



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO X - Nº 135

Bogotá, D. C., jueves 19 de abril de 2001

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSE  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 119 DE 2000 SENADO

*por la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas.*

Bogotá, D. C., 4 de abril de 2001

Honorable Senador

MARIO URIBE

Presidente Senado de la República

Honorable Presidente:

Procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 119 de 2000 Senado, *por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*, el cual fue aprobado con modificaciones por la Comisión Primera del honorable Senado de la República el pasado 11 de diciembre del año 2000.

#### **Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 119 de 2000 Senado, por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.**

La presente ponencia se dividirá metodológicamente en cuatro ítems, a saber:

1. Antecedentes del Proyecto ley número 119 de 2000 Senado, *por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.*
2. Las veedurías ciudadanas en el marco de una democracia participativa.
3. Exposición, pliego de modificaciones y proposición final al Proyecto ley número 119 de 2000 Senado.
4. Articulado final del Proyecto ley número 119 de 2000 Senado.

#### **1. Antecedentes del Proyecto ley número 119 de 2000 Senado, por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.**

En el año de 1998, el Congreso de la República abocó el estudio del Proyecto de ley 099 de 1998, *por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*, dicho proyecto fue estudiado, debatido y rebatido en las distintas células congresionales de la Corporación, con el feliz término de haber sido sancionado como ley de la República en febrero del presente año (Ley 563 de 2000).

Sin embargo, algunos de sus apartes fueron demandados por inconstitucionales ante la Corte Constitucional, Corporación ésta que no procedió a establecer la constitucionalidad o no de los apartes demandados, dado que al revisar la integridad del texto, con su respectivo trámite, encontró que la totalidad de la Ley 563 de 2000 presentaba un

vicio de inexecutableidad y así procedió a declararla, el pasado 4 de octubre del año en curso.

El vicio de inexecutableidad tuvo su fundamento en el hecho que a consideración de la Corte, la Ley en cuestión –563 de 2000– reglamentaba integralmente un mecanismo de participación ciudadana: las veedurías ciudadanas. Por tal motivo, y con sujeción al artículo 152 Constitucional, la ley precitada debería tener la naturaleza de Ley Estatutaria, y como corolario de esto, su trámite exigía la aprobación por parte del Congreso de una mayoría absoluta dentro de una sola legislatura, con revisión previa por parte de la Corte Constitucional, tal y como lo consagra el artículo 153 Superior para el trámite de leyes estatutarias. Exigencias éstas que no se cumplieron en el trámite del Proyecto de ley 099 de 1998, que dio origen a la ley en discusión, toda vez que el mismo fue tramitado conforme se tratara de una ley ordinaria.

En efecto, la Corte Constitucional argumentó que: “A juicio de la corporación, el Congreso Nacional al expedir a través de trámite ordinario la Ley 563 de 2000, mediante la cual se reglamentan integralmente las veedurías ciudadanas, desconoció el artículo 152 superior que le obligaba a adoptarla mediante trámite estatutario, sin tener en cuenta tampoco la jurisprudencia constitucional sentada *ad hoc* en torno de esta exigencia constitucional. En tal virtud, la referida ley presenta un vicio de inexecutableidad y así se declarará. Este pronunciamiento cobijará el texto de la Ley 563 de 2000 en virtud de que el mismo, integralmente considerado, conforma una unidad normativa que hace que las razones de la inexecutableidad cobijen a todas sus disposiciones, puesto que la consideración sobre la que se fundamenta la declaración de disconformidad con la Carta es, justamente, el de ser la ley una regulación integral de un mecanismo de participación ciudadana”.<sup>1</sup>

Fue así como el fallo de la Corte Constitucional dejó sin vigencia la reglamentación de las veedurías ciudadanas, quedando abocado el Congreso a expedir una nueva ley que reglamente este instrumento, el cual se constituye en uno de los principales y más importantes mecanismos de participación creados por la Constitución del 91 para vigilar procesos de contratación o la gestión de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1338/00. Magistrada Ponente: Cristina Pardo.

Ahora bien, por los antecedentes mismos que rodearon la ley en cuestión, el articulado propuesto en la presente ponencia es, salvo dos anotaciones muy puntuales, el mismo que contenía la Ley 563 de 2000. Se trata entonces de un asunto claramente conocido por los miembros del Congreso Nacional.

## 2. Las veedurías ciudadanas en el marco de una democracia participativa

La gestión pública para la satisfacción de fines privados ha sido, desde el principio del pensamiento político, una obsesión para aquellos que buscan un Estado justo y eficiente. En efecto, ya Heródoto, en el siglo VI a. C., sostenía con temor que “cuando el pueblo gobierna, es imposible que no se origine la corrupción en la esfera pública; la corrupción no genera enemistades, sino sólidas amistades entre los malvados: los que atentan contra el bien común lo hacen conspirando”.<sup>2</sup>

En esta medida, el control al gobernante, y los mecanismos para volver tal control una realidad, ha sido siempre un reto para quienes diseñan instituciones públicas y, en concreto, para los profesionales del derecho.

Así, en Colombia, tal reto fue una de las piedras angulares en el desarrollo de la Constitución de 1991, siendo el Constituyente primario consciente del obstáculo que constituía la corrupción para el desarrollo de un nuevo país.

De la misma manera, en 1991 se consagró constitucionalmente un nuevo modelo de soberanía, la llamada “soberanía popular”, según el cual cada ciudadano es titular de una pequeña parte de la soberanía, y la suma de estas soberanías parciales viene a formar la soberanía popular; lo anterior a diferencia de la denominada “soberanía nacional”, consagrada en la Constitución de 1886, según la cual la soberanía reside en la “Nación”, como grupo unitario de personas<sup>3</sup>. De esta manera, la nueva concepción de soberanía permitió desarrollar la democracia participativa en nuestro país, lo cual implica que todo ciudadano tiene la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella, o como sujeto receptor de la misma.

Sin embargo, para que la democracia participativa se convierta en una realidad dentro de la dinámica política colombiana, es necesaria la existencia de mecanismos que permitan a la ciudadanía una efectiva participación en la toma de decisiones. Debe recordarse que “no existe una soberanía popular en sí, por fuera de los procedimientos reglados de su ejercicio. Los entes colectivos como el pueblo no existen sino en cuanto expresiones procedimentales.”<sup>4</sup>

De tal forma, llegamos al tema que informa el presente proyecto de ley: la importancia de la lucha contra la corrupción, complementada con una democracia participativa que existe en cuanto a los procedimientos para implementarla, erigiéndose estos, en nuestro caso concreto, en la figura constitucional de las Veedurías Ciudadanas, consagradas en el artículo 270 Superior, el cual establece que “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

En efecto, la veeduría ciudadana es el mecanismo que permite a los colombianos ejercer vigilancia sobre el proceso de gestión pública de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas. Pudiendo éstas ser conformadas por todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales sin ánimo de lucro. Recalcándose además, que hasta el momento este tipo de Veedurías han ejercido importantes papeles de vigilancia en varios procesos y en las contrataciones administrativas a nivel nacional. Es así como para solo citar el caso de Bogotá, se tienen datos de que están inscritas en la Personería Distrital cerca de 22 veedurías Ciudadanas. Lo cual a todas luces nos indica que en la vida real y cotidiana los colombianos están efectivamente haciendo uso de este importante mecanismo, y contribuyendo con esto a la transparencia del sector público.

Ahora bien, situándonos ya en el marco legal, el origen normativo de las veedurías ciudadanas a la gestión pública, ejercida por las organizaciones civiles, tienen, como se dijo anteriormente, su fundamento constitucional en el artículo 40 del Título II de los derechos, las garantías y los

deberes, artículo 103 del Título IV de la participación democrática y el artículo 270, Título XI de la participación democrática de las organizaciones civiles. Igualmente el marco de referencia está ampliado en decretos y leyes, siendo algunas de ellas las siguientes:

- Ley 87 de 1993 normas sobre el ejercicio del control interno.
- Ley 134 de 1994 estatutaria de los mecanismos de participación. (Art.100).
- Ley 100 de 1993 sobre seguridad social artículos 153, 155, 159 y 231.
- Ley 136 de 1994 sobre desarrollo municipal artículos 5°, 77, 91 y 141. 144.
- Ley 142 de 1994 sobre servicios públicos artículo 62.
- Ley 80 de 1993 sobre contratación administrativa artículo 66.
- Ley 101 de 1993 sobre desarrollo agropecuario artículo 61.
- Decreto 2132 de 1992 sobre los Fondos de Cofinanciación.
- Decreto 1512 de 1989 sobre el plan nacional de rehabilitación.
- Documentos Conpes de mayo de 1995 para la promoción de la participación de la sociedad civil que contienen la política gubernamental para desarrollar los postulados de la democracia participativa.
- Ley 489 de 1998 capítulo VII. Democratización y control social de la Administración Pública:
- Proyecto de ley 099 de 1998, Senado. Ley 563 del 2000, por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

No obstante lo anterior, el referente legal que realmente dio origen a este tipo de mecanismos se encuentra consagrado en la Ley 134 de 1994, en su artículo 100, el cual establece que: “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.”

Para concluir, y dado que el articulado del presente proyecto de ley es prácticamente idéntico al contenido en el Proyecto de ley número 099 de 1998 Senado, que posteriormente se convirtiera en Ley 563 de 2000, el suscrito ponente hace una corta síntesis de la exposición de motivos contenidas en el proyecto y ley precitados.

En dicha exposición, los ponentes de ese entonces Senadores Amylkar Acosta y Jimmy Chamorro<sup>5</sup>, inician su argumentación recordando cómo hasta los albores de la década de los 80, la “participación ciudadana en Colombia o América Latina era una especie de pecado reformista, en el contexto de la democracia restringida, tanto en Colombia como en América Latina.”<sup>6</sup> De tal manera que, y dados los ciclos de crisis de legitimidad que han rodeado la institucionalidad colombiana en los últimos años, la democracia directa de la Grecia clásica retoma su vigencia para entrar a relegitimar el régimen democrático a través de la participación ciudadana. Posteriormente los ponentes, bajo el ítem **La Participación en la Constitución**, hacen un recuento de las diferentes instancias de participación ciudadana contenidas en la Constitución de 1991, para, posteriormente, entrar a exponer el **Marco constitucional legal y conceptual de las veedurías, cuyo espíritu en términos muy generales puede resumirse en:** “Hay que democratizar (las) relaciones sociales en general como las formas de intermediación entre el Estado y la ciudadanía, hay que crear unos ciudadanos democráticamente deliberantes con capacidad para incidir eficazmente en la orientación de las políticas públicas, la comunidad debe ser cogestora, fiscalizadora y

<sup>2</sup> Heródoto. “Historias”. II. UNAM. México, 1976. Pág. 52.

<sup>3</sup> Cfr. Pérez Escobar, Jacobo. “Derecho Constitucional Colombiano”. Editorial Temis. Bogotá, 1997. Pág. 100.

<sup>4</sup> García, Mauricio. “De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos”. Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá, Colombia. 1997, Pág. 34.

<sup>5</sup> Gaceta del Congreso número 203 de 1998.

<sup>6</sup> Exposición de Motivos, Ibid.

evaluadora de programas y proyectos. La Constitución Nacional busca las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diferentes niveles administrativos y sus resultados, esta ley da las pautas para fomentar el espíritu constitucional.<sup>7</sup> De igual forma, la ponencia recordaba la importancia que la figura de los “veedores” había tenido en la política municipal desde entrada la Edad Media, cuando a través de éstos se velaba por el cumplimiento de las normas gremiales a través de las visitas a talleres. Se enviaban veedores a las poblaciones, para que comprobaran el proceder de los oficiales. Figura esta que, a su vez, se desprende de la del “ombudsman” que era una especie de prohombre que estaba por encima del bien y del mal en los países nórdicos. Este recibía por designación del rey, en forma *ad honorem* (por el honor de ser) la supervisión de una actividad o de una obra. Su conocimiento y prestigio en la comunidad le permitían emitir un veredicto acerca del cumplimiento o desviación de una gestión.<sup>8</sup>

Para concluir que conceptualmente, en la actualidad “el *veedor* es ante todo una persona que deja de pensar única y exclusivamente en la solución de sus problemas, para actuar en beneficio de la comunidad, además tienen los conocimientos y la capacidad para interpretar los problemas colectivos y orientar las soluciones. Su acción está dirigida a la defensa de lo colectivo, lo público, lo común y al fortalecimiento de la sociedad civil cuando ejerce la función de control y vigilancia de las entidades del Estado.”<sup>9</sup>

Vale la pena finalizar este aparte, con la aclaración que: “La veeduría ciudadana tiene un sentido eminentemente colectivo, se puede entender como la potestad y el deber que tienen todos los ciudadanos individual o grupalmente, para vigilar y controlar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos por el Estado o por los particulares y para hacer seguimiento a las organizaciones de la sociedad civil en el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo social.”<sup>10</sup>

Para concluir este corto recuento de los motivos que sustentaron la Ley 567 de 2000, parece pertinente retomar lo que en su momento se erigió como los objetivos de las veedurías ciudadanas, y que siguen siendo el motor que anima la presente ponencia, a saber:

- *Democratización de la administración pública.* Supone establecer una relación constante entre los particulares y la administración misma. Esto requiere el establecimiento de relaciones bilaterales mediante las cuales se garantice la real injerencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, en la ejecución de las mismas, e incluso en el control integral de la gestión pública. Esto permite que el logro del bienestar colectivo, así como equidad, se garanticen como principios reguladores de toda la administración pública.

- *Lucha contra la corrupción.* Uno de esos factores que posibilita la corrupción es la dificultad de la sociedad para controlar la gestión pública, por eso para combatirla y erradicarla es necesario que ese distanciamiento desaparezca dándole a la comunidad la oportunidad de participar en la toma de decisiones y en la gestión de las mismas y en el control de gestión. Ello implica la transformación de la mentalidad ciudadana sobre el ejercicio de sus deberes y derechos.

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

### 3. Exposición y Pliego de Modificaciones al Proyecto de ley número 119 de 2000 Senado, por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

Al despacho del suscrito Senador, llegaron varias propuestas con el fin de que estas fueran incluidas en el proyecto de ley en discusión. La primera de ellas, tiene que ver con el campo de acción de las Veedurías Ciudadanas, en donde se solicita que éste sea ampliado frente a los procesos fiscales, disciplinarios y judiciales, dado que pese a estar enunciado el mecanismo, en las interpretaciones hasta ahora dadas no se permite actuación concreta de las Veedurías, ni aun por intermedio de apoderados.

El ponente considera, no solo absolutamente viable dicha consideración, sino por demás necesaria, toda vez que si no existe la posibilidad real de que las Veedurías intervengan en todo tipo de procesos, la reglamentación de las mismas es prácticamente inoperante.

Ahora bien, frente a lo que podría denominarse la Justificación para la intervención de las Veedurías en procesos judiciales, o la Problemática de la Legitimación en la Causa de las Veedurías debe decirse que, siendo cierto, como vimos, que la participación ciudadana existe en la medida que existan procedimientos legales para articularla, se hace necesario estudiar los procedimientos que permiten articular el control ciudadano mediante las Veedurías; la Legitimación en la Causa de las Veedurías para erigirse como parte en un proceso judicial, con el fin de cumplir su objetivo de control. A continuación se tratará *in extenso* el asunto en cuestión, toda vez que el tema ha suscitado un inmenso debate doctrinario.

En efecto, los procesalistas que tocan el tema de la legitimación en la causa pueden ser clasificados en dos grupos, atendiendo a su criterio sobre el particular, de la siguiente manera: por un lado, aquellos quienes afirman que la legitimación en la causa es explicada como la titularidad del derecho sustancial objeto del proceso, y que, en consecuencia, está unitariamente atada al derecho sustancial; por lo tanto, la falta de legitimación en la causa debe ser objeto de decisión de mérito (teoría concreta); y por otra parte, aquellos quienes sostienen que los dos conceptos están separados, y que puede haber legitimación en la causa sin que exista efectivamente el derecho sustancial objeto del proceso; por lo tanto, la falta de legitimación en la causa debe ser objeto de sentencia inhibitoria (teoría abstracta)<sup>11</sup>. Veamos ahora los autores más relevantes que giran alrededor de estos dos ejes:

1. Tesis concreta:

a) Eduardo J. Couture:

Couture sostiene que “la legitimación en la causa no es sino la titularidad del derecho<sup>12</sup>”. Así, el autor en cuestión pertenece a la corriente concreta. Ahora bien, los argumentos de Couture para sostener su posición consisten en que la legitimación en el derecho sustancial implica la titularidad de derecho subjetivo sustancial que se debate en el proceso, ya que sin ésta (sin la titularidad del derecho) no podría conseguirse sentencia a favor por parte del Juez. Igualmente, sostiene Couture, tal concepto de legitimación en la causa no se afecta si esa aptitud (y, por la misma vía, e derecho sustancial) está en cabeza de un incapaz, ya que el incapaz sigue siendo quien está legitimado en la causa, pero quien está legitimado en el proceso es otro (el representante)<sup>13</sup>. De esta manera, puede verse que para el autor bajo análisis, la legitimación en la causa es presupuesto de la sentencia favorable, más no del proceso en sí<sup>14</sup>;

b) José Chioyenda:

Según Chioyenda, la legitimación en la causa es “la identidad de la persona del actor con la persona a la cual la ley concede la acción (legitimación activa) y la identidad de la persona del demandado con la persona contra la cual es concedida la acción (legitimación pasiva)<sup>15</sup>”.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Para clasificación similar, Cfr: Devis Echandía, Hernando. “Compendio de Derecho Procesal: Teoría General del Proceso”. Editorial ABC. Bogotá, 1996. Pág. 263; Tarazona Navas, Julio Alberto. Op Cit. Pág. 43.

<sup>12</sup> Couture, Eduardo J. “Estudios de Derecho Procesal Civil”. Tomo III. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1978. Pág. 216.

<sup>13</sup> Como puede verse, Couture desarrolló un concepto paralelo, como lo es la “legitimación procesal”, en caso que el legitimado en la causa sea un incapaz; lo anterior con el fin de que sea coherente su idea de legitimación en la causa como equivalente al derecho sustancial, ya que el incapaz no le cede su derecho sustancial a su representante (Cfr. *Ibidem*. Pág 209).

<sup>14</sup> En este punto, Couture apela también a los conceptos paralelos reseñados en el pie de página anterior: dice el autor que una cosa es la “*legitimatío ad processum*”, que es un presupuesto procesal sin el cual el proceso no tiene validez alguna; y otra la “*legitimatío ad causam*”, que no es un presupuesto procesal, sino una de las condiciones requeridas para la sentencia favorable.

<sup>15</sup> Chioyenda, José. “Principios de Derecho Procesal Civil”. Tomo I. Editorial Reus. Madrid, 1977. Pág. 198.

Ahora bien, en concepto de este autor, una de las condiciones para la acción (o condiciones para la actuación de la ley, como también las llama) es la legitimación en la causa, condición que a su vez es necesaria para obtener una sentencia favorable a favor del demandante<sup>16</sup>. Es así como se hace claro que Chiovenda identifica la legitimación en la causa con el derecho material, ya que sin él no puede conseguirse sentencia favorable; en consecuencia, en caso de proferirse sentencia desfavorable, no hubo nunca legitimación en la causa.

Frente a la anterior exposición del concepto de Chiovenda existe debate doctrinal. En efecto, Devis Echandía sostiene exactamente lo contrario<sup>17</sup>: según Devis, Chiovenda no podría haber identificado la legitimación en la causa con el derecho material, ya que eso sería haber incurrido en un error, lo cual es improbable, porque “son muchos los méritos de Chiovenda<sup>18</sup>”; por lo tanto, concluye Devis, la explicación del pensamiento de este autor que se dio en el párrafo anterior con base en su obra “no es el verdadero pensamiento de Chiovenda, y se trata de una insuficiente explicación de esta materia<sup>19</sup>”;

c) Concepto de la Corte Suprema de Justicia:

La Corte Suprema de Justicia ha sostenido constantemente que la legitimación en la causa es un tema propio del derecho sustancial, toda vez que la decisión sobre aquella es una decisión sobre éste, siendo en consecuencia la legitimación en la causa equivalente al derecho sustancial, y requisito para una sentencia favorable.

En efecto, sostuvo la Corte que “la cuestión de la legitimación en la causa es cuestión propia del derecho sustancial y no del derecho procesal, razón por la cual su ausencia no desemboca en absoluto en impedimento para desatar en el fondo el litigio, sino motivo para decidirlo en forma adversa al actor. Si el demandante no es titular del derecho que reclama, o el demandado no es la persona obligada, el fallo ha de ser adverso a la pretensión de aquél<sup>20</sup>”. De la misma manera, en diferente fallo, la Corte acepta el concepto de Chiovenda –tal como fue explicado con anterioridad– sosteniendo: “Según en concepto de Chiovenda, acogido por la Corte, la *legitatio ad causum* consiste en la identidad de la persona del actor con la persona a la cual la ley concede la acción (legitimación activa) y la identidad de la persona del demandado con la persona contra la cual es concedida la acción (legitimación pasiva) [...] [así] la falta de legitimación en la causa de una de las partes no impide al juez desatar el litigio en el fondo, pues es obvio que si se reclama un derecho por quien no es su titular o frente a quien no está llamado a responder, debe negarse la pretensión del demandante en sentencia que tenga la fuerza de cosa juzgada material, a fin de determinar de forma definitiva el litigio, en lugar de dejar las puertas abiertas en fallo inhibitorio<sup>21</sup>”;

d) Piero Calamandrei:

Calamandrei sostiene acerca de la legitimación en la causa que “cuando se controvierte en juicio sobre una relación de derecho privado, la legitimación para obrar y contradecir corresponde respectivamente al sujeto activo y al sujeto pasivo de la relación sustancial controvertida (legitimación normal)<sup>22</sup>”.

Ahora bien, Calamandrei coincide con Chiovenda al decir que la legitimación en la causa es una condición para la acción<sup>23</sup>, y sigue, en consecuencia, la misma argumentación de éste: se identifica la acción la titularidad del derecho material; así, al ser la legitimación en la causa requisito de la acción, la legitimación sería también la titularidad del derecho material en consecuencia, el titular del derecho está legitimado en la causa, y por lo tanto tiene su derecho de acción. En términos de Calamandrei “actuar o contradecir en juicio para tutela del propio derecho es un modo de disponer de aquel derecho; y es fácil, por consiguiente, comprender que la *legitatio ad causam* debe estar necesariamente incluida en aquella esfera de autonomía individual en que tiene cabida el derecho, el derecho subjetivo, o sea que la legitimación en la causa debe pertenecer exclusivamente a aquella misma persona a la que pertenece el derecho subjetivo sustancial<sup>24</sup>”;

e) Hernando Morales Molina:

Respecto al tema objeto de estudio en nuestro caso, Morales Molina sostiene que “la legitimación sólo existe cuando quien demanda tiene por ley sustancial facultad para ello, precisamente contra la persona frente a

la cual la pretensión de que se trata debe ser ejercitada<sup>25</sup>”. Así, Hernando Morales sostiene que la ausencia de legitimación en la causa conduce a sentencia de fondo o de mérito y no inhibitoria, porque negando la legitimación se niega el derecho sustancial. Para sustentar lo anterior se refiere al criterio de Chiovenda y de Calamandrei, desarrollando argumentación similar a estos autores, que ya fue estudiada<sup>26</sup>;

f) Marco Gerardo Monroy Cabra:

Monroy Cabra sostiene que la legitimación en la causa es requisito de la sentencia favorable, por lo cual no hay cabida a la sentencia inhibitoria, identificando así la legitimación con el derecho sustancial debatido<sup>27</sup>.

Sin embargo, no deja de llamar la atención que Monroy Cabra acoge la tesis de Rocco en cuanto del derecho de acción, pero no la acepta en cuanto al tema de la legitimación en la causa, ya que la asimila a la titularidad del derecho sustancial, tema en el que se inclina por la tesis de Chiovenda<sup>28</sup>”.

2. Tesis Abstracta:

a) Ugo Rocco:

Según Ugo Rocco, la legitimación en la causa es “el conjunto de esas circunstancias, condiciones o cualidades, existente en determinados sujetos, en virtud de las cuales pueden ellos pretender la declaración de certeza de la existencia o inexistencia de una relación jurídica particular<sup>29</sup>”.

Ahora bien, como puede verse, Ugo Rocco plantea la cuestión de la legitimación en la causa de manera distinta del resto de autores estudiados. Para empezar, Rocco considera que el derecho de acción no va necesariamente encaminado a la obtención de la sentencia favorable, en consecuencia, tal derecho es independiente del derecho sustancial debatido en el litigio<sup>30</sup>, y consiste en un derecho público subjetivo del ciudadano frente al Estado, perteneciente a la categoría de los derechos cívicos<sup>31</sup>.

Tal derecho de acción, según Rocco, se caracteriza por ser abstracto, es decir, determinado genéricamente en cuanto los sujetos activos,

<sup>16</sup> “Para el autor, las condiciones para conseguir sentencia favorable son: a) La existencia de una voluntad de la ley que garantice a alguno una prestación un bien, obligando al demandado a una prestación; b) *La calidad, es decir, la identidad de la persona del actor con la persona favorecida con la ley y de la persona del demandado con la persona obligada*, y c) El interés de conseguir el bien mediante los órganos públicos (Cfr. *Ibidem*).

<sup>17</sup> Devis Echandía, Hernando. Op. Cit. Pág. 492.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 28 de noviembre de 1977. M. P. José María Esguerra Samper.

<sup>21</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 6 de abril de 1976. M. P. Aurelio Camacho Rueda. (En el mismo sentido: Gaceta Judicial. XCI págs. 52-53, CVII, pág. 265; CXXXVI, pág. 14; CXXXVIII, pág. 364. –citadas en sentencia 6 de abril /1976).

<sup>22</sup> Calamandrei, Piero. “Instituciones de Derecho Procesal Civil”. Volumen I. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, 1973. Pág. 264.

<sup>23</sup> Para Calamandrei, las condiciones para una sentencia favorable son: a) Un cierto hecho específico jurídico, o sea, una cierta relación entre un hecho y una norma; b) *La legitimación*, y c) El interés procesal (Cfr. *ibidem*. Pág. 273).

<sup>24</sup> *Ibidem*. Pág. 264.

<sup>25</sup> Morales Molina, Hernando. “Curso de Derecho Procesal Civil”. Editorial ABC. Bogotá, 1985. Pág. 147.

<sup>26</sup> La argumentación se encuentra en: *Ibidem*. Pág. 148.

<sup>27</sup> Monroy Cabra, Marco Gerardo. “Principios de Derecho Procesal civil”. Editorial Temis. Bogotá, 1979. Pág. 186.

<sup>28</sup> En el mismo sentido: Leal Morales, Alvaro. “Teoría del Proceso Civil”. Editorial Diario Jurídico. Bogotá, 1959. Pág. 17 –sin embargo, Leal Morales adopta entera la teoría de Chiovenda: en cuanto la acción y en cuanto la legitimación-.

<sup>29</sup> Rocco, Ugo. “Tratado de Derecho Procesal Civil”. Tomo I. Parte General. Ediciones De Palma. Buenos Aires. Pág. 352.

<sup>30</sup> Como podrá recordarse, tal concepto es contrario al de Calamandrei, el cual consideraba que la legitimación en la causa y *el derecho de acción* dependen del derecho sustancial.

<sup>31</sup> Rocco, Ugo. Op. cit. Pág. 264. Nótese que Rocco, a diferencia de los otros autores, involucra en el juego un nuevo jugador: El Estado. En efecto, para Rocco la relación procesal no es demandado-demandante, sino demandado-Estado, demandante-Estado. En virtud de lo anterior, la tesis de Rocco difiere de las tesis analizadas (sobre las teorías del proceso Cfr. Parra Quijano, Jairo. Estudios de Derecho Procesal. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, 1978).

pasivos y la prestación; y tiene su complemento en la obligación del Estado, también genérica e indeterminada, de impartir justicia (obligación de la jurisdicción civil). Sin embargo, junto con la indeterminación actual del derecho de acción, encontramos también los criterios de determinación futura, de modo que la indeterminación, al momento de presentarse la relación jurídica concreta, se convierte en determinación; tal transformación (de indeterminado a determinado) se da con la presentación de la demanda.

No obstante, con la demanda no es suficiente para determinar los titulares del derecho de accionar y contradecir, ya que pueden demandar y contestar quienes no tienen tal derecho, toda vez que el derecho a la acción, según Rocco, es un derecho cívico. Por lo tanto, se hace necesario apelar a criterios específicos para definir si el demandado y el demandante realmente están autorizados por la ley, procesal para pretender la declaración de certeza de determinado derecho sustancial<sup>32</sup>. Tales criterios son el conjunto de circunstancias, condiciones y cualidades de ciertas categorías de sujetos, en lo concerniente al derecho sustancial que está en debate.

¿Cuáles son tales circunstancias?

Rocco responde con claridad: “La titularidad efectiva *o solamente afirmada* de la relación o de un estado jurídico, constituye el criterio básico para la determinación de los sujetos legitimados para el ejercicio de una acción determinada<sup>33</sup>” (énfasis fuera del texto). Este es el concepto de legitimación en la causa para Rocco.

Como puede verse, para Rocco la legitimación en la causa no es condición de la acción, ni de la sentencia favorable; por lo tanto, es claro que para este autor la legitimación en la causa es relativamente independiente del derecho sustancial en controversia<sup>34</sup>: el juez puede acceder o negar la pretensión de demandante, y éste seguirá estando legitimado en la causa. En consecuencia, la falta de la legitimación debe resolverse en sentencia inhibitoria, mas no de mérito.

b) Hernando Devis Echandía:

Para Devis, la legitimación en la causa consiste en “ser la persona que, de conformidad con la ley sustancial, puede formular o contradecir las pretensiones, o en ser el sujeto activo o pasivo de una relación jurídica sustancial que autorice para intervenir en un proceso ya iniciado”.

Así, para Devis la legitimación en la causa no es condición de la sentencia favorable, y menos aún del derecho de acción, sino condición de la sentencia de mérito. En efecto, Devis sostiene que estar legitimado en la causa es tener el derecho a exigir que se resuelvan las pretensiones de la demanda, es decir, sobre la existencia o inexistencia del derecho subjetivo, pudiendo ser el fallo favorable o desfavorable. Por lo tanto, Devis no identifica la legitimación en la causa con el derecho sustancial, sino la considera la calidad de la persona del demandante, (o del demandado) en virtud de la cual la ley sustancial la autoriza para ejercer petición al aparato Judicial para que resuelva por sentencia de mérito si existe o no el derecho sustancial pretendido en la demanda, o para responder tal demanda. En consecuencia, la cuestión de la legitimación debe resolverse por sentencia inhibitoria.

c) Jairo Parra Quijano.

Parra Quijano sostiene que la legitimación en la causa es la aptitud específica que tienen ciertas personas para demandar, otras para contradecir o intervenir, respecto a determinada relación material que es objeto del proceso en virtud del interés tutelado por el legislador mediante la consagración de aquélla<sup>35</sup>.

Parra Quijano ubica la legitimación en la causa como problemática típicamente procesal (como opuesto a sustancial), la clasifica como presupuesto de la pretensión (no de la acción, ni de la sentencia favorable), separa el concepto de legitimación de la titularidad del derecho sustancial, amplía el concepto a quienes tienen el carácter de intervinientes y, finalmente, sostiene que la legitimación debe existir al momento de trabarse la litis, y en cuanto a terceros, en el momento de la intervención. En efecto, sostiene Parra Quijano que “no es igual ser el titular del derecho material objeto del proceso que estar legitimado en la causa. Puede suceder que a pesar que se tenga legitimación en la causa, no exista el derecho que se reclama<sup>36</sup>”.

## 1. Una nueva aproximación:

El derecho procesal no es un derecho neutro, a pesar de su pretensión de serlo<sup>37</sup>: su lectura no puede ser plana, porque no se alimenta a sí mismo, sino que se nutre de las más diversas fuentes; fuentes a su vez se nutren del derecho procesal. En este marco, considero que la problemática de fondo respecto a la legitimación en la causa es la concepción individualista que subyace a las teorías tradicionales, perspectiva que es necesario reevaluar, en el marco de un Estado Social de Derecho<sup>38</sup>.

En efecto, como puede derivarse, de la lectura de los autores “tradicionales” sobre la legitimación en la causa, la cuestión se plantea en términos de individuos: un individuo reclamando un derecho a otro individuo mediante un juez (teoría concreta), o un individuo que reclama al Estado un derecho, que le es debido por otro individuo (teoría abstracta, en concreto Rocco). De la misma manera, los derechos sustanciales que son reclamados (y que en la teoría concreta es la mismísima legitimación, en la causa), son derechos individuales, para los cuales el juez falla reconociéndolos a un individuo. Pues bien, ese es precisamente el problema con la legitimación en la causa de las veedurías: las veedurías, para cumplir sus funciones, no actúan como individuos que buscan el reconocimiento de un derecho individual, sino actúan buscando el interés general. En virtud de lo anterior, se propone la siguiente aproximación para dar sustento a la legitimación en la causa de las veedurías ciudadanas:

Partimos del hecho que la naturaleza especial del proceso en cuestión hace que la idea de extender los mecanismos clásicos de protección jurídica a estos nuevos ámbitos resulte inoperante, así, debemos cambiar un poco el concepto tradicional de legitimación en la causa<sup>39</sup>. Proponemos que tal cambio se dé en los siguientes términos:

Según Rocco, la legitimación en la causa se verifica cuando el actor demuestra la titularidad efectiva o solamente afirmada de un derecho sustancial. Ahora bien, como vimos, tal concepto se queda corto en lo concerniente a las veedurías, por cuanto éstas no tienen son titulares del derecho sustancial subjetivo en cuestión (ni están afirmando serlo)<sup>40</sup>. Pues bien, para solucionar tal limitación, se hace necesario modificar el concepto de derecho sustancial que da lugar a la legitimación en la causa; así, no debe entenderse como el derecho sustancial aquel que está debatido en el proceso, sino el derecho de los ciudadanos a participar vigilando la gestión pública (art. 270 C. P.). Es decir:

El problema de la concepción individualista, de la legitimación en la causa en lo concerniente a las veedurías es que éstas no buscan el reconocimiento de los derechos sustanciales subjetivos objeto del proce-

<sup>32</sup> Rocco, Ugo. Op. Cit. Pág. 357.

<sup>33</sup> *Ibidem*. Pág. 360.

<sup>34</sup> Relativamente, en cuanto el actor, si bien no debe ser titular de derecho sustancial para estar legitimado, por lo menos debe afirmar serlo. Tal factor será lo que nos impida aplicar la teoría de Rocco en la legitimación de las veedurías, ya que éstas no afirman ser titulares de los derechos sustanciales objeto del proceso (ver infra, acápite V).

<sup>35</sup> Parra Quijano, Jairo “Estudios de Derecho Procesal” Tomo 1. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, 1988. Pág. 20.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Sobre el derecho civil se presenta una discusión similar. Al respecto, véase: Bulleau, Marie Claire. “The *Juriste Inquiets*: Legal Classicism and Criticism in Early Twentieth-Century France”. En: Utah Law Review, 1998. Pág. 379.

<sup>38</sup> “[...] una de las implicaciones más complejas de las nuevas relaciones impuestas por el Estado Social de Derecho, tiene que ver con el surgimiento de otro tipo de derechos construidos bajo categorías diferentes a los derechos subjetivos-individuales [...]” (Corte Constitucional. Sentencia T-067/93).

<sup>39</sup> En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional, al afirmar que “[...] la legitimación hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso y el interés sustancial del proceso. En los casos de intereses difusos no se puede predicar una titularidad subjetiva del derecho y por tanto es necesario modificar el concepto tradicional para dar lugar a la efectiva protección del derecho [...]” (Corte Constitucional. Sentencia T-067/93).

<sup>40</sup> Bien sea porque no pueden tener relación alguna con el ente objeto de veeduría (art. 21), o bien porque tal derecho sustancial subjetivo no existe (por ejemplo, cuando vigilan los procesos de planeación para que se dé participación a la comunidad (art. 16, inc. A, Ley 563/00-).

so, y no alegan ser titulares de éstos<sup>41</sup>. Sin embargo, las veedurías ciudadanas, al interponer acciones, sí se afirman titulares del derecho sustancial de vigilancia y control que les reconoce la Constitución, de otra manera, no las interpondrían. Esa es su legitimación en la causa: no la afirmada titularidad del derecho sustancial subjetivo o colectivo objeto del proceso, sino la afirmada titularidad de su derecho a vigilar la gestión pública.

En esta medida, las veedurías están legitimadas para la interposición de acciones judiciales que busquen implementar la vigilancia de la gestión pública, porque se reputan titulares precisamente de ese derecho sustancial: el de vigilar, sin importar si la ley sustancial que reconoce los derechos objeto del proceso las faculta para erigirse en parte, ya que la Constitución las faculta para vigilar la gestión pública, y tal vigilancia se hace mediante acciones judiciales. En este marco, la legitimación de las veedurías es requisito para la sentencia de fondo, requisito que se cumple siempre y cuando la acción se refiera a la vigilancia de la gestión pública (si no lo hace, habrá sentencia inhibitoria); mas no de la sentencia favorable (ya que la veeduría no se afirma titular del derecho sustancial objeto del proceso), en consecuencia, el juez podrá fallar favorable o desfavorablemente en lo concerniente a los derechos sustanciales objeto del proceso, pero las veedurías estarán legitimadas en la causa para “ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y las Leyes” (art. 17 Ley 563/00)<sup>42</sup>.

Por las consideraciones anteriores, el suscrito ponente considera de total conveniencia incluir dentro del articulado la ampliación del campo de acción de las Veedurías Ciudadanas, estructurada en el articulado de la siguiente manera:

“Artículo 1°. *Definición.* Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato 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.”

En otro sentido, también existe la sugerencia de generar un sistema de incentivos económicos a las veedurías, extendiendo los que ya existen para las acciones populares –Ley 472/98. Hecho éste que también es compartido por el ponente, toda vez que considera conveniente la existencia de incentivos que redundarán, a todas luces, en un mayor control por parte de las Veedurías a la gestión pública. La filosofía que inspiró la consagración de estos incentivos en la ley que reglamentó las Acciones Populares, es *a priori* un reconocimiento del *modus operandi* de los individuos en una sociedad moderna: incentivos y sanciones, así opera el mundo contemporáneo. Hay que ser idealistas en el espíritu, pero pragmáticos en la implementación. De tal manera, el ponente propone adicionar un artículo nuevo del siguiente tenor

**Artículo Nuevo. Los dineros o recursos públicos que se recuperen por gestiones o acciones de las Veedurías Ciudadanas darán lugar a una compensación en favor de la respectiva organización por un valor de hasta el 15% del total recuperado. Para tal efecto se dará aplicación de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998.**

Para concluir, es necesario aclarar que junto con los precitados artículos, el ponente propuso a la honorable Comisión Primera del

Senado de la República una adición al actual artículo 17, con el objetivo que el mismo quedara de la siguiente manera:

“Artículo 17. *Instrumentos de Acción.* Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley, **así como intervenir por intermedio de apoderado, debidamente constituido, en los órganos procesos y actuaciones judiciales disciplinarias y fiscales que adelanten los órganos de control (...)**”.

Sin embargo, la Comisión Primera decidió omitir del articulado final el último inciso del artículo precitado, propuesto por el ponente. Motivo por el cual el suscrito Senador omite del articulado final, presentado ante la Plenaria del Senado de la República, el inciso; Subrayado.

## II. Proposición final

Dése segundo debate al Proyecto ley número 119 de 2000 Senado “por la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas”, con las modificaciones aquí propuestas.

### 4. Articulado final del Proyecto de ley número 119/00 Senado, “Por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Definición.* Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y **órganos de control**, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato 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.

<sup>41</sup> Podría argumentarse que la solución al problema que se plantea en el presente escrito son los derechos colectivos; en concreto, el derecho colectivo a la moralidad administrativa reconocido en el inc. B del art. 4 de la Ley 472/98 (por la cual se desarrolla el art. 88 de la C.P. en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo). Así, las veedurías estarán legitimadas en la causa, ya que tendrán su derecho sustancial que las legitima, pues siempre estarán buscando que se les reconozca el derecho colectivo a la moralidad administrativa. No obstante, de aceptar tal argumentación, restringiríamos la actuación de las veedurías a las acciones populares, contraviniendo así el art. 17 de la Ley 563/00, que las faculta para ejercer todas las acciones pertinentes para cumplir sus funciones.

<sup>42</sup> Existe otro tipo de argumento, en el que no nos extenderemos por no ser en sentido estricto, el tema principal de este trabajo, pero me parece una reflexión interesante para concluir. Este argumento se refiere más a la condición de miembro de una comunidad, y se basa, por extraño que parezca, en algunas herramientas de la crítica legal feminista.

Catherine McKinnon sostiene que posiblemente uno de los mayores problemas con el análisis del daño que puede causar la pornografía sobre las mujeres es que no hay un vínculo de causalidad lineal, ni individual, entre éstas y aquella, ya que la causalidad en este caso es colectiva y contextual, por lo que la tendencia del sistema legal es a rechazar tal tipo de daño (McKinnon, Catherine. “Derecho y Pornografía”. Siglo del Hombre Editores. Bogotá, 1997. Pág. 62). Pues bien, se tomará el concepto de causalidad colectiva y se aplicará a la legitimación en la causa de las veedurías, de la siguiente manera:

Partimos de que la corrupción causa un daño a la colectividad, ya que la erosiona en muchos sentidos (económico, moral, etc). En esta medida, se está causando un daño colectivo, daño frente al cual las concepciones tradicionales de legitimación en la causa se quedan cortas, tal como pueden quedarse cortas las teorías tradicionales de la responsabilidad extracontractual frente al daño causado a las mujeres por la pornografía. Ante la anterior situación, se vuelve evidente que, si bien es cierto no hay una relación causal. lineal e individual entre el acto de corrupción y el daño causado a la veeduría, al estar todos los miembros de la comunidad afectados por la corrupción, las veedurías verían también vulnerado su derecho, razón por la cual estarían legitimadas en la causa para iniciar cualquier acción judicial tendiente a detener tal vulneración.

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.

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

Artículo 3°. *Procedimiento.* Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de entidad, 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 reconocidas como propias por la Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior.

Artículo 4°. *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 generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Las Veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

Artículo 5°. *Ambito del ejercicio de la vigilancia.* Las Veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, tratándose de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado, de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que cumplen funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a 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 6°. *Objetivos:*

a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;

b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;

c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria;

d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública;

e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;

f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;

g) Democratizar la administración pública;

h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

## TITULO II

### PRINCIPIOS RECTORES DE LAS VEEDURIAS

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

Artículo 8°. *Principio de Autonomía.* Las veedurías se constituyen y actúan por 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 pagadas por ellas.

En ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos.

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

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

Artículo 11. *Principio de Responsabilidad.* La participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello el ejercicio de los derechos y deberes que 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 otros 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.

Artículo 15. *Principio de coordinación.* La participación de las Veedurías Ciudadanas, así como la acción del Estado deberá estar orientada por criterios que permitan la coordinación entre las mismas

organizaciones, entre las diferentes instancias gubernamentales y entre unas y otras.

### TITULO III FUNCIONES, MEDIOS Y RECURSOS DE ACCION DE LAS VEEDURIAS

Artículo 16. 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 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 y vigentes;
- d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;
- e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y 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 e irregularidades de los funcionarios públicos;
- j) Velar porque la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos.

Artículo 17. *Instrumentos de acción.* Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley. Así mismo, las Veedurías podrán:

- a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;
- b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servicios 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.

### TITULO IV DERECHOS Y DEBERES DE LAS VEEDURIAS

Artículo 18. *Derechos de las Veedurías:*

- a) Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;
- b) Obtener asesoría y asistencia técnica de las entidades de control del Estado, cuando la veeduría lo estime necesario para el ejercicio de sus funciones;
- c) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos

correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;

d) 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;

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

Artículo 19. *Deberes de las Veedurías.* Son deberes de las Veedurías:

- a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de 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 personas municipales y distritales o Cámaras de Comercio;
- f) Realizar audiencia pública 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) Los demás que señalen la Constitución y la ley;
- h) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia.

### TITULO V REQUISITOS, IMPEDIMENTOS Y PROHIBICIONES

Artículo 20. *Requisitos para ser Veedor.* Saber leer y escribir.

Artículo 21. *Impedimentos para ser Veedor:*

a) Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés 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 ejerce veeduría.

En ningún caso podrán ser veedores los ediles, concejales, diputados y congresistas;

d) Quienes tengan vínculos contractuales, o extracontractuales o participen en organismos de gestión de la ONG, gremio o asociación comprometidos en el proceso objeto de la veeduría;

e) En el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su prohibición en el registro público o en el caso de particulares 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 22. *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.

#### TITULO VI

##### REDES DE VEEDURIAS CIUDADANAS Y REDES DE APOYO INSTITUCIONAL A LAS VEEDURIAS

Artículo 23. *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 24. Confórmase la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, la cual se conformará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:

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

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la Gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la Gestión Pública, 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 demande 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.

#### TITULO VII

##### INCENTIVOS

Artículo 25. *Nuevo.* Los dineros o recursos públicos que se recuperen por gestiones o actuaciones de las Veedurías Ciudadanas darán lugar a una compensación en favor de la respectiva organización por un valor de hasta el 15% del total recuperado. Para tal efecto se dará aplicación de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998.

Artículo 26. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación. De los honorables Senadores,

José Renán Trujillo García,  
Senador de la República.

Se autoriza la publicación del anterior informe.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

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

**Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Definición.* Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato 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 la 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.

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

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

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

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

Artículo 4°. *Objeto.* La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Las Veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

Artículo 5°. *Ambito del ejercicio de la vigilancia.* Las Veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, tratándose de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que cumplen funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a 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 6°. *Objetivos*

a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal;

b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión;

c) Apoyar las labores de las personerías municipales 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 al cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;

f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes;

g) Democratizar la administración pública;

h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.

## TITULO II

### PRINCIPIOS RECTORES DE LAS VEEDURIAS

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

Artículo 8°. *Principio de autonomía.* Las veedurías se constituyen y actúan por 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 pagadas por ellas.

En ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos.

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

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

Artículo 11. *Principio de responsabilidad.* La participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los

particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello el ejercicio de los derechos y deberes que cada uno de ellos 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 otros 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.

Artículo 15. *Principio de coordinación.* La participación de las veedurías ciudadanas, así como la acción del Estado deberá estar orientada por criterios que permitan la coordinación entre las mismas organizaciones, entre las diferentes instancias gubernamentales y entre unas y otras.

## TITULO III

### FUNCIONES, MEDIOS Y RECURSOS DE ACCION DE LAS VEEDURIAS

Artículo 16. Las Veedurías Ciudadanas tendrán como funciones primordiales las siguientes:

a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme con 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 y vigentes;

d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;

e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y 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

j) Velar porque la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos.

Artículo 17. *Instrumentos de acción.* Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley, así como intervenir por intermedio de apoderado, debidamente constituido, en los órganos procesos y actuaciones judiciales disciplinarias y fiscales que adelanten los organismos de control.

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 servicios 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.

#### TITULO IV

##### DERECHOS Y DEBERES DE LAS VEEDURIAS

Artículo 18. *Derechos de las veedurías:*

- a) Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;
- b) Obtener asesoría y asistencia técnica de las entidades de control del Estado, cuando la veeduría lo estime necesario para el ejercicio de sus funciones.
- c) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad;
- d) 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;

- e) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.

Artículo 19. *Deberes de las veedurías.* Son deberes de las veedurías:

- a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de 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 personas municipales y distritales o Cámaras de Comercio;
- f) Realizar audiencia pública 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) Los demás que señalen la Constitución y la ley;
- h) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia.

#### TITULO V

##### REQUISITOS, IMPEDIMENTOS Y PROHIBICIONES

Artículo 20. *Requisitos para ser veedor:*

Saber leer y escribir.

Artículo 21. *Impedimentos para ser veedor:*

- a) Cuando quienes aspiren a ser veedores sean contratistas, interventores, proveedores o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa objeto de veeduría o tengan algún interés 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 ejerce veeduría.

En ningún caso podrán ser veedores los ediles, concejales, diputados y congresistas.

- d) Quienes tenga 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 caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su prohibición en el registro público o en el caso de particulares 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 22. *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.

#### TITULO VI

##### REDES DE VEEDURIAS CIUDADANAS Y REDES DE APOYO INSTITUCIONAL A LAS VEEDURIAS

Artículo 23. *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 o Procuraduría General de la Nación, de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

Artículo 24. Confórmase la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, la cual se conformará en sus distintos niveles y responsabilidades en la siguiente forma:

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

El Departamento Administrativo de la Función Pública, como parte del mejoramiento de la gestión Pública en el orden nacional, diseñará metodologías de evaluación de la gestión Pública, 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 demande 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 24A. *Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.* Créase el Consejo Nacional de Apoyo a las veedurías Ciudadanas, del cual harán parte un delegado por cada una de las instituciones integrantes de la Red de Apoyo a las veedurías Ciudadanas, dos delegados por las redes de orden nacional de Veedurías Ciudadanas, dos por las redes municipales de veedurías Ciudadanas, y dos por las redes no territoriales de veedurías ciudadanas; los cuales definirán, concertarán y evaluarán las políticas que deban ejecutar las instituciones públicas nacionales en materia de Veedurías Ciudadanas.

## TITULO VII INCENTIVOS

Artículo 25. Los dineros o recursos públicos que se recuperen por gestiones o actuaciones de las veedurías Ciudadanas darán lugar a una compensación a favor de la respectiva organización por un valor de hasta el 15% del total recuperado. Para tal efecto se dará aplicación de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998.

Artículo 26. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley, según consta en el Acta número 19, con fecha 2 de diciembre de 2000.

*Eduardo López Villa.*  
Secretario Comisión Primera,  
Honorable Senado de la República.