

Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: Recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara

Autor

Samuel Nossa Agüero

Estudiante de el Doctorado en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

Documentos de política No. 23

Edición electrónica

Bogotá, , 2024.

© Universidad de los Andes

Samuel Nossa Agüero

Cider - Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu

Bogotá, D.C., Colombia 117111

Teléfonos: 3394949, 3394999, extensiones 2664 - 2665

cider@uniandes.edu.co

<http://cider.uniandes.edu.co>

Nathalia Franco Borrero

Directora del Cider

Roger Rossi Ballesteros

Gestor de Comunicaciones del Cider

Angie Mariana Riaño Roa

Practicante de Comunicaciones del Cider

Los documentos de política presentan evidencias y alternativas de acción sobre un problema de interés público o sobre una política pública, aportan elementos de juicio para la toma de decisiones o la acción colectiva, o analizan las implicaciones de política de una investigación teórica. También permiten la divulgación de trabajos de grado de maestría de alta calidad de los programas ofrecidos por el Cider, así como memorandos de política producidos por los estudiantes del Doctorado en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Los documentos de política no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider. Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

Tabla de contenido

<i>Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: documento autocontenido con recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara</i>	1
Resumen	5
Introducción	6
<i>Fortalecer el control social, un problema de política pública que sigue vigente</i>	9
<i>Las alternativas de política de las últimas tres décadas (1991-hoy)</i>	10
<i>Análisis del Proyecto de ley E. 120 de 2023 de Cámara (PLE-C 120/23)</i>	12
<i>Limitaciones a la autonomía por registro, formalización y financiamiento</i>	13
<i>Incentivos perversos para la formalización y el escrutinio.</i>	15
<i>La ley comporta un imaginario del control social negativo de la función pública y riesgos de acoso a funcionarios</i>	17
<i>Faltan medidas de asistencia técnica y acceso universal a la información</i>	18
<i>Redundancia con la legislación de control social</i>	19
Conclusión	20
Agradecimientos y Declaración de conflicto de intereses	21
Literatura	23

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

Resumen

Las veedurías ciudadanas son una forma de participación ciudadana que ejerce el control social a través de la auditoría social. Desde la expedición de la ley 850 de 2003 que establece un marco institucional para la formalización de las veedurías, el registro formal de esta forma de participación viene en aumento en las últimas dos décadas, y su labor de vigilancia y advertencia sobre los riesgos de malversación, ineficiencia administrativa, recomendaciones de mejora y lucha anticorrupción las ha posicionado como un mecanismo privilegiado de democracia directa.

Pero, mientras se popularizan las veedurías, su proliferación las ha puesto en frente de limitaciones importantes para desarrollar su quehacer de control social, llevando a que el Congreso de la República impulse una actualización de la legislación en esta materia. El proyecto de ley estatutaria 120 de Cámara de 2023 (en adelante PLE-C 120/23) busca ofrecer unas garantías institucionales a las veedurías para su ejercicio de control social, proteger a las y los veedores ciudadanos frente a las amenazas a su integridad, facilitar el acceso a la información, y brindar herramientas para que el ejercicio de control social aumente su arsenal en la lucha anticorrupción.

Este proyecto de ley cursa su último debate en Senado en esta legislatura. Y a pesar de su noble propósito, incluye algunas medidas que pueden generar incentivos perversos para las veedurías incentivar actuaciones oportunistas y de acoso frente al sector público. A su vez ser inconvenientes para la promoción de otros mecanismos de participación social distintos de las veedurías. El texto también comporta una visión negativa y punitiva del control social, lo que puede debilitar la construcción de confianza con el Estado a la vez que reemplaza algunas funciones que son exclusivas del poder judicial o de los órganos de control. Algunas medidas propuestas por la ley se redundan con la legislación de transparencia y acceso a la información expedidas en la década pasada, tras la ley 850. Y finalmente, el proyecto tiene la gran oportunidad de fortalecer la asistencia técnica y jurídica para que las veedurías alcancen un impacto mayor.

Este documento de política analiza estas medidas a la luz de las investigaciones recientes, y de los datos recolectados para la producción del artículo académico sobre auditoría social que publicamos que publicamos recientemente (Agüero & Montero). El artículo consiste en una reflexión sobre las perspectivas de control social vigentes hoy y de los debates de la literatura reciente. A continuación, analizo la trayectoria de la legislación de control social de las últimas tres décadas. Finalmente, discuto cinco aspectos del proyecto de ley 120 de cámara de 2023, y establezco recomendaciones de política para la discusión del proyecto en último debate. Con este documento de política quiero contribuir a la discusión legislativa para identificar esos puntos contradictorios que podrían debilitar el control social en lugar de fortalecerlo, y

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

plantear alternativas que corrijan esa contradicción. [Para conocer algunos ejemplos de proposiciones al PLE-C 120 /23 previamente publicados puede hacer clic aquí.](#)

Introducción

El control social es un mecanismo virtuoso de la democracia participativa que, siguiendo a Gutiérrez Magaña (2022), es la forma en la que la ciudadanía se puede involucrar en la gestión de lo público y e interviene en la política sin intermediarios. Gracias al control social, la ciudadanía puede conocer, evaluar, proponer mejoras e identificar irregularidades en las actuaciones públicas, y puede incidir de manera directa en la gestión de los negocios del Estado. Por ese motivo, en Colombia el Control Social se comprende como una manifestación de la democracia participativa y del ejercicio de la ciudadanía (Velásquez et al., 2000; Velásquez & González, 2003).

Entre las modalidades de control social que existen en Colombia, las Veedurías Ciudadanas gozan de una amplia reputación (Alfaro, 2013; Cocuy Espinosa et al., 2021; Tapiero Ortiz & Pública, 2014) y han sido el medio más popular y exitoso que ha usado la ciudadanía para vigilar los asuntos públicos. Esta forma de participación ciudadana *sui generis* de Colombia ha variado en su definición y alcance (Hernández Tirado & Orozco Poveda, 2018, p. 79). A partir de la legislación vigente, las veedurías se entienden como el mecanismo de representación que permite a la ciudadanía y a las organizaciones ejercer vigilancia sobre la gestión pública (Ley 850, 2003 art 1, Ley 1757, 2015, art 63). Siguiendo a Agüero y Montero (2022), la trayectoria institucional de las veedurías pasó de ser un medio de observación ciudadana sobre algunos asuntos públicos, como se entendía en la legislación de los años 90, a un mecanismo con “uñas y dientes” que tiene la capacidad de convocar el control excepcional de los órganos de control. El resultado de este nuevo diseño institucional llevó a una proliferación de los registros de veedurías formalmente constituidas (Agüero & Montero, 2023; Gutiérrez Magaña, 2022).

Paralelamente, en los últimos años ha aumentado la preocupación ciudadana por la corrupción en el servicio público. En Colombia, la ciudadanía vive con una intensa preocupación por proteger los bienes públicos frente a las constantes revelaciones periodísticas y e investigaciones sobre malversaciones o actividades ilícitas contra el erario y una diversidad de investigaciones alrededor del desvío de poder y la cooptación institucional (Garay Salamanca & Salcedo Albarán, 2018; González Tule et al., 2021). Las encuestas de opinión como Poll de INVAMER (2022) muestran como durante al menos cinco años consecutivos, la corrupción se ubicó continuamente en el top 2 principales problemas que tenía el país, junto con la preocupación por la economía. Sin embargo, el problema de la corrupción se enmarca en una tendencia de la agenda global por la transparencia (Adams,

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

2020), y se expresa a través de sistemas de condicionamiento del crédito, manuales de buenas prácticas y sistemas de publicidad de la información (Adams, 2020; Gartner, 2013; Jarquín et al., 2017; World Bank, 2020).

Como parte de la agenda de promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción a escala nacional y en el marco de una agenda global de promoción de la transparencia, entre el 2012 y el 2015 se produjo una amplia legislación para promover mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y publicidad de la información, así como fomentar una mayor incidencia del control social en la vigilancia de los negocios públicos. Esta legislación que Agüero y Montero (2022) agrupamos en un hito de reformas de promoción de la transparencia, permitió que ciudadanos individuales o cualquier tipo de asociación accedieran a información de calidad para hacer control social, y democratizaron el acceso a canales de denuncia en los órganos de control. Esta legislación tiene corresponde al espíritu de fortalecer la capacidad de la ciudadanía para de controlar el abuso de poder y garantizar que las instituciones cumplan con su **mandato** con transparencia, honestidad eficiencia y eficacia, que son funciones cruciales del control social (Ugalde 2002).

Siguiendo la sugerencia que planeó Diego Maldonado (entrevista, 2020), debemos considerar que esta legislación extendió y profundizó las facultades de control social de las veedurías a cualquier ciudadana/o. De allí, que valga la pena hacer una distinción entre dos formas de veedurías ciudadanas siguiendo a Mariana Cepeda Villareal (2022): las formales y las informales. (Alfaro, 2013; Cocuy Espinosa et al., 2021; Tapiero Ortiz & Pública, 2014). En este documento entenderé las veedurías formales como aquellas que cuentan con un registro formal en el Registro Único Empresarial – RUES-, y están regidas por la ley de veedurías ciudadanas (Ley 850, 2003) y que, para los fines de este Documento, es la legislación objeto de la modificación por parte del proyecto de ley 120 de 2023 de Cámara. Por su parte, entenderé las *veedurías informales, o acción de veeduría* en su sentido más amplio, como aquellas acciones de control social que utilizan los mecanismos de auditoría y vigilancia para hacer control social a lo público. Estas acciones están reconocidas por la ley Estatutaria de participación ciudadana (Ley 1757, 2015), que amplió la comprensión del ejercicio de control social a toda la ciudadanía, a nivel individual o colectivo.

Actualmente el Congreso está discutiendo en último debate el *proyecto de ley 120 de 2023 de cámara* que busca modificar la ley 850 (2003) sobre veedurías, e incluir medidas que estimulen su formalización y las actividades de control social, protejan a las y los veedores y facilitar la comunicación entre la ciudadanía y los órganos de control para con fundamento en estos ejercicios de control social. Paradójicamente, el PL 120 de 2023 de Cámara en términos generales descuida esta forma de comprensión extendida del control social de la ley 1757, e incluye algunas medidas que son redundantes o contrarias a la legislación actual sobre transparencia, y también incluye aspectos que se pueden convertir en incentivos perversos para el control social.

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

En este documento analizo cinco medidas que pueden resultar contradictorias a la luz de la literatura reciente sobre control social a lo público y transparencia. En primer lugar, algunas de las reglas de formalización de la veeduría pueden limitar o entorpecer otras formas de control social como el ejercicio de la Petición, los mecanismos de transparencia y publicidad de la información, y las instancias de participación entre otras. Esta contradicción puede afectar la participación y la responsabilidad ciudadana para involucrarse en los asuntos públicos y proteger los intereses colectivos, que como destacaron Hernández y Orozco (2018, p. 79), son valores fundamentales del control social. La excesiva formalización limita la capacidad de la ciudadanía para ejercer el control social de manera directa, sin necesidad de recurrir a intermediarios (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

En segundo lugar, el proyecto de ley contiene incentivos perversos para la formalización de veedurías, que podrían incentivar la constitución de veedurías-fachada o al acoso contra la función pública. Si bien el proyecto de ley tiene la misión de apoyar la gestión de las veedurías en el control social, algunos incentivos pueden inducir al acoso y dificultar la colaboración y promoción de mejoras en las actuaciones públicas, que deberían servir para fortalecer las instituciones (Verdesoto, 2000).

En tercer lugar, la idea del control social que emana de esta legislación está fuertemente influenciada por un imaginario negativo sobre la función pública como un escenario de latrocinio y corrupción, en lugar del ideal constitucional de un control social fundado en el espíritu colaborativo entre la administración y sus administrados. Mientras que el control social tiene la capacidad de reforzar la legitimidad y la credibilidad institucional (Pozen, 2018) bajo el entendido que las actividades de los agentes públicos y quienes los representan pueden ser observados y controlados por la ciudadanía, el enfoque del proyecto de ley puede debilitar esa legitimidad y distanciar más a la administración de sus administrados.

En cuarto lugar, el proyecto no supe a las veedurías del soporte técnico y legal y la representación judicial, que como se ha demostrado para los proyectos de desarrollo urbano e infraestructura resultan determinante para el éxito del control social (Agüero & Montero, 2023). Y finalmente, el proyecto incluye redundancias con la legislación vigente sobre control social, así como medidas que pueden debilitar otras formas de control social, incluyendo las veedurías informales y otros mecanismos de participación.

Este documento se divide en cuatro secciones después de esta introducción. La primera, delimita el problema de política pública y define los retos para el control social. La segunda sección analiza las alternativas de política pública que han buscado resolver algunos de estos problemas, y los saldos pendientes que serían sujetos de la modificación legal. La siguiente sección analiza a profundidad las cinco contradicciones anteriormente mencionadas, vistas a la luz del articulado del proyecto de ley 120 de 2023 de Cámara e incluye recomendaciones [y algunos ejemplos](#). Finalmente, la última sección, que sirve como conclusión del documento,

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

sintetiza el análisis del proyecto de ley, y cierra con una reflexión sobre la participación ciudadana y el control social.

Fortalecer el control social, un problema de política pública que sigue vigente

El control social es una forma de participación social que busca incidir en las decisiones públicas, y facilitar la relación entre gobernantes y gobernados. Para ser exitoso, el control social debe gozar de una amplia legitimidad ciudadana, y sus observaciones deben ser sólidas y conducentes a evitar desvíos de poder, corrupción o malversación, y contar con condiciones mínimas razonables para alcanzar ese propósito. A pesar de los avances en la democratización institucional en el país y el aumento de los canales de participación ciudadana (Velásquez & et al., 2020; Hernández, 2010), aún convocan a relativamente a pocas ciudadanas/os, quienes no cuentan con suficientes recursos técnicos o económicos y están expuestos a ingentes riesgos para su integridad personal en muchos contextos sociales o territoriales.

En ese sentido, el propósito de fortalecer el control social sigue vigente como un problema de política pública. La primera tarea para este fortalecimiento es aumentar la legitimidad con respecto a la ciudadanía y también a las instituciones públicas. La legitimidad frente a la ciudadanía promueve un mayor involucramiento, la difusión de los resultados de la vigilancia, y sobre todo el aprendizaje colaborativo entre pares. Por otro lado, la legitimidad frente a las instituciones permite una aproximación más desprevenida y colaborativa por parte de los funcionarios, en lugar de la desconfianza y la idea de amenaza del control social en las “asustadurías” (Agüero & Montero, 2023).

La segunda tarea es facilitar el acceso efectivo a la información. El acceso efectivo se compone de la disponibilidad, la legibilidad y la usabilidad de la información. La disponibilidad de información es el aspecto más trabajado por la corriente dominante de la de la transparencia (Fenster, 2010; Mazzarella, 2006; Pozen, 2018) y es un requisito necesario para ejercer la vigilancia. Sin embargo, el hecho de que esté materialmente disponible no es suficiente para que pueda ser leída y observada. Algunas etnografías recientes han mostrado cómo la legibilidad de los documentos está limitada por razones del lenguaje común (Hetherington, 2011), de la materialidad burocrática (Barrera, 2008), y de la organización de la información a través de distintas “capas normativas” (Pérez, 2016), y de las diferencias jurisdiccionales (Valverde, 2009). Y adicionalmente, la información debe ser utilizable, verificable, y que sus productos puedan entrar en el circuito productividad legal y burocrática (Hull, 2012b, 2012a)

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

La tercera tarea para fortalecer el control social es la de garantizar las condiciones para realizar el control social. Este propósito se puede alcanzar a través de la formalización y tecnificación de las veedurías o a las organizaciones que tienen como actividad principal el control social. La formalización sirve para acceder a medios de soporte técnico y económicos, pero a costa de una mayor inflexibilidad organizacional. El soporte técnico y económico es crucial para el éxito y la incidencia en el control social. Varios estudios han sido concluyentes en mostrar la importancia de la experticia técnica para lograr un control social (Chávez Ricardo, 2022; Correa Young & Tovar, 2015; Varela Vélez, 2017). Por esa razón, es usual que las medidas de fortalecimiento al control social incluyen un fuerte componente formativo, impulsado desde las instituciones públicas (PGN, 2010), la banca multilateral y las iniciativas de ONG y académicas (Cepeda Villarreal, 2022; Velásquez et al., 2020).

Sin embargo, este fortalecimiento del control social encuentra su límite con la profesionalización del control social. Aunque a primera vista se ve muy atractivo, el hecho de convertir en expertas/os a algunas/os ciudadanos puede ir en detrimento del espíritu participativo del control social, porque se proyecta la idea de que el control social es un ámbito de especialistas que está lejos del lenguaje y los asuntos mundanos de la ciudadanía, desincentivando la participación de la ciudadanía de a pie en el control social.

Así pues, el problema de política pública de fortalecimiento del control social debe asumir las tres tareas de legitimación, acceso efectivo a la información y la capacidad técnica para el control social. En la siguiente sección analizo las trayectorias institucionales y alternativas de política pública que han abordado este problema, y el estado actual al que se enfrenta la alternativa propuesta por el PLE-C 120/23.

Las alternativas de política de las últimas tres décadas (1991-hoy)

La función de veeduría ciudadana y control social ha tenido una amplia trayectoria institucional, que podemos rastrear en la legislación de las últimas tres décadas. En primer lugar, los artículos 103 y 270 constitucionales (Constitución Política de Colombia, 1991) estableció que la ciudadanía podía participar en los distintos mecanismos que se crearan para vigilar la gestión pública. En ese sentido, uno de los primeros desarrollos en materia de escrutinio por parte de la ciudadanía quedó registrado el artículo 66 de la Ley de contratación Estatal (Ley 80, 1993). Para entonces, la ley no tenía extendido el concepto de veeduría ciudadana, pero sin embargo reconoce que a las “asociaciones cívicas comunitarias” y “benéficas o de utilidad común” pueden denunciar los hechos u omisiones que falten a los objetivos de la contratación estatal.

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

Por su parte, la ley de participación (Ley 134, 1994) les dio la facultad a las organizaciones civiles de constituir “veedurías o juntas de vigilancia” para controlar la gestión y la prestación de servicios públicos. Como ha mostrado la literatura sobre participación y control social, el concepto de *veeduría* se extendió rápidamente como el tipo de organización que le permitía a la ciudadanía vigilar la gestión pública (Hernández Tirado & Orozco Poveda, 2018). Sin embargo, a pesar del esfuerzo ciudadano por vigilar las funciones públicas sólo fue hasta una década después con la ley 850 que las veedurías fueron dotadas de “uñas y dientes” para ejercer la vigilancia sobre lo público.

La ley 850 incluyó un repertorio de instrumentos para facilitar el ejercicio de control social. Por un lado, creó el registro público de veedurías como un medio de formalización, y por otro le reconoció a las veedurías el derecho a intervenir en audiencias públicas y procesos penales o administrativos, facilitó los canales de denuncia y diseñó mecanismos de acceso a la información para las veedurías. Lo cierto es que para entonces el acceso a la información estaba restringido por procedimientos burocráticos como la demostración (previo conocimiento de la información) de que había una investigación en curso, supuestos criterios de confidencialidad y costos desproporcionados de las copias de los archivos, que en su conjunto limitaban el acceso a la información. La ley de veedurías agilizó el acceso a la información y a los canales de denuncia, y gracias a ello se extendió el uso de la denominación “*veedora/or*” a las personas que ejercen control social, tanto para aquellos que están formalmente registrados como quienes ejercen control social informalmente como lo ha mostrado Mariana Cepeda (2022).

Por otro lado, entre 2011 y 2015 hubo una intensiva agenda legislativa que reformó las reglas de publicidad y acceso a la información, los mecanismos anticorrupción. Este periodo reformista tuvo al menos cuatro leyes que fueron determinantes para facilitar el control social a lo público: el Estatuto Anticorrupción (L 1474), la Ley de Transparencia y acceso a la información (1712), la Ley Estatutaria del Derecho de Petición (1755) y la Ley Estatutaria de Participación (1757).

Esta nueva legislación no estaba dirigida específicamente a fortalecer las veedurías ciudadanas como forma organizativa, sino a fomentar el control social por parte de cualquier ciudadana/o, de manera individual o plural. En su conjunto, estas leyes contienen una serie de medidas que facilita el control social. En primer lugar, promovieron los canales de denuncia de actos de corrupción, y protección a los delatores. Segundo, endurecieron las sanciones penales y administrativas contra los corruptos. En tercer lugar, introdujeron medidas de publicidad activa de información por parte de las entidades, entre otros, la publicidad de los organigramas de las entidades y sus documentos de planeación estratégica. Esa publicidad se completó con los decretos reglamentarios de la Agencia de Compras Públicas que obligan a la publicidad de los planes de contratación y los documentos precontractuales y contractuales de todos los contratos públicos. En cuarto lugar, incluyeron medidas de celeridad para la

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

entrega de información completa y rápida, limitó la reserva de información a situaciones excepcionales, y facilitó el acceso digital a los documentos para abaratar los costos de reproducción. En quinto lugar, definió una fuente de financiamiento para los ejercicios de control social (Ley 1757, art 71) y una serie de estímulos simbólicos que promueven la participación ciudadana y el control social.

Paradójicamente, en la medida en que esta legislación democratizó el acceso a la información y facilitó el control social, las veedurías como forma de organización siguen experimentando los obstáculos anotados en la sección anterior. Con ese propósito, el Congreso se ha dado a la tarea de reformar algunos aspectos de la ley de veedurías a través del proyecto de Ley Estatutaria 120 de 2023 de cámara.

Análisis del Proyecto de ley E. 120 de 2023 de Cámara (PLE-C 120/23)

Considerando los avances en el repertorio de instrumentos para el control social que ofrece esta legislación y el problema de política pública del fortalecimiento del control social, ¿cómo se traduce en una reforma a la ley de veedurías, como lo propone el PL 120 de 2023 de Cámara? Una respuesta preliminar es que al ser la forma más extendida de control social formal, al modificar las reglas sobre las veedurías llevaría a estimular el control social. Aunque como mostraré más adelante el proyecto de ley puede poner en riesgo otras formas de control social, provisionalmente tomaré por cierta esa idea para analizar los objetivos del proyecto de ley.

El proyecto definió siete retos de las veedurías que busca atender la reforma legal: El poco compromiso institucional, el desconocimiento (de las veedurías) y la baja participación, la baja formación técnica y el conocimiento específico, la falta de mecanismos propios de seguimiento y denuncia, la ausencia de recursos, los riesgos a la integridad de veedoras/es al denunciar, y la ausencia de normas especiales. El primer reto del compromiso institucional es un asunto político y no legal. Si bien la ley 1757 asignó dos competencias para el fomento del control social, por un lado a los órganos de control y por otro lado la promoción de la participación al Ministerio del Interior, es discutible que las instituciones correspondientes hayan faltado a esa labor. Este argumento es débil porque son ampliamente conocidas las tareas del ministerio público en capacitar a la ciudadanía en técnicas de auditoría y control social, los cursos permanentes de capacitación en control social a cargo de las personerías, e incluso hay cursos de control social abiertos al público, disponibles para consulta en línea en las páginas del Mininterior, DAFP y de la Personería.

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

Por otro lado, el proyecto de Ley contiene algunos estímulos para la creación de veedurías y la participación de la ciudadanía en las veedurías como una medida de fortalecimiento, acciones para amplificar el impacto de las denuncias e incentivos para costear las acciones de control social. A pesar de su noble propósito, las medidas que analizo en las secciones siguientes contienen incentivos perversos o generan contextos que limitan el ejercicio efectivo del control social. A continuación presento cinco efectos del proyecto de ley que son inconvenientes para abordar el problema de política y que resultarían inconvenientes en el caso de que se adoptaran.

Limitaciones a la autonomía por registro, formalización y financiamiento

En primer lugar, el PL120/23 de Cámara incluye algunos incentivos para la formalización y el registro de las Veedurías formales que quedan enmarcadas en la ley 850. El Registro Único Empresarial y Social (en adelante RUES) es el registro que llevan las cámaras de comercio para registrar las veedurías ciudadanas. Como parte del debate del proyecto de ley, acertadamente el legislativo se opuso a la idea de que las Veedurías deban constituirse como Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL). Sin embargo, el proyecto de ley tiene la oportunidad de asignar la administración central de la base de datos de las Veedurías Ciudadanas al Ministerio Público, y de conectar el RUES con el sistema de compras públicas (SECOP) de Colombia Compra Eficiente. Asignar el registro al ministerio permite acercar a las veedurías ciudadanas y los órganos de control y articularía los programas de fortalecimiento y educación en auditoría social que ha desplegado el ministerio público en la última década, sin depender de la intermediación registral de las Cámaras de Comercio.

En segundo lugar, es muy importante que al establecer incentivos para la formalización de las veedurías no se limiten las acciones de control informal de las que habla Cepeda Villarreal (2022). Algunas de las medidas como la rendición de cuentas interna de la veeduría para con sus asociados/afiliados o los balances anuales de cuentas presupuestales tienen sentido para cierto tipo de sociedades ESAL, pero no necesariamente son compatibles con las acciones cotidianas de control social. Estas medidas que tienen un propósito noble podrían imponer una carga desproporcionada e innecesaria a las organizaciones sociales o veedurías ciudadanas e incluso inducir a su burocratización.

En tercer lugar, el proyecto de ley busca desarrollar medios para el soporte económico de las veedurías y mecanismos de control social. Para eso, propone un desarrollo del artículo 96 de la ley 1757 en la manera de un fondo cuenta para fortalecer los planes de fortalecimiento y educación para las veedurías, y las medidas de fortalecimiento de las veedurías. Sin embargo,

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

el fondo del que trata el artículo 96 de la ley 1757 que resultaría modificado por el art. 3 (17.f) del proyecto de ley está destinado al sistema general de participación ciudadana, cuando por el contrario debería desarrollar la legislación del artículo 71 de la misma ley, que trata sobre el “plan anual el financiamiento de actividades para fortalecer los mecanismos de control social”.

La diferencia entre ambos es un asunto de fondo que puede afectar la autonomía de las veedurías y limitar la participación ciudadana. Mientras que el plan anual del artículo 71 está en cabeza de los órganos de control, el Fondo para la Participación ciudadana del artículo 96 está subordinada a los lineamientos del ministerio del interior y puede llevar a una captura político/institucional de las agendas de control social, afectando la autonomía de las veedurías que quieran conseguir financiamiento a través de ese fondo. Adicionalmente, el Fondo para la participación del artículo 96 tiene el propósito de estimular no sólo las medidas de control social sino todas las acciones de participación ciudadana, y podría generar una competencia innecesaria y desigual entre las veedurías formalmente constituidas y otras formas de control social o participación ciudadana. En contraste, el plan anual de fortalecimiento del control social del artículo 71 cumple el mismo propósito al que aspira la ley, pero con exclusividad a los ejercicios de control social, y con base en el vasto presupuesto de los órganos de control. Al estar en cabeza de los órganos de control que cuentan con una mayor experiencia y trayectoria en el estímulo del control social y que además tienen agendas independientes del gobierno nacional, lo cual ofrecer un mayor un grado de independencia frente a los poderes públicos.

En conclusión, mi recomendación es evitar al máximo los requisitos de formalización de las veedurías, trasladar el registro de veedurías RUES a una oficina del ministerio público, garantizar que la constitución formal de veedurías se haga a título gratuito y sea homologable y compatible con las disposiciones del Sistema de compras públicas SECOP, y que el desarrollo de las fuentes de financiamiento de las que habla el artículo tercero provengan del artículo 71 de la ley 1757 en reemplazo del art. 96.

Recomendaciones:

1. [Establecer que, en los territorios cobijados bajo la jurisdicción indígena, las autoridades propias puedan definir los mecanismos de reconocimiento de las veedurías en su territorio.](#)
2. [Asignar la competencia registral a la personería municipal o la entidad del ministerio público que comparta jurisdicción con la autoridad indígena.](#)
3. [Establecer la gratuidad en el registro RUES.](#)
4. [Eliminar el parágrafo 4 del artículo 3 \(17\) del PLEc 120/23 por ser redundante o contraria con las leyes 1712, 1755 y CPACA.](#)

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

5. [Ajustar la redacción del Parágrafo 1 del Artículo 3 del PLE-C120/23 en el sentido de modificar el CPACA \(1437/11\) para insertar la palabra “calendario” en lugar de la expresión “5 días hábiles”.](#)
6. [Evitar la modificación del Artículo 96 de la Ley 1757/15 y en su lugar fortalecer el componente de promoción del Plan anual de Fortalecimiento del Control social del artículo 71 de la ley 1757/15.](#)

Incentivos perversos para la formalización y el escrutinio.

El proyecto de ley incluye unas medidas que tienen como propósito incentivar el control social y la participación en veedurías. A pesar de su noble propósito, algunas de estas medidas se pueden convertir en incentivos perversos para la formalización de veedurías, que podrían incentivar la constitución de veedurías-fachada o al acoso contra la función pública.

Los incentivos a la participación que están recogidos en el artículo 3 que modifican el 17.e (descuentos educativos) y 17.h (acceso a medios públicos y comunitarios) pueden resultar muy importantes para el ejercicio del control social. De hecho, la literatura académica es consistente en mostrar que en la medida en que hay mayor especialización y profesionalización en el control social, la ciudadanía amplía su capacidad de incidencia (Agüero & Montero, 2023). Asimismo, muchas de las denuncias que conoce el periodismo especializado en transparencia y corrupción, tiene como fuente el ejercicio de veeduría y control social (ver ejemplo de la Periodista Paula Bolívar (Trejos et al., 2024).

A pesar de ello, estas dos medidas pueden producir dos incentivos perversos: el de la proliferación de veedurías fachada y los conflictos de coordinación y representación. Empecemos por el primero. El proyecto de ley define unos requisitos mínimos de tiempo de constitución (6 meses) y un máximo de ingresos de 4 SMLV per cápita entre los cuales se encuentra el 98.2% de la población (DANE GEIH 2021). Estos bajos estándares inducen a que pasados seis meses del registro, por derecho propio los veedores tienen acceso a descuentos en educación que el resto de la ciudadanía no, y en especial aquellas y aquellos ciudadanos que ejercen control social efectivo pero que no cuentan con registro. Por su parte, en los que compete al acceso de los medios tiene un requisito aún más bajo pero en contraste faculta al gobierno nacional a que discrecionalmente defina los términos del acceso de las y los veedores a los medios públicos y comunitarios. Esta disposición crearía una tensión importante con la libertad editorial y de contenidos de los medios, y como dije antes, potencialmente un incentivo a la proliferación de veedurías fachada para tener acceso gratuito y libre a medios.

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

En materia de conflictos de coordinación y representación, el proyecto de ley dictamina que los beneficiarios de “...un descuento del 15% del pago de la matrícula *a los presidentes de las veedurías* debidamente inscritas” (Art 3.e. cursivas mías). En ese sentido cabe preguntarse ¿por qué las y los otros integrantes de la veeduría no tienen ese mismo derecho? En las investigaciones sobre control social en Colombia, los hallazgos han sido consistentes en que las estructuras de gobernanza de las veedurías formalmente constituidas son más horizontales en la práctica que en los documentos registrales, a la vez que cuentan con formas de relación porosas y colaborativas con otras formas de movilización social (Prada Uribe, 2020). Estos incentivos inducen a la verticalización y burocratización de las veedurías, a la vez que pueden generar disputas internas de poder y problemas de tipo principal/agente al interior de las veedurías.

Finalmente, el análisis del proyecto de ley tiene un vacío importante alrededor del análisis de otros incentivos no-económicos para el control social. Por ejemplo, ni la ponencia ni los registros de los debates han incluido un análisis de los incentivos simbólicos para la participación y el control social que están recogidos en el Artículo 101 de la ley 1757. También hay incentivos de orden político como los que detectaron (Agüero & Montero, 2023; Sotomayor et al., 2022), en los que la visibilidad del control social le permite a algunas/os veedores concursar por cargos de representación política. Tanto los incentivos simbólicos como los políticos pueden tener menores impactos al interior de las veedurías, y evitar comportamientos oportunistas.

En ese sentido mi recomendación es eliminar esos incentivos del proyecto de ley, y en su lugar proponer incentivos de orden simbólico o político.

Recomendaciones:

1. [Eliminar numerales e\), h\) y parágrafo 3 del artículo 3 \(17\) del PLE-C 120/23](#)
2. [Eliminar las expresiones relacionadas con la rendición de cuentas sobre la financiación y resultados de las veedurías, rendiciones trimestrales, remisión periódica de información e informes de hallazgos en el numeral g\) del artículo 3 \(17.g\) del PLE-C 120/23.](#)
3. [Eliminar el artículo 6 del PLE-C 120/23.](#)
4. [Eliminar las menciones a la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP y las Cámaras de Comercio en el artículo 8 sobre capacitaciones ciudadanas, por conflicto de competencias.](#)

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

La ley comporta un imaginario del control social negativo de la función pública y riesgos de acoso a funcionarios

En el contexto político e institucional contemporáneo de Colombia está muy extendida la preocupación por la corrupción de los poderes públicos, y esa idea está reforzada por los constantes descubrimientos periodísticos, académicos y ciudadanos sobre actividades ilegales y cooptación estatal por poderes ilegales. Y en ese contexto, el control social tiene una muy importante capacidad de poner en evidencia las deficiencias de la actuación pública, la malversación de fondos o los desvíos de poder.

A pesar de esa potencia, el control social que recoge la constitución está inspirado en un enfoque de gobernanza colaborativa entre la ciudadanía, los agentes del mercado y el Estado. Eso significa que el control social tiene un propósito de vigilancia y alerta pero sobre todo un ánimo de corrección antes que contencioso. De hecho, la experiencia muestra que las alertas preventivas que elevan las y los veedores ciudadanos sirven a las entidades públicas para corregir o tomar medidas correctivas para evitar un desastre mayor. Y como lo ha señalado Gustavo Quintero, experto en derecho disciplinario, el propósito de las medidas de control, vigilancia y disciplina tienen un ánimo preventivo y correctivo antes que punitivo.

En ese sentido, la idea del control social en el proyecto de ley está permeada por un imaginario negativo sobre la función pública como un escenario de latrocinio y corrupción, en lugar del ideal constitucional de un control social fundado en el espíritu colaborativo entre la administración y sus administrados. En consecuencia, se produce una deslegitimación de la actuación pública y de las instituciones a la vez que estimular prácticas de vigilancia ciudadana que pueden instigar al acoso o a la suplantación de funciones.

En primer lugar, el estímulo a la *investigación* por parte de las veedurías, cuando en realidad se trata de una función exclusivamente judicial. En segundo lugar, una aspiración a que las veedurías ciudadanas produzcan “hallazgos” como resultado de esas investigaciones, cuando los “hallazgos” son productos de las mediciones de auditoría realizadas por las oficinas de control interno o los órganos de control. El riesgo se incrementa con la propuesta en la que las veedurías pueden percibir compensación económica por hacer esas investigaciones, lo que puede estimular el acoso y las solicitudes inoficiosas, y paulatinamente deslegitimar el ejercicio del control social. Y en tercer lugar, distancia el control social de otras formas de participación ciudadana que por el contrario son muy solidarias en la Ley Estatutaria de Participación (1757). Al leer la ley en su conjunto, uno puede entender el espíritu del legislativo de establecer mecanismos para que la ciudadanía se involucre y coopere con las entidades estatales, verbigracia las instancias de participación o los escenarios de rendición de cuentas, y a la vez la ciudadanía pueda ejercer el control social sobre lo público como una forma de participación.

Recomendaciones:

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

1. [Incentivar que las acciones de control social sean tramitadas cuando sea posible a través de mecanismos de participación ciudadana, estimular medidas de construcción de confianza entre la ciudadanía y las autoridades y de divulgación de información \(por ejemplo acciones de Gobierno Abierto\)](#)
2. [Eliminar los numerales g\) y siguientes del artículo 4 del PLE-C120/23 \(que modifica el 18.g de la ley 1757\).](#)

Faltan medidas de asistencia técnica y acceso universal a la información

En materia de asistencia técnica y legal, el proyecto de ley no cuenta en este momento con medidas de representación judicial y el soporte técnico especializado (ingeniería, ambiental, social etc.) para fortalecer el control social como lo recomienda la literatura. Cuando las veedurías no cuentan con integrantes con conocimiento técnico o jurídico, y tampoco cuentan con el dinero o las redes de contacto para conseguir esta asistencia, quedan en una fuerte desventaja que limita los resultados del control social (Agüero & Montero, 2023).

Para resolver este reto, la ley que reforme las veedurías puede crear un equipo de representación legal y asistencia técnica en una dependencia del Ministerio Público. Por tratarse de un equipo de representación y asistencia legal, por su trayectoria y labores cotidianas la Defensoría del Pueblo es la institución más idónea para albergar ese equipo y función. Al tratarse de una entidad independiente de los otros poderes públicos, puede ofrecer esa asistencia con plena autonomía, velando por los intereses de sus representados – las veedurías-, especialmente cuando la vigilancia se ejerce sobre cualquiera de los otros poderes públicos. Ese equipo de representación tendría la capacidad de acompañar los casos en los que las y los veedores participen en procesos judiciales; de brindar conceptos y asistencia legal para facilitar el control; y asimismo puede constituir un banco de actividades de asistencia técnica probono de expertas/os de la academia y organizaciones de la sociedad civil, que puedan ofrecer asistencia técnica en la materia del control social. Esa representación se ejercería cuando: a) La veeduría o cualquier ciudadano se constituya en parte del proceso penal o disciplinario; b) La veeduría participe como amicus curiae en decisiones judiciales que sean objeto de su vigilancia; c) Sea llamado como testigo en un proceso judicial en asuntos objeto de control social.

Por otro lado, uno de los mayores obstáculos para el control social son las brechas de lenguaje o accesibilidad a la información. Esta brecha se manifiesta de tres maneras diferentes: por un lado, por los complejos tecnicismos del lenguaje burocrático. Por otro lado, porque muchas veces la información se publica en formatos no-accesibles, como por ejemplo en fotografías,

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

PDFs bloqueados, o bases de datos con macros o sin microdatos. Esta situación se agrava cuando las y los ciudadanos que buscan tener acceso a esa información viven una condición de discapacidad para la lectura o la audición, son analfabetas o no hablan o leen el español.

Para resolver esta limitación, el proyecto tiene la oportunidad de crear un lineamiento claro de publicidad de la información en formatos abiertos y universales y con Lenguaje Claro como lo viene implementando la jurisprudencia constitucional. Adicionalmente, en los casos en los que las peticiones de información sean elevadas por personas en condición de discapacidad, analfabetas, indígenas o extranjeros, la entidad debe disponer de los medios técnicos y/o humanos que faciliten la legibilidad de la información. Eso incluye pero no se limita a la traducción a la lengua propia indígena o lengua extranjera, a los medios sonoros o táctiles, la lengua de señas; y en fin, a todos los medios que faciliten a la ciudadanía la comprensión integral del asunto público sobre el que están solicitando información.

Recomendaciones

1. [Agregar un artículo que inserte un párrafo al art 15 de la Ley 1437 /11 \(CPACA\) en el sentido de suministrar información en formato físico o digital *accesible* y con *lenguaje claro*, en el sentido que lo ha presentado la Corte Constitucional. En el mismo artículo debe proponer que la entidad proveedora de la información debe garantizar los recursos técnicos o humanos suficientes para facilitar la legibilidad y comprensión de la información para personas con especial protección constitucional \(Art 13 CP\), analfabetas, de los pueblos indígenas, en condición de discapacidad y/o extranjeros sin conocimiento del español.](#)
2. [Añadir un artículo en el que cree una oficina que preste asesoría técnica y jurídica y representación judicial a veedoras/es, ciudadanas/os en ejercicio del control social que se hagan parte o testifiquen en procesos penales o disciplinarios relacionados con delitos contra el erario, cuando participen como *amicus curiae* en asuntos sobre los que ejerzan control social. Esta oficina debe estar a cargo de la Defensoría del Pueblo en representación del Ministerio Público.](#)

Redundancia con la legislación de control social

Finalmente, el proyecto incluye redundancias con la legislación vigente sobre control social, transparencia y acceso a la información. En ese sentido mi recomendación es armonizar el Proyecto de Ley Estatutaria 120 de Cámara con la legislación existente. Esto aplica en particular las leyes 1474 Estatuto Anticorrupción, 1712 de Transparencia y acceso a la

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

información, Ley 1712, 2014 del Derecho de Petición, (Ley 1757, 2015) Estatutaria de participación. Esto es particularmente importante en los tiempos de respuesta (Ley 1712, 2014; Ley 1755, 2015), rendición de cuentas y publicidad de información (Ley 1712, 2014), y en las medidas de protección a informantes y delatores (1474 y 1757).

Recomendaciones:

1. [Compatibilizar el inciso segundo del numeral a\) del artículo 3 \(17.a\) y el numeral c\) del mismo artículo \(17.c\) del PLE-C 120/23 con la ley 1712 de 2011.](#)
2. [Compatibilizar el numeral b\) del del artículo 3 \(17.b\) del PLE-C 120/23 con el artículo 61 de la Ley 1757/15.](#)

Conclusión

La promoción de la participación y el control social ha sido parte de la agenda de democratización institucional en Colombia, y de manera acumulativa ha permitido el involucramiento activo de la ciudadanía en acciones de vigilancia y control de lo público. En términos generales, el control social tiene el fin de fortalecer la relación entre el gobierno y la ciudadanía, evitar desvíos de poder, malversación y prácticas antiéticas en la actuación pública, y proteger los intereses colectivos.

Entre las distintas formas de participación ciudadana y control social, las veedurías ciudadanas han tomado un papel muy visible como formas de vigilancia de lo público. A pesar de que el número de registros de nuevas veedurías viene creciendo, muchas acciones de vigilancia y control social se hacen de manera informal, y aún aquellas que están formalizadas enfrentan grandes retos para acceder a la información, costear sus acciones de vigilancia, obtener soporte técnico y legal especializado, e incidir de manera definitiva en los asuntos que están bajo su observación y escrutinio. Es por eso que el propósito de fortalecer el control social sigue siendo un problema de política pública importante, que la legislación y la política de participación pueden abordar.

En las últimas tres décadas, hemos vivido tres oleadas de medidas institucionales que tienen como objeto la promoción de la participación y el control social. Durante los años 90, la legislación promovió la vigilancia y e escrutinio de los negocios estatales, especialmente aquellos que tenían que ver con la provisión de bienes y servicios públicos a través de empresas particulares. Con el segundo hito, la ley 850 de 2003 las veedurías adquirieron una mayor capacidad para acceder a la información y vigilar las acciones públicas, a la vez que se crearon los canales institucionales de denuncia en los casos que encontraran desvío de poder, malversación o corrupción en las actuaciones públicas. Con la tercera oleada de reforma

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

institucional de entre el 2011 y el 2015, se amplió el repertorio de medidas de transparencia y acceso a la información, fueron fortalecidos los canales de petición y publicación activa de la información. Y particularmente la ley 1757 de 2015 reconoció que el control se puede ejercer de manera formal e informal, plural o singular, ampliando el alcance de la ciudadanía para observar, controlar y proponer mejoras para la gestión pública.

A pesar de esos importantes avances, sigue haciendo falta asistencia técnica, jurídica, y garantías para que la ciudadanía de a pie pueda ejercer el control social desde una perspectiva de gobernanza colaborativa. El proyecto de ley 120/23 de Cámara que reforma la ley 850 intenta avanzar en algunos de estos aspectos. Sin embargo, a pesar de su noble propósito, tal como está hoy el proyecto crea incentivos perversos para el control social, y adolece de las medidas de asistencia técnica que no están disponibles hoy en el diseño institucional.

En este documento de política analicé cinco medidas del proyecto de ley que son inconvenientes frente al propósito de fortalecer el control social. En primer lugar, las medidas de formalización pueden llevar a un desincentivo del control social que se ejerce a través de otros canales de participación. En segundo, los incentivos para la creación de veedurías y la participación en el control social puede estimular la constitución de veedurías fachada, así como fomentar el acoso institucional, y en consecuencia debilitar la legitimidad de las veedurías. En tercer lugar, el proyecto de ley comporta un imaginario del sector público como un escenario de latrocinio y corrupción y posiciona a la ciudadanía en un lugar confrontativo contra la función pública, al contrario del espíritu constitucional de una democracia colaborativa entre la ciudadanía, el mercado y las instituciones públicas. En cuarto lugar, el proyecto no cuenta con medidas de asistencia técnica y jurídica para fortalecer la incidencia del control social, ni cierra las brechas de acceso a la información. Y finalmente, muchos artículos del proyecto de ley son redundantes o contradictorias con la Ley 1757/15 Estatutaria de Participación.

Frente a estas situaciones observadas propuse algunas medidas de corrección que se pueden introducir a modo de proposiciones sustitutivas en el articulado final. El documento anexo recoge estas propuestas en el formato de proposiciones modificatorias para el PL120/23, con el interés de facilitar la deliberación en el congreso.

Agradecimientos y Declaración de conflicto de intereses

Este documento fue alimentado por una cordial conversación con Mariana Cepeda Villareal del Accountability Research Center de American University, cuya investigación influyó y fortaleció algunos de los argumentos que incluye este texto. El documento también fue compartido y discutido con integrantes de las UTL de las comisiones primeras constitucionales de Cámara y Senado, a quienes agradezco su disposición y apertura para discutir el detalle del proyecto. Finalmente, quiero agradecer a Sergio Montero con quien

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

trabajamos en coautoría en el artículo académico sobre auditoría social en proyectos urbanos, que fue publicado en la revista Territorios de enero de 2024.

Declaro que este artículo es original y de mi autoría, y el contenido de este artículo proviene de los resultados de mi investigación doctoral y que todos los argumentos expuestos en este documento son originales y de mi autoría. Este documento hace parte integral de mi disertación doctoral y fue sometido a revisión de pares el aprobado por el Comité Editorial del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo – CIDER en agosto de 2024.

Asimismo, declaro que no tengo conflictos de intereses relacionados con esta investigación.

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

Literatura

Adams, R. (2020). *Transparency: new trajectories in law*. Routledge.

Agüero, S. N., & Montero, S. (2023).

Incidencia ciudadana a través de la auditoría social: veedurías ciudadanas y planeación urbana en Bogotá. *Territorios*, 49, 1–26.

<https://doi.org/10.12804/REVISTAS.UROSARIO.EDU.CO/TERRITORIOS/A.12810>

Alfaro, R. M. (2013). *Ciudadanías y Medios: Veedurías desde la participación ciudadana*. *Commons*, 2(1), 1–20. <https://doi.org/10.25267/commons.2013.v2.i1.01>

Allegretti, G., García Leiva, P., & Paño Yañez, P. (2011). *Reglas De La Participación Participativa*.

Ballesteros, A. (2012). *Transparency Short-Circuited: Laughter and Numbers in Costa Rican Water Politics*. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 35. <https://doi.org/10.1111>

Barrera, L. (2008). *Files Circulation and the Forms of Legal Experts: Agency and Personhood in the Argentine Supreme Court*. *Journal of Legal Anthropology*, 1(1), 3–24.

Caldeira, T. P. do Rio., & Holston, J. (2015). *Participatory urban planning in Brazil*. *Urban Studies*, 52(11), 2001–2017. <https://doi.org/10.1177/0042098014524461>

Cepeda Villarreal, M. (2022). *El control social en Colombia: Un balance sobre las veedurías ciudadanas Sobre la autora (10; Accountability Working Paper)*.

Chávez Ricardo, L. G. (2022). *Análisis de las veedurías ciudadanas en el control fiscal participativo en tiempos de pandemia: estudio de caso en el municipio de Montería-Córdoba (2020-2021)*.

Cocuy Espinosa, J., Machado Santacruz, P. F., & Montoya Ortiz, D. (2021). *El Papel De Las Veedurías Ciudadanas En Colombia*. *Sapientia*, 13(26), 43–50.

Constitución Política de Colombia (1991).

Correa Young, R., & Tovar, L. F. (2015). *El Control Fiscal: Entre el Control Político y el Control Social*. *Perspectivas Internacionales*, 10(2), 155–178.

de Sousa Santos, B. (2004). *Democratizar la democracia : los caminos de la democracia participativa*. *Fondo de Cultura Económica*.

Dotson, R. (2014). *Citizen-Auditors and Visible Subjects: Mi Familia Progresista and Transparency Politics in Guatemala*. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 37(2). <https://doi.org/10.1111>

Fenster, M. (2010). *Seeing the State: transparency as a Metaphor*. *Administrative Law Review*, 62(3), 617–672.

Fenster, M. (2017). *The Transparency Fix: Secrets, Leaks, and Uncontrollable Government Information*. *Stanford University Press*.

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

Garay Salamanca, L. J., & Salcedo Albarán, E. (2018). *El gran libro de la corrupción en Colombia*. Planeta.

Gartner, D. (2013). *Uncovering Bretton Woods: conditional transparency, the World Bank, and the International Monetary Fund*. In *George Washington International Law Review* (Vol. 45, Issue 1). HeinOnline. <https://heinonline.org/HOL/License>

González Tule, L. A., Guzmán Mendoza, C. E., & Tuirán Sarmiento, Á. (2021). *Clientelismo personalizado en Colombia: una aproximación histórico-institucional a un estudio de caso*. *Revista Sociedade e Cultura*, 24. <https://doi.org/10.5216/sec.v24.e57225>

Gutiérrez Magaña, H. M. (2022). *Control social ¿o control societal? Las veedurías ciudadanas como proxy de una institución colombiana*. *Opera*, 32, 13–33. <https://doi.org/10.18601/16578651.n32.03>

Hernández, A. (2010). *La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010*. *Colombia Internacional*, 71, 85–107. <https://doi.org/10.7440/colombiaint71.2010.05>

Hernández Quiñones, A., Schommer, P. C., & Cuadros De Vílchez, D. (2021). *Incidence of Social Accountability in Local Governance: The Case of the Network for Fair, Democratic and Sustainable Cities and Territories in Latin America*. *Voluntas*, 32(3), 650–662. <https://doi.org/10.1007/s11266-020-00295-6>

Hernández, A. (2010). *La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010*. *Colombia Internacional*, (71), 85–107. <https://doi.org/10.7440/colombiaint71.2010.05>

Hernández Tirado, K., & Orozco Poveda, D. M. (2018). *La Veeduría Ciudadana como herramienta para la coadministración del estado*. *Revista Jurídica Derecho*, 7(8).

Herrera, V., & Mayka, L. (2020). *How Do Legal Strategies Advance Social Accountability? Evaluating Mechanisms in Colombia*. *Journal of Development Studies*, 56(8), 1437–1454. <https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1690134>

Hetherington, K. (2011). *Guerrilla Auditors: The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay*. Duke University Press.

Hetherington, K. (2012). *Promising information: Democracy, development, and the remapping of Latin America*. *Economy and Society*, 41(2), 127–150. <https://doi.org/10.1080/03085147.2011.607365>

Hull, M. S. (2003). *The file: Agency, authority, and autography in an Islamabad bureaucracy*. *Language and Communication*, 23(3–4), 287–314. [https://doi.org/10.1016/S0271-5309\(03\)00019-3](https://doi.org/10.1016/S0271-5309(03)00019-3)

Hull, M. S. (2012a). *Documents and bureaucracy*. In *Annual Review of Anthropology* (Vol. 41, pp. 251–267). <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.012809.104953>

Hull, M. S. (2012b). *Government of Paper*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520951884>

Invamer. (2022). *POLL* (Vol. 147). *El Tiempo*.

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

Isunza Vera, E., & Olvera, A. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Universidad Veracruzana.

Jaramillo Sierra, I. C., & Buchely Ibarra, L. (2019). *Etnografías burocráticas: Una nueva mirada a la construcción del estado en Colombia*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.

Jarquín, M. J., Vieyra, J. C., & Haro González, A. (2017). *Rindiendo cuentas La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo en transparencia*.

Ley 80, Pub. L. No. Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 41.013 Diario Oficial (1993).

Ley 134, Pub. L. No. 134, Diario Oficial 41373 (1994).

Ley 850, Pub. L. No. Ley 850 de 2003 (2003).

Ley 1474, Diario Oficial 48128 (2011).

Ley 1712, Pub. L. No. 1712, Diario Oficial 49.084 (2014).

Ley 1755, Pub. L. No. Ley 1755 de 2015, Diario Oficial 49559 (2015).

Ley 1757, Diario Oficial 49565 (2015).

<http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Londoño Toro, B. (2013). *Litigio estratégico en Colombia: Casos paradigmáticos del grupo de Acciones Públicas 2009 - 2013*. Universidad del Rosario.

Mazzarella, W. (2006). *Internet X-ray: E-governance, transparency, and the politics of immediation in India*. *Public Culture*, 18(3), 473–505. <https://doi.org/10.1215/08992363-2006-016>

Mendiburu, M. (2021). *Citizen Participation in Auditing in Latin America: The Future Agenda Rights and Permissions Notes on Support Disclaimer*. <https://fiscalizacion2020.mx/wp-content/uploads/2021/02/>

Pérez, F. (2016). *EXCAVATING LEGAL LANDSCAPES: Juridical Archaeology and the Politics of Bureaucratic Materiality in Bogotá, Colombia*. *Cultural Anthropology*, 31(2), 215–243. <https://doi.org/10.14506/ca31.2.04>

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las nuevas Democracias Latinoamericanas*. In E. Peruzzotti (Ed.), *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Editorial Temas.

PGN. (2010). *Red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas*.

Poggiese, A. (2009). *Escenarios Del Presente Y Del Futuro En La Gestión Democrática De Las Ciudades : Metodologías Y Otro Desarrollo Urbano: Ciudad Incuyente, Justicia Social y Gestión Democrática*, 129–146. <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20130717042752/13poggi.pdf>

Pozen, D. E. (2018). *Transparency's Ideological Drift Highlight*. *The Yale Law Journal*, 128, 100–165. <https://perma.cc/9AGW-WZSR>.

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

Prada Uribe, M. A. (2020). *¿(In)Acción colectiva en los Cerros Orientales De Bogotá? La Mesa Ambiental de los Cerros Orientales: “ninguna decisión sobre nosotros sin nosotros”* [Monografía]. Universidad de los Andes.

Serrano Gutiérrez, R. (2022). *Acceso a la información pública 2022, procesos de control social por parte de veedurías ciudadanas en Colombia de 2018*. Universidad Nacional de Colombia.

Solano Villarreal, J. A. S. (2018). *Cityzen visible audits on the execution of Development Projects in Colombia: Do they make a difference?*

Sotomayor, L., Montero, S., & Ángel-Cabo, N. (2022). *Mobilizing legal expertise in and against cities: urban planning amidst increased legal action in Bogotá*. *Urban Geography*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/02723638.2022.2039433>

Tapiero Ortiz, L. H., & Pública, E. en F. y A. (2014). *Las veedurías ciudadanas como mecanismos efectivos de participación*. <http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/11263>

Trejos, S., Páramo, A., Martínez, M. P., & Duque, T. (2024, May 10). *Gestionando el riesgo de corrupción*. Presunto Podcast. <https://open.spotify.com/episode/6DioZn6DEbRRXeBi9qsflh?si=f11f6382164b4b20>

Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. el caso de México*. Instituto Federal Electoral.

Valverde, M. (2009). *Jurisdiction and scale: Legal “technicalities” as resources for theory*. *Social and Legal Studies*, 18(2), 139–157. <https://doi.org/10.1177/0964663909103622>

Valverde, M., & Moore, A. (2019). *The performance of transparency in public–private infrastructure project governance: The politics of documentary practices*. *Urban Studies*, 56(4), 689–704. <https://doi.org/10.1177/0042098017741404>

Varela Vélez, G. Y. (2017). *Retos principales de las veedurías ciudadanas en Colombia: antecedentes históricos, análisis legislativo, jurisprudencial y comparativo* [Universidad Libre]. *In Diponegoro Journal of Accounting (Vol. 2, Issue 1)*. http://i-lib.ugm.ac.id/jurnal/download.php?dataId=2227%0A???%0Ahttps://ejournal.unisba.ac.id/index.php/kajian_akuntansi/article/view/3307%0Ahttp://publicacoes.cardiol.br/portal/ijcs/portugues/2018/v3103/pdf/3103009.pdf%0Ahttp://www.scielo.org.co/scielo.ph

Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué Ha Pasado Con La Participación Ciudadana En Colombia?* (Fundación Corona, Ed.). www.fundacioncorona.org.co

Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. C. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018*. Fundación Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. C. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, F., Santana Rodríguez, P., Romero, M. A., & Fals Borda, O. (2000). *Descentralización y ordenamiento territorial*. *Revista Foro*, 38.

Documento de política: Fortalecer las veedurías ciudadanas sin debilitar el control social: recomendaciones de política para el proyecto de Ley Estatutaria número 120 de 2023 de Cámara. Nossa Agüero, 2024.

Verdesoto, Luis. (2000). *El control social de la gestión pública: lineamientos de una política de participación social*. Ediciones Abya-Yala.

World Bank. (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The fight against corruption*.

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), con más de 40 años de trayectoria, es un centro de investigación y formación que contribuye al entendimiento de los procesos de desarrollo a escala local, regional, nacional e internacional. Su objetivo es cualificar la política y la práctica del desarrollo, ya sea mediante las políticas públicas, la gestión territorial, o la intervención privada desde las organizaciones y la sociedad en general.

*Cider- Universidad de los Andes
Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu
Bogotá. D.C., Colombia 117111
cider@uniandes.edu.co
Teléfonos: 3394949, 3399999, extensiones 2664- 2665
Universidad de los Andes | Vigilada
Mineducación. Reconocimiento como Universidad:
Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28
del 23 de febrero de 1949 Minjusticia*