



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO X - N° 642

Bogotá, D. C., martes 11 de diciembre de 2001

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 099 DE 2001 CAMARA

*por medio de la cual se apoya a la industria nacional
a través de la contratación pública.*

Bogotá, D. C., 11 de diciembre de 2001

Señor

PRESIDENTE DE LA COMISION CUARTA PERMANENTE
CAMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 099 de 2001 Cámara, *por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública.*

En nuestra condición de ponentes al Proyecto de ley 099 de 2001 Cámara, *por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública*, cumplimos con el honroso encargo de presentar la ponencia al proyecto de la referencia.

El proyecto de ley que ha enviado al Congreso de la República la señora Ministra de Comercio Exterior, con el propósito de apoyar a la industria nacional a través de la contratación pública, tiene importancia suma, en tanto pretende crear condiciones propicias para una mayor participación de los proveedores de bienes y servicios de origen colombiano en las compras de las entidades públicas. El proyecto pretende restaurar el equilibrio de lo nacional frente a lo extranjero, establece un factor de preferencia para las propuestas que ofrezcan productos nacionales, introduce claridad para la aplicación del principio de reciprocidad y define el contrato llave en mano.

Vale la pena destacar que con el presente proyecto de ley se busca aprovechar la gran capacidad de compra que tiene el Estado, y utilizarla a manera de apalancamiento del sector industrial y productivo del país, que indiscutiblemente es uno de los pilares básicos de la economía. La difícil situación que atraviesa Colombia, demanda acciones ágiles, oportunas y eficientes para lograr la reactivación económica y las medidas que a través de esta ley se proponen, pueden contribuir de manera importante al logro de este loable objetivo.

El proyecto puede observarse desde tres puntos:

1. Adopta medidas concretas para incentivar la inclusión de producto nacional, (tanto bienes como servicios), en las ofertas de los participantes en licitaciones públicas, tales como los porcentajes que se establecen en el artículo segundo del proyecto.

2. Establece otras medidas y definiciones que buscan que los bienes y servicios nacionales compitan en condiciones de equilibrio frente a los extranjeros, como por ejemplo, la definición de los contratos llave en mano.

3. Introduce claridad sobre algunos conceptos tales como el de la reciprocidad.

Todo lo anterior busca promover la utilización de bienes y servicios locales en los contratos que realiza la administración pública. El proyecto de ley está diseñado de tal forma que no contraviene compromisos internacionales, campo en el cual Colombia ha adquirido obligaciones únicamente en el marco del G-3. Se destaca el hecho de que el proyecto no discrimina entre nacionales y extranjeros, puesto que si bien establece un porcentaje que busca fomentar la utilización de productos nacionales, tal alternativa se concede a todos los proveedores, independientemente de su nacionalidad.

Con respecto al asunto de los contratos "llave en mano", el proyecto parte de estos aspectos que actualmente están ocurriendo:

1. El contratista de un segmento de cualquier proyecto de construcción puede adquirir los bienes en Colombia o en el exterior, pero cuando se trata de un contrato adjudicado por una entidad pública, desde el punto de vista tributario le resulta más económico comprar en el extranjero por el mejor tratamiento que obtiene en lo relativo al descuento del IVA; ocurre que a este contratista le está permitido importar a nombre de la entidad contratante mediante la utilización de las licencias de importación de esa entidad.

2. Si el contratista compra los bienes en Colombia debe pagar directamente el IVA, en cambio si los compra en el exterior a nombre de la entidad pública, es esta última la que paga los tributos aduaneros y por tanto tiene derecho a descontar el IVA del impuesto de renta a su cargo, con lo cual se genera un costo de oportunidad que lógicamente juega en contra de las posibilidades de comprar bienes nacionales.

Por sus características y temática, el proyecto está directamente vinculado con la legislación sobre contratación pública. Sabemos que el gobierno prepara un proyecto de reforma de la actual Ley 80 de 1993. Sin embargo, nos parece acertado y necesario tramitarlo como una norma autónoma; sus características, su naturaleza y su espíritu que apunta de manera directa a poner en movimiento elementos que apoyan e incentivan el consumo de productos nacionales, le dan una identidad propia que amerita y aconseja un trámite legislativo independiente.

De convertirse el presente proyecto en ley de la República, constituirá una valiosa herramienta de apoyo a nuestra industria, que incentivará a los proveedores de bienes y servicios que contratan con el Estado, para que en sus propuestas incluyan producto nacional y con ello contribuyan al desarrollo de todo el sector que es motor de la economía y tiene un impacto indiscutible en su fortalecimiento.

Analizado el articulado del proyecto original, nos permitimos proponer las siguientes modificaciones:

1. Para dar mayor claridad a uno de los objetivos del proyecto, en el sentido que sus disposiciones cobijen no solamente a las entidades públicas sino también a las empresas gubernamentales que efectúan su contratación

por regímenes especiales, se introdujo un cambio en el artículo 1º, haciendo explícito que también dichas empresas deben apoyar a la industria nacional, lógicamente preservando la libertad económica a que se refiere el artículo 333 de la Constitución Política.

El texto original del párrafo primero, se incluye como un inciso más del artículo y en cambio, el párrafo primero se redactó para determinar la responsabilidad de las empresas de servicios públicos y las demás que apliquen régimen de servicios especiales, respecto a lo dispuesto en este proyecto de ley.

En el párrafo segundo, para precisar la terminología del proyecto, se suprimió la palabra “permanente”, cuando se hace referencia a las Misiones Diplomáticas. Igualmente, se incluyó un inciso al párrafo segundo, con el objeto de darle mayor obligatoriedad a la certificación de la Misión Diplomática Colombiana, para obtener los beneficios de la ley, en aquellos casos en que no exista Acuerdo Comercial sobre Compras del Sector Público.

El nuevo texto quedaría de la siguiente forma:

“Artículo 1º. Las entidades de la administración pública que, de acuerdo con el régimen jurídico de contratación que le sea aplicable, deban seleccionar a sus contratistas mediante licitaciones, convocatorias o concursos públicos, adoptarán criterios objetivos que permitan apoyar a la industria nacional. En ningún caso dichos criterios podrán obstruir o restringir la libertad económica consagrada en el artículo 333 de la Constitución Política.

Para los efectos de esta ley, se entenderán por entidades de la administración pública todas aquellas que integran la administración pública, de acuerdo con la Ley 489 de 1998, sin que la existencia de regímenes especiales pueda ser obstáculo para la aplicación de los preceptos consagrados en la presente ley.

Parágrafo 1º. Las empresas de servicios públicos domiciliarios, sin importar su naturaleza, deberán dar aplicación a lo dispuesto en esta ley cuando se trate de adquirir, por medio de los procedimientos señalados en el artículo 35 de la Ley 142 de 1994 y demás normas que lo modifiquen o sustituyan, el bien o servicio que distribuyan. De igual manera procederán todas las demás empresas y entidades que por disposición de la ley apliquen regímenes especiales para la adquisición de bienes y servicios.

Parágrafo 2º. Se otorgará tratamiento de bienes y servicios nacionales a aquellos bienes y servicios originarios de los países con los que Colombia ha negociado trato nacional en materia de compras estatales y de aquellos países en los cuales a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les conceda el mismo tratamiento otorgado a sus bienes y servicios nacionales. Este último caso se demostrará con informe de la respectiva Misión Diplomática Colombiana, que se acompañará a la documentación que se presente.

De lo contrario, no se podrá, en ningún caso, dar el tratamiento nacional preceptuado en este párrafo”.

2. Al artículo 2º se le introdujeron igualmente algunas modificaciones consistentes en:

i) Suprimir el concepto “puntaje adicional”, con la finalidad de precisar que se trata de un parámetro más de evaluación de las ofertas;

ii) Eliminar la frase “con todo, se adjudicará al extranjero cuando su oferta sea la más favorable”, la frase sobra si se considera que el objetivo buscado es aumentar la participación de bienes y servicios colombianos en los procesos de adquisición, independientemente de que el postor sea nacional o extranjero; por lo demás, resulta obvio que la oferta más favorable deberá ser la seleccionada;

iii) Incluir de manera separada, un porcentaje para las propuestas que ofrezcan condiciones de transferencia de tecnología. Lo anterior, dada la gran importancia de que las empresas extranjeras que participan en grandes proyectos de inversión, transmitan a los colombianos el conocimiento y forma de aplicación de las nuevas tecnologías.

El nuevo artículo quedaría así:

“Artículo 2º. Las entidades de que trata el artículo 1º, incluirán como criterio de evaluación en los procesos de contratación pública, el apoyo a la industria nacional, medido en términos de la incorporación de componente colombiano de bienes y servicios profesionales, técnicos y operativos. Este factor tendrá un peso no inferior al 10% del porcentaje o puntaje total asignado para la evaluación.

Así mismo y cuando a ello haya lugar, incluirá como criterio de evaluación en los procesos de contratación, la transferencia de tecnología. Este factor tendrá un peso no inferior al 5% del porcentaje o puntaje total asignado para la evaluación.

El puntaje a que se hace referencia en los incisos anteriores se determinará de forma proporcional al componente nacional o de transferencia de tecnología que se incorpore.

Si una vez efectuada la calificación correspondiente, una oferta de un proponente extranjero se encuentra en igualdad de condiciones con la de un proponente nacional, se adjudicará al nacional.

En el caso de oferentes extranjeros que se encuentren en igualdad de condiciones, se preferirá la oferta que contenga mejores condiciones para la transferencia de tecnología”.

3. En el artículo quinto se modificó el término de un mes por dos meses, por estimarse demasiado corto y se agregó que la publicación del Plan Anual de Compras no genera compromiso ni responsabilidad de las entidades frente a terceros.

El artículo quedaría así:

“Artículo 5º. Dentro de los dos primeros meses de cada año, las entidades de la administración pública deberán divulgar en el Diario Unico de Contratación, a título informativo, su plan anual de compras, así como los proyectos de inversión que realizarán en el corto, mediano y largo plazo para atender las funciones a cargo de la entidad. Dicha información deberá ser actualizada como mínimo una vez al año.

La sola publicación a que se refiere este artículo, hecha por una entidad de la administración pública, no generará obligación de contratar ni responsabilidad frente a personas interesadas en la contratación, por la no ejecución de los planes y proyectos publicados”.

En consecuencia, tomando en consideración que las medidas que se proponen en el proyecto de ley, están orientadas a crear un impacto positivo en el desarrollo de la industria local, por cuanto buscan promover la utilización de bienes y servicios nacionales en las adquisiciones y proyectos de inversión que realiza el Estado, comedidamente solicitamos a la honorable Comisión dar primer debate al Proyecto de ley número 099 de 2001 Cámara, *por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública*, con las modificaciones propuestas en esta ponencia.

Atentamente,

Alberto Viteri Aguirre, Guillermo Javier Zapata Londoño, Jorge Enrique Gómez Celis.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 099 DE 2001 CAMARA

*por medio de la cual se apoya a la industria nacional
a través de la contratación pública.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Las entidades de la administración pública que, de acuerdo con el régimen jurídico de contratación que le sea aplicable, deban seleccionar a sus contratistas mediante licitaciones, convocatorias o concursos públicos, adoptarán criterios objetivos que permitan apoyar a la industria nacional. En ningún caso dichos criterios podrán obstruir o restringir la libertad económica consagrada en el artículo 333 de la Constitución Política.

Para los efectos de esta ley, se entenderán por entidades de la administración pública todas aquellas que integran la administración pública, de acuerdo con la Ley 489 de 1998, sin que la existencia de regímenes especiales pueda ser obstáculo para la aplicación de los preceptos consagrados en la presente ley.

Parágrafo 1º. Las empresas de servicios públicos domiciliarios, sin importar su naturaleza, deberán dar aplicación a lo dispuesto en esta ley cuando se trate de adquirir, por medio de los procedimientos señalados en el artículo 35 de la Ley 142 de 1994 y demás normas que lo modifiquen o sustituyan, el bien o servicio que distribuyan. De igual manera procederán todas las demás empresas y entidades que por disposición de la ley apliquen regímenes especiales para la adquisición de bienes y servicios.

Parágrafo 2º. Se otorgará tratamiento de bienes y servicios nacionales a aquellos bienes y servicios originarios de los países con los que Colombia ha negociado trato nacional en materia de compras estatales y de aquellos países en los cuales a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les conceda el mismo tratamiento otorgado a sus bienes y servicios nacionales. Este último caso se demostrará con informe de la respectiva Misión Diplomática Colombiana, que se acompañará a la documentación que se presente. De lo contrario, no se podrá, en ningún caso, dar el tratamiento nacional preceptuado en este párrafo.

Artículo 2º. Las entidades de que trata el artículo primero, incluirán como criterio de evaluación en los procesos de contratación pública, el apoyo a la industria nacional, medido en términos de la incorporación de componente colombiano de bienes y servicios profesionales, técnicos y operativos. Este factor tendrá un peso no inferior al 10% del porcentaje o puntaje total asignado para la evaluación.

Así mismo y cuando a ello haya lugar, incluirá como criterio de evaluación en los procesos de contratación, la transferencia de tecnología. Este factor

tendrá un peso no inferior al 5% del porcentaje o puntaje total asignado para la evaluación.

El puntaje a que se hace referencia en los incisos anteriores se determinará de forma proporcional al componente nacional o de transferencia de tecnología que se incorpore.

Si una vez efectuada la calificación correspondiente, una oferta de un proponente extranjero se encuentra en igualdad de condiciones con la de un proponente nacional, se adjudicará al nacional.

En el caso de oferentes extranjeros que se encuentren en igualdad de condiciones, se preferirá la oferta que contenga mejores condiciones para la transferencia de tecnología.

Artículo 3°. El oferente extranjero deberá cumplir con los mismos requisitos, procedimientos, permisos y licencias, previstos para el oferente colombiano y acreditar su plena capacidad para contratar y obligarse conforme a la legislación de su Estado

Las entidades de la Administración Pública están en la obligación de exigir tanto a nacionales como extranjeros y éstos a presentar, los documentos e informaciones que acrediten su solvencia económica, experiencia, capacidad e idoneidad.

Los documentos otorgados en el exterior, deberán presentarse legalizados en la forma prevista en las normas vigentes sobre la materia. La presentación de la información con el presente artículo no exime a la entidad de la obligación de verificar la veracidad de la misma.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 22 DE 2001 SENADO, 149 DE 2001 CAMARA

por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

Bogotá, D. C., noviembre 30 de 2001

Honorable Representante

JUANA YOLANDA BAZAN ACHURY

Presidente

Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad.

Honorable Presidente:

Procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 22 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, “por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, con el pliego de modificaciones propuesto por la Comisión Primera del Senado y aprobado en la Plenaria de dicha corporación.

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley estatutaria número 22 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara “por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.

La presente ponencia la dividiremos de manera metodológica en cuatro ítems, así:

1. Antecedentes del Proyecto Ley Estatutaria número 119 de 2000 Senado, número 149 de 2001 Cámara, *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 de ley estatutaria número 119 de 2000 Senado, número 149 de 2001 Cámara.

4. Articulado final del proyecto.

1. Antecedentes del Proyecto ley número 119 de 2000 Senado, número 149 de 2001 Cámara, 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 estatutaria 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 honorable 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 inexecutable y así procedió a declararla, el pasado 4 de octubre de 2000.

El vicio de inexecutable 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 si 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 inexecutable 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 inexecutable 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.”¹

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.

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.

Así mismo vale la pena colegir que en la legislatura pasada se presentó la misma iniciativa con el número 119 de 2000 Senado, el cual fue adelantado con sus debates correspondientes pero por limitaciones de tiempo en lo concerniente a las Leyes Estatutarias, el mismo no alcanzó su trámite final en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

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”².

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 personas³. 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

1 Corte Constitucional, Sentencia C-1338 de 2000. Magistrada Ponente: Cristina Pardo.

2 Heródoto. “Historias”. II. UNAM. México, 1976. Pág. 52.

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

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

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”⁴.

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. (Artículo 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 de 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, los suscritos ponentes hacen 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 Chamorro⁵, 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”⁶. 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 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”⁷. 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.⁸

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.”⁹

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.”¹⁰

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, 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.

5 *Gaceta del Congreso* número 203 de 1998.

6 Exposición de Motivos, *Ibid.*

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

3. **Proposición Final**

Por lo anteriormente expuesto solicitamos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, darse primer debate al Proyecto de ley estatutaria número 22 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, con el siguiente articulado.

4. **Articulado presupuesto para el Proyecto de ley estatutaria número 22 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, “Por medio de la cual se Reglamentan las Veedurías Ciudadanas”.**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO I

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 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 con 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, trátase de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares 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 a cada uno le son propios conlleva la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.

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

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

Artículo 14. *Principio de legalidad*. Ya sea en acciones emprendidas en forma directa o acciones adelantadas con el concurso de 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 de participación a la comunidad;
- b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;
- c) Vigilar por que 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 por que la organización de la sociedad civil objeto de veeduría cumpla sus objetivos de promoción del desarrollo integral de la sociedad y de defensa y protección de los intereses colectivos.

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 servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;
- c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto.

**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 mismo;

- c) Cuando sean trabajadores o funcionarios públicos, municipales, departamentales o nacionales, cuyas funciones estén relacionadas con la obra, contrato o programa sobre el cual se ejercen veeduría.

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

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

- e) En el caso de organizaciones, haber sido cancelada o suspendida su 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.

Artículo 24^a. *Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías ciudadanas.* Créase el Consejo Nacional de Apoyo a las Veedurías ciudadanas, del cual harán parte un delegado para 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. El consejo definirá, concertará y evaluará 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 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 Representantes, *Jeremías Carrillo Reina, José Darío Salazar Cruz, Francisco Canossa G.*, Ponentes

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SESIÓN PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2001 CAMARA 188 DE 2001 SENADO

por la cual se reglamenta el Fondo de Compensación

Interministerial creado por el artículo 70 de la Ley 38, de 1989.

El Gobierno Nacional ha puesto a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, atendiendo lo dispuesto por la honorable Corte Constitucional, Sentencia C-442/01 del 4 de mayo de 2001, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra. En el texto de la sentencia, la Corte señaló explícitamente que la reglamentación del Fondo de Compensación Interministerial es de competencia, exclusiva del Congreso de la República y constituye un requisito previo e imprescindible para que dicho Fondo pueda operar.

La Corte ha fijado un plazo para su reglamentación. De no hacerse antes del 31 de diciembre del presente año, no sería posible su utilización para atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento en caso de excepcional urgencia.

En consecuencia, en cumplimiento de la Constitución Política y de la referida sentencia, presentamos ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 115 de 2001 Cámara y 188 de 2001 Senado, *por la cual se reglamenta el Fondo de Compensación Interministerial, creado por el artículo 70 de la Ley 38 de 1989*, considerando, además, que el señor Presidente de la República envió mensaje para que se le de trámite de urgencia al presente proyecto.

Para ilustración de los honorables congresistas, el mencionado artículo 70 de la Ley 38 de 1989, Ley Orgánica del Presupuesto, señala lo siguiente:

“Artículo 70. Créase el Fondo de compensación interministerial en cuantía anual hasta del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de la Nación, cuya apropiación se incorporará en el presupuesto general de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional, con el propósito de atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los organismos y entidades en

la respectiva vigencia fiscal, y para los casos en que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros califiquen de excepcional urgencia. El Ministro de Hacienda ordenará efectuar los traslados presupuestales con cargo a este fondo, únicamente con la expedición previa del certificado de disponibilidad presupuestal” (negrilla fuera de texto).

La Corte Constitucional, en la mencionada sentencia, declaró exequible el artículo 70 de la Ley 38 de 1989^{1/}, e inexecutable, a partir del 1° de enero de 2002, la expresión *“con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional”*. La declaratoria de exequibilidad se hizo bajo el entendido que la utilización de los recursos del Fondo de Compensación Interministerial debe llevarse a cabo con los condicionamientos a que se hace referencia en el fundamento 16 de la parte considerativa del fallo, así como en los términos generales del mismo.

En consecuencia, se requiere tramitar y aprobar de manera urgente el proyecto de ley donde se reglamente el mencionado artículo considerando los condicionamientos realizados por la Corte. Además, ésta, constituye una magnífica oportunidad para señalar claramente las *reglas de juego* del mencionado Fondo que, por falta de las mismas, ha estado sometido a críticas continuas en los últimos años, la mayoría de ellas infundadas.

Ahora bien, ¿cuáles son los condicionamientos a que hace referencia la Corte Constitucional? En lo fundamental, son los señalados en el fundamento 16 que, a la letra dicen:

“16. Reiterando los criterios jurisprudenciales anteriores, pero referidos a las facultades que la norma sub examine otorga al Gobierno durante la fase de ejecución presupuestal, para suplir con los recursos del Fondo de Compensación Interministerial faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento en situaciones de urgencia, la Corte estima que la disposición acusada se ajusta a la Constitución, siempre y cuando se entiendan que las referidas facultades gubernamentales, deben ejercerse:

i) En la forma razonable y proporcionada, teniendo en cuenta la finalidad que persiguen que es evitar un colapso en el ejercicio de la función pública que puede originarse por faltantes en los gastos de funcionamiento en situaciones de urgencia; por consiguiente, su utilización para fines no previstos, acarrea una desviación de poder del acto administrativo respectivo;

ii) Aplicando los principios de moralidad e imparcialidad que presiden la función pública a los cuales se refiere el artículo 209 de la Constitución;

iii) Motivando expresamente la decisión de utilizar los referidos recursos del Fondo, motivación que debe hacer referencia a la situación fáctica de urgencia que amerita tal utilización, indicando las causas que producen la insuficiencia en las partidas presupuestales y justificando la necesidad de incrementarlas, a fin de garantizar el principio de publicidad e imparcialidad de la función pública;

iv) Haciéndolo, en cada uno de los casos en que se vaya a utilizar recursos (Sic) del Fondo, mediante acto administrativo separado sujeto al control de legalidad;

v) Utilizando los recursos del Fondo únicamente para el objeto de completar faltantes de apropiación en partidas de gastos de funcionamiento de los organismos y entidades en la respectiva vigencia fiscal, incluidas con anterioridad en la ley anual de presupuesto, que situaciones de especial urgencia han tornado insuficientes, a fin de respetar el principio constitucional de legalidad y especialización del gasto. Por lo tanto dichos recursos presupuestales no pueden destinarse a abrir partidas nuevas en el presupuesto de gastos, ni a completar apropiaciones para gastos de inversión, o para atender el servicio de la deuda;

vi) La excepcional urgencia que amerita la utilización del Fondo por parte de (Sic) Gobierno para atender faltantes de apropiación de partidas de funcionamiento, implica el acaecimiento de hechos sobrevinientes e imprevistos, que están en relación causal con la referida insuficiencia de recursos.

Más adelante, en el fundamento 18, señala la Corte:

“(…)”

“A Juicio de esta Corporación, la creación de un fondo público no puede quedar sujeta a la reglamentación de Gobierno Nacional, pues esa facultad es privativa del Congreso a quien constitucionalmente corresponde determinar la estructura de la administración nacional (C. P artículo 150 numeral 7°). En tal virtud la creación y reglamentación de entes públicos, tiene reserva de Ley. En efecto, dicha reglamentación comprende aspectos tales como los objetivos que persigue, su naturaleza jurídica, si estará

^{1/} Este artículo corresponde al artículo 87 del Decreto 111 de 1996, donde se compilan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, y que constituye el actual Estatuto Orgánico del Presupuesto.

dotado o no de personería jurídica propia, la representación legal del Fondo, la vinculación o adscripción a otros entes Públicos, su estructura orgánica, el régimen de su funcionamiento, etc., aspectos todos estos que escapan a las facultades gubernamentales y que deben ser definidos por la ley. Por ello, la Corte entiende que respecto del Fondo de Compensación Interministerial, la reglamentación de los anteriores asuntos es del resorte del Congreso.

Adicionalmente encuentra también, que dicha reglamentación de rango legal es requisito imprescindible de operatividad del Fondo de Compensación Interministerial, pues éste último no corresponde simplemente a una partida de gastos en el presupuesto del Ministerio de Hacienda, sino propiamente a un fondo, respecto del cual deben ser definidos los aspectos determinantes de su naturaleza jurídica a que se hizo el párrafo anterior.

Así, pues, en atención a lo ordenado por la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional ha traído a consideración del Congreso el correspondiente proyecto de ley reglamentario del Fondo de Compensación Interministerial.

Dicho proyecto consta de 6 artículos, donde se señalan la naturaleza recursos, objetivos, procedimiento, responsabilidad de la ejecución de los recursos del Fondo de Compensación Interministerial y vigencia de la ley. Sus principales características se resumen a continuación, incluyendo las modificaciones aprobadas en primer debate.

- Artículo 1°. Determina su naturaleza y señala, explícitamente, que dicho fondo es un fondo cuenta sin personería jurídica ni planta de personal propia, a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manejado como un sistema separado de cuentas.

- Artículo 2°. Fija los recursos del fondo. Su cuantía será equivalente hasta el uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de la Nación y se incorporará en el presupuesto del Ministerio de Hacienda.

- Artículo 3°. Sus recursos sólo podrán destinarse para completar faltantes en gastos de funcionamiento en la respectiva vigencia fiscal, en apropiaciones incluidas previamente en las leyes de presupuesto. Tales faltantes deberán ser ocasionados por hechos sobrevinientes e imprevistos calificados como de excepcional urgencia por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros.

Además, se prohíbe que a través del fondo se asignen recursos para inversión, servicio de deuda, celebración de contratos de prestación de servicios o vinculación de supernumerarios. Con esto se cierra la extrema discrecionalidad de las asignaciones, tan criticadas por algunos sectores de la opinión.

- Artículo 4°. Se señala a las entidades que hacen parte del presupuesto general de la Nación los procedimientos generales que deben cumplir para acceder a los recursos del fondo y al Ministerio de Hacienda y al Consejo de Ministros los que debe seguir para aprobar las asignaciones presupuestales con cargo a dicho fondo.

- Artículo 5°. Deja claramente establecido que la responsabilidad de la ejecución de los recursos asignados a los órganos a través del Fondo de Compensación Interministerial corresponde a los respectivos ordenadores de gasto, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

- Artículo 6°. Señala, finalmente, que esta ley, una vez aprobada por el Congreso, regirá a partir de la fecha de su publicación.

Por lo expuesto arriba y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dese segundo debate al Proyecto de ley 115 de 2001 Cámara y 188 de 2001 Senado, por la cual se reglamenta el Fondo de Compensación Interministerial creado por el artículo 70 de la Ley 38 de 1989.

Franklin García Rodríguez, Luis Jairo Ibarra Obando, Alberto Viteri Aguirre.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY 115 DE 2001 CAMARA Y 188 DE 2001 SENADO

por la cual se reglamenta el Fondo de Compensación Interministerial creado por el artículo 70 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Naturaleza.* El Fondo de Compensación Interministerial es un fondo cuenta sin personería jurídica ni planta de personal propia, a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manejado como un sistema separado de cuentas.

Artículo 2°. *Recursos.* El Fondo de Compensación Interministerial dispondrá de recursos hasta por una cuantía anual equivalente al uno por

ciento (1 %) de los ingresos corrientes de la Nación, cuya apropiación inicial se incorporará en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3°. *Objetivos.* Los recursos del Fondo de Compensación Interministerial se utilizarán únicamente para completar faltantes en gastos de funcionamiento en la respectiva vigencia fiscal, en apropiaciones incluidas previamente en las leyes de presupuesto. Estos faltantes deberán ser ocasionados por hechos sobrevinientes e imprevistos calificados como de excepcional urgencia por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros.

Los recursos del Fondo de Compensación Interministerial no podrán destinarse a la celebración de contratos de prestación de servicios o la vinculación de supernumerarios. Tampoco podrán destinarse a abrir partidas nuevas en el presupuesto de gastos ni a completar apropiaciones para gastos de inversión, o para atender el servicio de la deuda.

Artículo 4°. *Procedimiento.* Cuando se requiera utilizar los recursos del Fondo Interministerial, el Jefe del respectivo organismo deberá solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional, recursos con cargo al Fondo de Compensación Interministerial. Dicha solicitud deberá estar acompañada de una certificación en la cual conste el faltante de apropiación en el rubro correspondiente y las razones por las cuales el gasto es ocasionado por hechos sobrevinientes e imprevistos y se califica como de excepcional urgencia.

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional estudiará la viabilidad presupuestal de la solicitud; si existieran recursos suficientes, lo informará al Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo pondrá a consideración del Presidente de la República y del Consejo de Ministros, a fin de que éstos califiquen la excepcional urgencia del gasto.

Si la decisión del Consejo de Ministros es positiva, se comunicará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el objeto de que sea expedida la Resolución debidamente motivada, mediante la cual se efectúen los traslados presupuestales con cargo a los recursos del Fondo de Compensación Interministerial.

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional comunicará la Resolución a los respectivos órganos y enviará copia de la misma a la Dirección del Tesoro Nacional para que ésta efectúe de forma inmediata los ajustes que sean necesarios en el Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC, y a la Contraloría General de la República para lo de su competencia.

Artículo 5°. *Responsabilidad de la ejecución de los recursos.* De conformidad con lo establecido en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, la responsabilidad de la ejecución de los recursos asignados a los órganos a través del Fondo de Compensación Interministerial corresponde a los respectivos ordenadores de gasto.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Autorizamos el presente texto definitivo del Proyecto de ley número 115 de 2001 Cámara, 188 de 2001 Senado, aprobado en primer debate por las Comisiones Conjuntas Cuartas de Senado y Cámara.

El Presidente,

Franklin García Rodríguez.

El Secretario,

Alfredo Rocha Rojas.

CONTENIDO

Gaceta número 642- Martes 11 de diciembre de 2001
CAMARA DE RPERESANTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 099 de 2001 Cámara por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública.	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley estatutaria número 22 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.	3
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 115 de 2001 Cámara 188 de 2001 Senado, en sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes, por la cual se reglamenta el Fondo de Compensación Interministerial creado por el artículo 70 de la Ley 38, de 1989.	7