

## **HERRA70**

### **Veedurías para ver y vigilar**

**Las veedurías ciudadanas son todas las formas a través de las cuales la ciudadanía ve, observa y evalúa las actuaciones de sus representantes, para verificar si ellas se ajustan a los objetivos de beneficio social.**

**Las veedurías son espacios de circulación de la información que interesa a la ciudadanía: reciben informes y denuncias de ciudadanos y comunican periódicamente a la ciudadanía los resultados y conclusiones de su observación con respecto a la actuación de las autoridades.**

**La Ley no es clara sobre la forma como las veedurías ciudadanas pueden financiarse, pero se supone que el Estado, por orden constitucional, debe contribuir de alguna manera a costearlas.**

**ANDRES MUTIS \***

Especial para

**Caja de Herramientas**

En febrero del presente año se expidió la Ley 563 por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Si bien algunas leyes anteriores habían tocado el tema de las veedurías en cuanto instrumento de control social al que la ciudadanía puede acudir frente a situaciones específicas, esta es la primera vez que el Congreso colombiano se ocupa de manera general de este tema.

Sin embargo, frente a las posibilidades que el tema ofrece en un Estado social de derecho y a las expectativas que las comunidades y el país en general tenían a este respecto, el legislador se quedó corto.

Dentro de un Estado social de derecho, y teniendo en cuenta las claras bases constitucionales que el asunto tiene (especialmente en los artículos 103 y 270), este tipo de desarrollos legales debería estimular a la ciudadanía al ejercicio de un activo control social, sin otros límites que los derivados del alcance de su propia iniciativa, y siempre y cuando no se obstaculice la acción de las autoridades.

Es importante tener en cuenta que existen muchas clases de veedurías posibles, dependiendo por ejemplo del tipo de análisis que se quiera hacer y de las preguntas que se pretenda contestar, o del alcance geográfico que

deba tener, según que el tema analizado sea de interés del país en general o de una comunidad específica en particular.

Es decir, que las posibilidades son muchas, pero el contenido de esta ley revela una visión parcial y, en algún sentido, restrictiva, lo cual deja sin protección legal a buena parte de estas opciones.

En todo caso es importante tener en cuenta que leyes de este tipo contribuyen a visibilizar las instituciones. En este sentido, la Ley 563 es importante en cuanto hace posible que mucha gente sepa, quizás por primera vez, de un tema que siendo muy importante, no ha tenido la difusión o el conocimiento público que serían deseables.

En Colombia muchas veces la gente deja de ejercer sus derechos simplemente porque no los conoce. Leyes como esta ponen el tema sobre el tapete, lo hacen conocer por los ciudadanos y propician la discusión, todo lo cual resulta positivo para la democracia.

Sin embargo, la Ley 563 crea más cargas y obstáculos que facilidades y ventajas para el ejercicio de la veeduría ciudadana, con lo cual el esquema resulta poco atractivo para la ciudadanía y se produce un desestímulo al uso de esta figura.

### **¿Por qué las veedurías ciudadanas?**

Repetidamente se ha dicho que las veedurías son un mecanismo de participación ciudadana, tema sobre el cual se ha hablado mucho desde la expedición de la Constitución de 1991. Sin embargo, pocas veces se tiene una comprensión correcta de su significado como mecanismo de control social.

En realidad el asunto es más sencillo de lo que parece.

El Estado es una construcción de los ciudadanos, y por eso debe trabajar únicamente para el servicio de ellos. Sin embargo, la acción de las autoridades públicas casi nunca es directamente conocida por la ciudadanía, y de allí que sea fácil y frecuente el que se presenten abusos, desviaciones en el uso de los recursos públicos y, en general, actos de corrupción.

La pasividad de la ciudadanía contribuye a que todo esto sea posible. Lo comunes que son estas situaciones permite apreciar la importancia que tienen las veedurías ciudadanas, que como concepto genérico son

simplemente todas las formas a través de las cuales la ciudadanía ve, observa y evalúa las actuaciones de sus representantes, para verificar si en realidad ellas se ajustan a los objetivos de beneficio social que deben tener en cuenta.

La democracia participativa supone que el papel del ciudadano no se agota en la elección de sus autoridades, que es con lo que se contentaba la democracia representativa. En un Estado social de derecho el individuo tiene, además, oportunidades para proponer, opinar y respaldar o rechazar la labor de las autoridades, según que le parezca o no que conviene a los intereses de la comunidad.

## **Evaluación**

Las veedurías son un valioso instrumento de la democracia participativa a través del cual el ciudadano raso contribuye a evaluar la acción de las autoridades que le gobiernan.

Claro está que no puede haber veeduría en todos los casos, ni frente a la realización de cada obra pública. Pero la existencia y el correcto funcionamiento de algunas de ellas alertarán a los funcionarios públicos sobre la importancia y la necesidad de obrar de manera honesta y transparente, y en el caso de los ciudadanos, servirá como ejemplo y motivación que les impulse a mantener una actitud vigilante y comprometida con el interés público.

Sin embargo, hay que tener cuidado: mecanismos tan valiosos e interesantes como éste pueden resultar nefastos para la sociedad si terminan sirviendo a otro tipo de intereses.

Así, por ejemplo, es evidente que en algunos casos las veedurías podrían usarse con fines políticos, como armas que determinados grupos esgrimen para cuestionar o desacreditar a sus oponentes. O, por el contrario, las veedurías podrían buscar la legitimación de actuaciones de las autoridades, no propiamente acordes con el interés general.

Todo esto explica la prevención existente en algunos sectores en torno al uso de esta figura. Por esto los ciudadanos deben tener los ojos bien abiertos y mantener siempre una actitud proactiva, tanto para rechazar las distorsiones que algunos sectores puedan hacer, como para defender el derecho de la comunidad a hacer uso de esta herramienta para fiscalizar la acción de sus autoridades.

## **¿Cómo se constituye una veeduría?**

Hay que distinguir en primer lugar que una cosa son las personas y/o organizaciones que toman la iniciativa de promover la creación de una veeduría y otra es el cuerpo de veedores que se encarga de llevar adelante esta tarea.

En cuanto a lo primero, la ley es amplia: las veedurías se pueden constituir simplemente por decisión de un número plural de ciudadanos que crean importante tomar esta iniciativa.

Como muchas veces es más fácil obrar a través de organizaciones que de personas individuales, también se permite que algunas personas jurídicas promuevan la creación de las veedurías. Debe tratarse, en todo caso, de entidades sin ánimo de lucro (la ley habla específicamente de organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro), de las cuales se presume un interés en trabajar en pro de los intereses ciudadanos.

Esto parece razonable, ya que probablemente otro tipo de grupos y organizaciones serán más propensos a los sesgos en favor de sus intereses particulares, lo que podría restarles independencia para liderar un proceso de esta naturaleza.

De otra parte, en el tercer inciso del artículo 1° de la Ley 563 contempla también la posibilidad de que sean las autoridades las que propicien la creación de veedurías en relación con la ejecución de programas, proyectos, contratos o servicios públicos que se encuentren a su cargo, mediante la publicación de un aviso en los medios de comunicación.

La norma es clara en lo que se refiere a la posibilidad de que cualquier ciudadano pida la publicación de este aviso y de esta manera promueva el ejercicio del control social. Sin embargo, es evidente que en la mayoría de los casos esto no ocurrirá, simplemente por falta de información de la ciudadanía. Y no es tan claro, en cambio, que la autoridad tenga el deber de actuar oficiosamente en este sentido cuando ningún ciudadano le ha hecho tal solicitud, que es justamente cuando más necesario sería tal aviso.

## **¿Quiénes pueden ser veedores?**

Una vez que por cualquiera de estos medios se ha tomado la iniciativa de constituir una veeduría, hay que mirar lo referente a quiénes pueden ser veedores.

Es ideal que se trate de personas conocedoras del tema sobre el que la veeduría va a trabajar. Sin embargo hay cosas más importantes tales como su seriedad y transparencia, y el compromiso de trabajar con imparcialidad en pro del interés ciudadano.

También en este sentido la ley fue bastante abierta, pues estableció como regla general que cualquier persona que sepa leer y escribir podrá ser elegida veedor (artículo 20), siempre y cuando no exista ninguna causal de impedimento que pueda afectar su imparcialidad (artículo 21).

Esto deja planteado un amplio margen de posibilidades en cuanto a quiénes pueden aspirar a desempeñar este importante encargo, por lo cual será entonces responsabilidad de las entidades promotoras el tener el cuidado de elegir personas con el perfil apropiado para desempeñar eficientemente esta tarea, dependiendo de la naturaleza de los temas, proyectos o actividades que serán objeto de la veeduría.

Hay que tener en cuenta que la ley exige algunos formalismos para poder constituir una veeduría (artículo 3º), especialmente la necesidad de levantar un acta de constitución y posteriormente inscribir el documento ante las Personerías Municipales o las Cámaras de Comercio.

En ese documento deberá constar el nombre de los promotores y el de los veedores elegidos, el objeto de la veeduría, su duración estimada y el lugar en que residen los interesados. Ello implica, ni más ni menos, la institucionalización de la veeduría, que en adelante se hará visible y podrá ser fácilmente localizada.

Si bien siempre habrá ciertas necesidades de control que puedan justificar la exigencia de requisitos como éste, el tema ha sido objeto de muchas críticas en lo que se refiere al costo y el beneficio que él representa para las personas y entidades promotoras de la veeduría.

En realidad, la norma no es buena ni mala en sí misma. Ello dependerá, más bien, de los beneficios o facilidades que la veeduría adquiera para el cumplimiento de su misión gracias a esta obligada institucionalización. Pero por ahora estas ventajas no parecen tan claras.

### **¿Cómo se financia una veeduría?**

La Ley 563 deja pendiente el tema de la financiación. De la lectura del segundo inciso del artículo 103 de la Constitución Política podría pensarse que el Estado contribuiría de alguna manera a su financiación, pues es un

importante instrumento de control social al servicio de los ciudadanos y la Constitución plantea un compromiso del Estado en ese sentido. Sin embargo, este tipo de referencias brillan por su ausencia.

Este vacío podría por sí solo poner en entredicho la viabilidad de las veedurías como mecanismo de control social, pues solo en casos muy excepcionales podrán los ciudadanos financiar sin angustias este tipo de iniciativas. El esfuerzo requerido puede ser demasiado, de aquellos que pocos ciudadanos ejemplares asumen.

Los veedores deberán tener una actividad productiva que les permita asegurar el sustento de sus familias, lo que equivale a decir que no podrán abandonar tales actividades para atender a su papel dentro de la veeduría.

Como es lógico, esto condiciona el alcance de su compromiso. Así, su labor en la veeduría será probablemente cosa de los ratos libres y los fines de semana, y no habrá tiempo para reuniones ni trabajos prolongados, ni para dedicarse juiciosamente al tema.

Pero no es éste el único factor que se afecta. La estrechez de recursos se refleja también en la carencia de lugares apropiados para trabajar o reunirse, en dificultades para contar con los apoyos operativos necesarios y en la falta de medios de transporte.

La falta de financiación suficiente puede hacer de la veeduría una organización casi mendicante, con lo cual será siempre una veeduría de escasos alcances.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que buscar financiación de otras personas o entidades siempre traerá de por medio un peligro: que la veeduría quede puesta al servicio de los intereses de su financiador, es decir, que deje de ser imparcial, característica sin la cual sería mejor que la veeduría no existiera.

### **¿Qué pueden y deben hacer las veedurías ciudadanas?**

Primero hay que mirar cuál podrá ser el objeto de las veedurías ciudadanas. La acción será siempre la misma, una observación que tienda a garantizar la prevalencia de los intereses de la comunidad.

Pero, entonces, es oportuno detenerse exactamente en qué casos pueden actuar.

En primer lugar la Ley 563 envuelve una contradicción en este sentido: mientras que el primer inciso del artículo 1° incorpora una larga definición que incluye como posible objeto de las veedurías la actividad de las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, poco más adelante, en el segundo inciso, la misma norma restringe el tema a los casos en que esté de por medio la inversión de recursos públicos.

Con esto, el campo de acción de las veedurías queda limitado en la práctica a la actuación de las autoridades administrativas, esto es, la construcción de obras públicas, la prestación de servicios públicos o la celebración de contratos estatales.

Por supuesto, nadie criticaría que las veedurías se ocuparan de este tipo de temas, pues, por el contrario, es muy bueno que lo hagan. Lo cuestionable es todo lo que así queda fuera del alcance de estas instancias de control.

Algunas experiencias de tiempos recientes pueden ilustrar esta preocupación: durante los años 1996 y 1997 varias entidades representativas de la sociedad civil adelantaron procesos de veeduría a situaciones tales como la financiación de la campaña presidencial de Ernesto Samper, la propuesta y trámite de una reforma constitucional y la adjudicación de espacios de televisión.

Sin embargo, en ninguno de estos casos la veeduría pretendió terciar en un problema de inversión de los recursos públicos. Había, en cambio, situaciones o comportamientos que podrían considerarse como cuestionables o inapropiados desde una perspectiva de ética pública, por lo cual algunos representantes de la sociedad civil creyeron importante que se hiciera un análisis completo, cuyas conclusiones fueran de conocimiento público.

La necesidad social de adelantar procesos de veeduría es quizás más importante y notoria que en los casos de inversión de los dineros públicos. Sin embargo, estos casos parecen quedar fuera de los supuestos de la Ley 563.

### **Qué hacer**

Cabe preguntar: ¿qué tanto pueden hacer las veedurías respecto de los temas que pueden abordar?

Las veedurías pueden hacer uso de todos los derechos y acciones públicas que la Constitución y la ley le reconocen a los ciudadanos (artículo 17). Para

el caso, interesan principalmente el derecho de petición, las acciones de nulidad e inconstitucionalidad y las que protegen los derechos fundamentales como la tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares y de grupo. Además, las personas que hacen parte de la veeduría podrán solicitar la realización de audiencias públicas y participar en ellas.

El objeto central de las veedurías incluye naturalmente la posibilidad de hacer cuestionamientos a los procesos que son objeto de observación, siempre que los veedores lo consideren oportuno o necesario. Frente a este aspecto, la ley es explícita en aclarar (artículo 22) que las veedurías no tendrán por sí solas la posibilidad de detener o retrasar las obras públicas o las actuaciones de las autoridades como consecuencia de la observación realizada, debiendo en tales casos dirigirse a los jueces o autoridades de control que sí puedan tener este poder.

El tema ha sido muy debatido pues hay quienes consideran que en esas condiciones la actuación de las veedurías será apenas simbólica y, por lo mismo, intrascendente. Sin embargo, en el otro extremo, inquieta el peligro de los excesivos protagonismos y la paralización de los proyectos y las obras públicas en muchos casos sin suficiente fundamento.

Frente a estos dos extremos parece razonable la opción tomada por el Legislador, pero se requerirá que la respuesta de las autoridades sea oportuna y proporcionada a la gravedad de los hechos denunciados, para que así la acción de la veeduría pueda resultar verdaderamente útil al interés público.

### **Los deberes**

Como contrapartida lógica están los deberes de las veedurías (artículo 19), de los cuales vale la pena destacar dos:

Más que otra cosa, las veedurías son espacios de circulación de la información que interesa a la ciudadanía (ver especialmente artículos 16 y 19). Así, de una parte, sus miembros deben recibir las informaciones y denuncias que otros ciudadanos puedan hacer con respecto al tema objeto de la veeduría y, si es necesario, presentar a las autoridades competentes las denuncias que fueren del caso. Y, de otra, deben comunicar periódicamente a la ciudadanía los resultados y conclusiones de su observación con respecto a la actuación de las autoridades.

En relación con esto hay que resaltar que la veeduría deberá siempre suministrar una información completa y veraz, que incluya los aspectos

positivos y negativos, sin omitir detalles que puedan conducir a conclusiones sesgadas.

De otra parte, hay un deber específicamente relacionado con el tema de la financiación: Es necesario informar a las autoridades sobre las fuentes de financiación y el origen de los recursos con los cuales se desarrollará la veeduría.

Si bien se entiende que esta norma procura establecer un mecanismo de transparencia que naturalmente no merece objeción en cuanto tal (pues además se supone que el origen de tales recursos deberá haber sido honesto), esta obligación puede resultar inconveniente para el correcto desarrollo de las veedurías.

Ello, especialmente en los casos en que la información sobre este tema genere suspicacia o indisposición de parte de las entidades o personas objeto de la veeduría, y en contra de las personas o entidades financiadoras de la misma.

\* El autor es director del Área de Derecho Público de la Fundación Social.

\*\* Las opiniones expresadas por el autor en este artículo no comprometen a la Fundación Social.