las veedurías serán responsables por sus acciones u omisiones que afecten estos derechos a la luz de las leyes aplicables en cada materia.
- b) 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.
- c) 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 y a través de medios digitales, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando.
- d) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros.
- e) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley.
- f) Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio.
- g) 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 prestan un servicio público. Las audiencias deberán ser y transmitirlas a través de medios digitales.

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) Informar a las autoridades y ciudadanía en general mediante rendición de cuentas pública, cada 6 meses, sobre su financiación, la ejecución de los recursos y los resultados de su gestión. También deberán informar en su rendición de cuentas, el trámite que le dan a los posibles conflictos de interés derivados de la financiación que reciben y presentar un informe sobre estos conflictos de interés. Cuando una veeduría reciba financiación pública o privada, deberá emitir un informe semestral detallado de la destinación de los recursos recibidos y un informe final de los hallazgos realizados de sus investigaciones.

i) Abstenerse de recibir financiación de entidades estatales que son objeto de control de la veeduría, o de individuos o instituciones, que de mala fe o con intenciones temerarias, pretendan obstaculizar la obra o proyecto en ejecución sin justificación motivada.

j) Remitir periódicamente la información actualizada de la veeduría ciudadana, sus integrantes, informes y registro de conflictos de interés a las autoridades competentes, para su publicación en el RUES. Los informes de hallazgos presentados por las veedurías ciudadanas a programas, obras y contratos de las entidades públicas, deben publicarse en la página oficial de la entidad.

k) Las demás que señalen la Constitución y la ley

Artículo 5. Adiciónese tres párrafos al artículo 23 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

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.

Parágrafo 1º. El Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas y la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, con apoyo del SENA, crearán un programa que se podrá impartir de manera presencial o virtual, con el fin de capacitar y brindar apoyo técnico y jurídico para las veedurías ciudadanas. Así mismo, propiciarán espacios donde las veedurías puedan hacer retroalimentación, exponer sus hallazgos y generar recomendaciones derivadas del ejercicio del control social a lo público.

Parágrafo 2º. El Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas y la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas deberán presentar un informe

anual acerca de la evaluación que realicen de las distintas políticas públicas nacionales en materia de veedurías ciudadanas, discriminado de forma regional.

Parágrafo 3°. El Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas y la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley diseñarán e implementarán estrategias permanentes destinadas a incentivar la participación activa de la ciudadanía en actividades de veeduría.

Artículo 6. Adiciónese un parágrafo al artículo 50 de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 50. Obligatoriedad de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Las autoridades de la administración pública nacional y territorial tienen la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos. La rendición de cuentas incluye acciones para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la rama ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones.

Parágrafo 1. Las entidades y organismos de la Administración Pública tendrán que rendir cuentas en forma permanente a la ciudadanía, en los términos y condiciones previstos en el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011. Se exceptúan las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales.

Parágrafo 2°. El informe de rendición de cuentas que realicen las autoridades de la administración pública nacional y territorial deberá incluir un informe detallado de las distintas respuestas a peticiones que dan a las veedurías y del trámite que se realizó de las mismas. Igualmente, deberán presentar las medidas adoptadas respecto de las recomendaciones allegadas por las veedurías ciudadanas sobre las políticas, planes, programas, proyectos, contratos y obras a su cargo, en caso de que se hubiesen adoptado. En caso de no haber adoptado ninguna medida se deberá especificar las razones.

Este informe detallado deberá ser presentado a las veedurías ciudadanas en espacios de diálogo, para su respectiva retroalimentación y respuesta por parte de la entidad respectiva

Artículo 7. Medidas de protección a los veedores ciudadanos. Los veedores ciudadanos que presuntamente se encuentren en situación de riesgo serán incluidos en el Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección, siguiendo la reglamentación para la protección de personas en situación de riesgo. Por ende, tendrán protección especial y tratamiento prioritario para acceder a mecanismos de

protección necesarios para salvaguardar su seguridad e integridad. Deberán acudir a la Alcaldía municipal o distrital del lugar de la ocurrencia de los hechos con apoyo del Ministerio Público, a fin de que se les pueda brindar la respectiva atención, orientación y acompañamiento, quienes adelantarán el respectivo trámite para la valoración y determinación del riesgo ante la Unidad Nacional de Protección.

En casos de graves amenazas a su vida e integridad personal por desarrollar sus funciones, se les podrá otorgar medidas provisionales de apoyo de reubicación temporal, para su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo. La Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, desarrollarán protocolos y mecanismos para otorgar medidas de protección de forma efectiva a los veedores que son víctimas de hostigamientos, amenazas o riesgos de seguridad que ponen en peligro su vida o su integridad.

Artículo 8. Capacitaciones a las veedurías ciudadanas. La Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Escuela Superior de Administración Pública, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y las demás entidades que conforman la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, deben desarrollar capacitaciones periódicas a las veedurías ciudadanas, según sus respectivas competencias. Las capacitaciones tendrán en consideración la perspectiva territorial, diferencial y étnica. Dichas capacitaciones podrán ser virtuales o presenciales.

Las capacitaciones podrán versar, entre otros, en su conformación, presentación de peticiones, presentación de informes de rendición de cuentas, análisis de políticas, programas y proyectos y seguimiento y revisión de contratos y recursos públicos.

Las entidades públicas podrán realizar capacitaciones técnicas a las veedurías registradas para hacer seguimiento de las políticas, programas, proyectos y contratos de su competencia. Estas capacitaciones versarán sobre la política, programa, proyecto y/o contrato respectivo.

Parágrafo 1º. Las Cámaras de Comercio, en el marco de sus funciones, estarán encargadas de diseñar, implementar y ejecutar programas de capacitación dirigidos a fortalecer las capacidades técnicas, jurídicas y operativas de las veedurías ciudadanas. Las capacitaciones diseñadas por las Cámaras de Comercio se centrarán en áreas fundamentales como el conocimiento de la normativa vigente, la implementación de mecanismos de control y seguimiento, la ética en el ejercicio de la veeduría, así como el fortalecimiento de habilidades en el manejo de información relevante para la detección de posibles irregularidades en la gestión de recursos públicos y privados.

Parágrafo 2º. El Ministerio Público realizará capacitaciones a los funcionarios públicos acerca de la importancia de la labor de las veedurías ciudadanas y los términos y estándares constitucionales para otorgar una respuesta de los requerimientos, peticiones, denuncias e informes.

Parágrafo 3°. Las capacitaciones contempladas en el presente artículo, podrán también ser otorgadas a las diferentes modalidades de control social contempladas en el artículo 63 de la Ley 1757 de 2015.

Parágrafo 4°. El Ministerio de Educación Nacional y El Ministerio de Trabajo podrán establecer mecanismos y programas destinados a la capacitación de los veedores ciudadanos. Artículo 9°. Modifíquese el artículo 19

Artículo 9. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 850 de 2003, el cual quedará así:

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, supervisor, 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, extracontractuales, reciban financiación 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. En caso de personas naturales haber sido condenado penal o disciplinariamente, salvo por los delitos políticos o culposos, y en el caso de los servidores públicos ser sancionado con destitución.

f) Recibir financiación privada por parte de personas naturales o jurídicas vinculadas a la obra, contrato o programa sobre el cual se ejerce veeduría.

Parágrafo. Las veedurías deberán presentar anualmente un informe de sus impedimentos y conflictos de interés, en el desarrollo de su labor como veedores ciudadanos. Los impedimentos y conflictos de interés, deberán ser publicados al momento del registro de la veeduría, un informe anual de registro de conflictos

actualizado y un informe cada vez que haya un cambio de la situación de interés privado.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 96 de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 96. El fondo para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. Este Fondo será una cuenta adscrita al Ministerio del Interior sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinarán a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de formación para la participación ciudadana o de participación ciudadana, así como la financiación o cofinanciación de insumos, estímulos e incentivos para fortalecer el ejercicio de las veedurías ciudadanas.

Parágrafo 1º. Los planes, programas y proyectos financiados o cofinanciados por el Fondo podrán ser ejecutados directamente por el Ministerio del Interior o mediante contratos o convenios con entidades de derecho público.

Parágrafo 2º. La participación del Fondo en la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana, no exime a las autoridades públicas del nivel nacional, departamental, municipal y distrital, de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en la promoción y garantía del derecho a la participación ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.

Parágrafo 3º. La dirección, administración y ordenación del gasto del Fondo estará a cargo del Ministro del Interior o de quien éste delegue.

Parágrafo 4º. El Fondo deberá realizar un informe dos veces al año al Consejo Nacional de Participación Ciudadana, a los entes de control y a las entidades que conforman la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas donde incluya el reporte de sus actividades, prioridades y ejecución del presupuesto, con un informe especial respecto de los proyectos de las veedurías ciudadanas.

Parágrafo 5º. Los entes de control harán especial seguimiento y vigilancia de la destinación y ejecución de los recursos públicos del presente Fondo, con énfasis a la adecuada utilización de los insumos, incentivos y estímulos a las veedurías ciudadanas.

Parágrafo Transitorio. El Ministerio del Interior, dentro de los seis (6) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará el procedimiento y condiciones para acceder a los insumos, incentivos y estímulos, mediante la presentación de proyectos por parte de las veedurías ciudadanas debidamente registradas y en funcionamiento efectivo y comprobado. Los integrantes de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas acompañarán el proceso de reglamentación, implementación y evaluación de esta normatividad.

Artículo 11. Promoción del control social de otros actores. El Gobierno Nacional, en el término de doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la

presente Ley, establecerá una política de promoción de los derechos de los otros actores de control social, establecidos en el artículo 63 de la Ley 1757 de 2015, de conformidad con las disposiciones contempladas en la presente Ley para las veedurías ciudadanas.

Los periodistas adscritos a un medio de comunicación debidamente registrado, serán considerados como actores de control social cuando realizan labor de control a la gestión de los poderes públicos. Para garantizar su adecuado rol de control social, los términos de las peticiones y solicitudes contemplados en la Ley 1755 de 2015, serán de cinco (5) días hábiles cuando la petición sea realizada por un periodista, para el ejercicio de su actividad, en el marco del control social a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y descentralizado, así como las entidades de las entidades del nivel territorial.

Artículo 12. Vigilancia y seguimiento. El Ministerio Público, en coordinación con las entidades pertenecientes a la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, realizará el seguimiento y vigilancia de la implementación de la presente ley.

Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones contrarias.

Cordialmente,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer las veedurías ciudadanas para consolidar su gestión y reforzar su capacidad de control social a lo público.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

El 23 de agosto de 2023 fue radicada en la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley Estatutaria No. 120/2023C, por los representantes Alejandro García Ríos, Catherine Juvinao Clavijo, Humberto de la Calle Lombana, Andrés David Calle Aguas, Juan Carlos Lozada Vargas, Heráclito Landinez Suárez, Duvalier Sánchez Arango, Ariel Fernando Ávila Martínez, Jonathan Ferney Pulido Hernández, Germán Alcides Blanco Álvarez, Juan Sebastián Gómez Gonzáles, Piedad Correal Rubiano, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Marelen Castillo Torres, Juan Carlos Wills Ospina, Luis Alberto Albán Urbano, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Luz María Múnera Medina y Hernando González.

En el marco de este proyecto, se realizó una audiencia pública el día 05 de octubre de 2023 con la participación de múltiples actores, tales como:

- Instituciones Públicas: la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior; la Contraloría General de la República con el Congreso de la República, con su delegatura para la Participación Ciudadana; la Veeduría Distrital; el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal- IDPAC; y la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas
- Veedurías Ciudadanas: la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas de la Corporación para el Desarrollo de la Democracia y la Participación-Cordemocracia; el Comité de Veeduría Profesional Permanente de Colombia, la Veeduría Ciudadana Ambiental del César; la Veeduría de Motociclistas y Veeduría Integral de Movilidad; la Veeduría Transparencia de lo Público; la Veeduría Ciudadana San Antonio de Prado; la Veeduría Nueva EPS Hospital San Francisco de Asís; la Veeduría Control Social y Veeduría Ciudadana a Nivel Nacional; la Fundación Cultural para la Comunicación Comunitaria – COMUNARTE; la Veeduría Nacional para el Control Social de la Gestión Pública; la Veeduría Departamental del PAE – Departamento de Caldas; la Veeduría Cívica Old Providence and Kettlena; la Red Nacional y Observatorio Nacional de Veedurías Ciudadanas; la Red de Veeduría Nacional – VENSALUD; y, el Consejo Local de Migrantes.

A partir de los ajustes realizados con base en esta audiencia pública, se presentó ponencia para primer debate que fue aprobada de forma unánime en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. No obstante, por cuestión del tiempo legislativo, no pudo debatirse en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO RADICADO.

El primer antecedente de veeduría en el país fue en Bogotá en 1987, donde existió la junta de vigilancia que hacía seguimiento a la ejecución, distribución y liquidación de la valorización en la ciudad. A partir de ello, mediante un decreto el Presidente de la República determinó que las veedurías son reconocidas como organismos de control, por lo que:

En esta oportunidad, nacen las veedurías ciudadanas como una entidad autónoma administrativa y presupuestalmente, lo cual la separa de organismos del Estado. La diferencia es clara, antes las juntas de vigilancia que también tenían función de control, se conformaban por miembros de la comunidad y representantes de entidades del Estado, para ejercer el control, sin embargo, con la creación de la veeduría, se prohibió que un funcionario público hiciera parte de ella y menos si estaba directamente relacionado con el objeto de vigilancia de la veeduría”. Hernández, K. & Orozco, D. M. (2018).

Posteriormente, a partir de la Constitución de 1991 se formaliza la idea de democracia participativa, pues en esta se crea una doble connotación frente a la democracia, siendo representativa y participativa. De este modo, la ciudadanía no sólo participa con el voto, sino que deja su relación pasiva con el Estado y se convierte en un cogestor del desarrollo colectivo. Así, señalan que según la sentencia T-418 de 1993 “para ser efectiva la democracia participativa, el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan un mecanismo de representación en sus diferentes instancias (CP art. 103 inc. 2º), en las acciones populares establecidas en el artículo 89 que están destinadas a la protección de los derechos e intereses colectivos”. Por ende, el Estado sería corresponsable de que esta participación sea efectiva, por lo que debe legislar a favor de estas, formarlas, atenderlas, fortalecerlas, entre otras.

Posteriormente, en el año 1994 se regularon los mecanismos ciudadanos a través de la Ley Estatutaria 134, en donde por primera vez se menciona el término de veeduría de la siguiente forma: **“Artículo 100. De las veedurías ciudadanas. Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia**

a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política”.

Después, mediante la Ley Estatutaria 850 del 2003 se reglamenta de manera clara las prohibiciones, instrumentos de las veedurías, entre otros, donde se les reconoce como un mecanismo de participación ciudadana y control social, mediante las cuales se ejerce la vigilancia sobre las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, ONG de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de ejecutar un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público se ejercerá en ámbitos, aspectos y niveles en los que de forma total o parcial se empleen recursos públicos (Sentencia C-017 de 2018). Además, se señala que el Estado se compromete a apoyar la conformación de estas mediante la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior y, a su vez, apoyar su capacitación con la Escuela Superior de Administración Pública.

Finalmente, en el 2015, mediante la promulgación de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, se contempla las veedurías dentro de los mecanismos de control social, se fortalece la red de veedurías y se establecen nuevos instrumentos de acción. De este modo, el proyecto afirma que a lo largo de los años la figura de las veedurías se ha venido regulando normativamente, situación que ha respondido al crecimiento de su utilización por parte de quienes se preocupan por los recursos públicos. Sin embargo, se señala que aún faltan parámetros que podrían ayudar a expandir el alcance que estas pueden tener.

Importancia de las veedurías.

Las veedurías fortalecen la democracia, pues juegan un papel crucial al promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Esto por cuanto su labor contribuye a fortalecer las instituciones, prevenir la corrupción y garantizar un Gobierno más justo y responsable.

El seguimiento de los recursos públicos sería positivo, pues, permite hacer el seguimiento de las gestiones públicas, influir en la formulación de las políticas y programas y asegurarse de que se aborden adecuadamente las necesidades y demandas de la ciudadanía. Esto contribuiría a mejorar la calidad de los servicios públicos y garantizar que los recursos se utilicen de manera eficiente y equitativa.

En este sentido, señalan que:

El deber ser de las veedurías es convertirse en un mecanismo de participación ciudadana activo, que lleve a la denuncia inmediata al detectar cualquier irregularidad dentro del sistema electoral o en cualquier otro proceso del Estado; el ciudadano debe ejercer fiscalización de la cosa pública a fin de defender los intereses generales y el bien común, sobre cualquier acto de corrupción, desviación de dineros públicos, injerencia en los procesos por intereses privados, etc. (Hernández, K. & Orozco, D., 2018).

De este modo, las veedurías actúan como un contrapeso al poder político y económico de un territorio o región, evitando el abuso de la autoridad, los manejos ineficientes del erario y la impunidad. Además, al elevarse los informes, denuncias y recomendaciones, las veedurías pueden influir en la toma de decisiones, promoviendo cambios necesarios para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Por ende, la posibilidad de supervisar la ejecución de los recursos públicos en cabeza de la ciudadanía es una parte fundamental de la democracia, que permite que los ciudadanos puedan apropiarse de su rol desde un lugar más activo y que trasciende de mecanismos de participación como el voto popular.

La participación ciudadana en los diferentes países de América Latina, tales como Bolivia y México, es apoyada económicamente mediante becas, fondos concursables, entre otros mecanismos a fin de que las organizaciones sociales realicen proyectos y procesos tendientes a formar a la ciudadanía en temas relacionados con derechos y deberes” (Varela, 2017).

Retos de las veedurías.

Queda demostrado, de manera suficiente, que el sistema normativo colombiano reconoce la importancia constitucional y democrática de las veedurías, sin embargo, la normatividad sigue quedando corta en algunos aspectos, pues estos grupos ciudadanos presentan diversos retos como:

- Posible riesgo al denunciar y ausencia de mecanismos de protección: los veedores enfrentan grandes riesgos a su seguridad, pues son víctimas de amenazas, hostigamientos, entre otras formas de violencia, pues “La responsabilidad de la investigación y la denuncia pública que asume el veedor puede ser considerado un factor de riesgo (...) Dentro de la normatividad revisada no se encontró mención de alguna figura especial para la protección de las personas que decidan ejercer veeduría” (Varela, 2017).
- **Poco compromiso institucional:** en tanto que, el despliegue de esfuerzos en cada una de las entidades hace que no siempre se actúe de manera coordinada, sinérgica y con real esfuerzo. Y es que, existen “Disparidades en la capacidad organizacional de las entidades para abordar la promoción del control social a lo público, mientras que la CGR, el Departamento

Administrativo de la Función Pública y el Ministerio del Interior cuentan con dependencias específicas para la promoción del control social a lo público, la Procuraduría, la ESAP y la Defensoría asumen los compromisos con la Red desde dependencias que tienen otras funciones” (Hernández, K. & Orozco, D., 2018).

- **Desconocimiento y baja participación:** se señala que, según una encuesta telefónica realizada por el Centro de Opinión Pública de la Universidad de Medellín entre el 2 de abril al 21 de mayo de 2019, el 55.7% de los encuestados desconocía que era una veeduría ciudadana y del 44.3% que respondió saber qué es una veeduría, el 40.6% afirman que no han sido veedores y sólo el 3.7% lo ha sido.
- **Baja formación técnica y conocimiento específico:** no hay ningún tipo de requisito particular para formar parte de una veeduría, con excepción de las prohibiciones expresas por la ley. No obstante, para llevar a cabo esta tarea de manera eficaz, a menudo se requieren una serie de conocimientos adecuados, amplios y específicos, especialmente cuando se busca ejercer veeduría en áreas como la salud, el medio ambiente, educación, entre otros temas especializados. De este modo, “la capacitación como una posibilidad que pueden brindarle a las veedurías algunas instituciones del Estado, no se establecen de manera concreta acciones encaminadas a la formación de la ciudadanía en el asunto del control social ciudadano” (Varela, 2017).
- **Falta de mecanismos propios de seguimiento y denuncia:** se señala que los instrumentos de control de las veedurías son los mismos que los de cualquier ciudadano organizado, por lo que no existen acciones especiales que puedan ejercer las veedurías para lograr sus importantes objetivos. Esto genera más complicaciones, cuando la labor es de manera voluntaria para el seguimiento y control de la ejecución de los recursos públicos.
- **Ausencia de recursos:** en la normatividad se aprecia que “no se encontró referencia a que las veedurías ciudadanas en Colombia puedan acceder a recursos para el ejercicio por estas organizaciones de control social” (Varela, 2017). Esta ausencia de financiamiento o recursos propios incide en la capacidad, sostenibilidad y alcance de las veedurías.
- **Ausencia de normas especiales sobre las veedurías:** se señala que “Colombia es un país diverso, en él existen poblaciones diferenciadas como los indígenas, los afrocolombianos y los campesinos, entre otros. Si bien las veedurías están pensadas para que cualquier ciudadano pueda hacer parte de ellas, deberían existir normas especiales sobre el control de la gestión pública aplicables a dichos pueblos. En la normatividad sobre veedurías en Colombia, poca o nula es la existencia de la misma, a duras penas contempla que los indígenas puedan realizar control social, sin detallar el alcance de tal derecho” (Varela, 2017).

La Constitución de 1991 tuvo como meta crear y robustecer la sociedad civil a través de la participación ciudadana, para combatir la corrupción. De este modo, se reconoció a la figura de la veeduría como un mecanismo importante que combate dicho problema, pues la construcción de un Estado fuerte y consolidado parte de la atención e importancia que se le brinda a la participación de la población y de la comunidad en los ámbitos de la gestión pública.

En conclusión, si bien ya existe un marco normativo que regula a las veedurías en las Leyes 11 de 1986, 134 de 1994, 489 de 1998, 850 de 2003 y 1757 de 2015, todavía se mantienen importantes retos por vencer, por lo que es crucial un mayor fortalecimiento de este mecanismo otorgando herramientas para facilitar el acceso a la información, brindar apoyo y capacitaciones a las veedurías, proteger a los veedores y dar estímulos y apoyos financieros para su funcionamiento oportuno. Por ende, se proponen medidas que buscan fortalecer las veedurías ciudadanas y lograr promover el control social a la gestión pública del país.

Fortalecimiento de otros actores de control social, incluyendo la labor periodística.

Atendiendo a lo señalado previamente sobre el rol de las veedurías, podemos apreciar como el control social en el país es de suma importancia, ya que también permite fortalecer el proceso de rendición de cuentas de las entidades ante la ciudadanía, respecto del cumplimiento de sus tareas, objetivos, obras, planes y proyectos estratégicos.

Por ende, las medidas contempladas en la presente Ley no se centran únicamente en el rol de las veedurías, sino también en fortalecer los demás actores de control social contemplados en la Ley 1757 de 2015. Y, adicionalmente, también incorporar un nuevo actor de control social, que son los periodistas.

Los periodistas cumplen un fundamental rol de control, tal como fue reconocido por la Corte Constitucional, la cual señaló que

Los medios de comunicación desarrollan tareas esenciales dentro de una democracia, debido a que la información de las personas y la observación crítica de la gestión de las autoridades son el sustrato indispensable de una participación ciudadana efectiva. Más que ser una forma para desarrollar eficazmente el ejercicio de una libertad -la de expresión-, los medios masivos de comunicación han entrado a ejercer un papel preponderante dentro del Estado de Derecho. Así lo había reconocido con anterioridad a la Carta de 1991, la Corte Suprema de Justicia:

La actuación de los medios masivos de comunicación es "una de las más modernas formas de acción de los gobernados sobre el poder público y forma parte de los

instrumentos de control vertical sobre los gobernantes (...). Se trata de un derecho político para permitir nuevas formas de defensa de las comunidades contra el despotismo, la arbitrariedad, la corrupción, los abusos y desviaciones de poder, que refuerza la vigencia de la democracia, asegura su actualización y mejora la condición de los ciudadanos frente a las autoridades, pues permite que éstos no sólo elijan sino que las controlen con base en la necesaria información sobre su gestión".

Además, la Observación General 34 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas indica que:

La existencia de medios de prensa y otros medios de comunicación libres y exentos de censura y de trabas es esencial en cualquier sociedad para asegurar la libertad de opinión y expresión y el goce de otros derechos reconocidos por el Pacto. Es una de las piedras angulares de toda sociedad democrática. Uno de los derechos consagrados en el Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos] es el que permite a los medios de comunicación recibir información que les sirva de base para cumplir su cometido. La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública.

Atendiendo a este fundamental rol que cumplen los periodistas en materia de control al poder y gestión pública, se les debe reconocer como actores de control social y, por ende, ser sujetos de medidas que fortalezcan y permitan garantizar su adecuado papel de contrapeso al poder público.

IV. IMPACTO FISCAL.

La Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", establece, en su artículo 7 que "*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*". De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Además, es importante tener en cuenta que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un

obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que la actualización de la plataforma tecnológica del RUES no implicaría un gasto adicional, máxime cuando el proceso está actualmente en construcción (artículo segundo). Igualmente, las demás modificaciones tampoco generan un impacto fiscal, de la siguiente forma: (i) es potestativo el 15% de descuento en el pago de matrícula; (ii) no se modifica el rubro del Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia no se modifican, sino su objeto; (iii) la posibilidad de acceder a medios de comunicación pública y comunitarias no generan un coste adicional para la nación; (iv) las modificaciones a la Ley 2113 de 2021 no implican nuevos costes de la nación respecto de los consultorios jurídicos; (v) la realización de las capacitaciones por parte de las entidades de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas y de las capacitaciones de las Cámaras de Comercio, se basa en sus presupuestos como integrantes de esta red o sus funciones como Cámaras de Comercio; (vi) las medidas de protección a los veedores ciudadanos, implica un cambio en la valoración de sus riesgos para darles prioridad a los estudios de sus solicitudes; y, (vii) las demás funciones son potestativas.

Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y

exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo. Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

V. CONFLICTO DE INTERESES.

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular – de cualquier orden, incluso moral– del Congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular”

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: *“Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente”*.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los Congresistas deberían declararse impedidos en todo momento.

De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite, en tanto el artículo 19 de la

Ley 850 de 2003 expresamente prohíbe a los congresistas el ser veedores. No obstante, nada obsta con que un congresista pueda tener un conflicto de intereses por parte de familiares en los grados de consanguinidad contemplado en la Ley, que cumplan el rol de veedores o periodistas.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibidem: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

Por lo expuesto, se pone en consideración de la Cámara de Representantes el presente Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y se dictan otras disposiciones”*

