

El control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas en Colombia

Gabriel Jaime Dereix Restrepo

Monografía para optar al Título de Magister en Derecho

Asesor

Antonio Carlos Barboza Vergara

Doctor en Derecho

Maestría en Derecho

Escuela De Derecho

Universidad Eafit

Medellín – Antioquia

2019

TABLA DE CONTENIDO

Contenido	Pagina
Introducción	3
Capítulo I: Marco histórico y conceptual de la participación ciudadana	6
1.2 Historia de la participación ciudadana	6
1.3 Conceptualización de los modelos de participación	10
1.4 Fundamentos constitucionales del principio democrático	15
1.5 Fundamentos constitucionales del control social a la gestión pública	21
Capítulo II El control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas en Colombia.	24
2.1. Desarrollo del Marco legal de las veedurías ciudadanas en Colombia.	25
2.2. ¿Qué son las veedurías ciudadanas?	27
2.3. Principios constitucionales que fundamentan la figura de las veedurías ciudadanas	29
2.4. Sujetos del control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas	29
2.5. Objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas en el ejercicio del control social a la gestión pública	31
2.6. Función de las veedurías ciudadanas	33
2.7. Instrumentos de acción de las veedurías ciudadanas derechos y deberes de las veedurías	34
2.8. Principios del ejercicio del control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas	35
2.9. Derechos y deberes de las veedurías	39
Conclusiones	42
Bibliografía	44

Introducción

En el Estado Colombiano, como parte del desarrollo su construcción republicana se establece la separación de poderes, se instaura la democracia y se consagra la Constitución Política como Norma de Normas. Esta tradición que se fue instaurando en los cambios constitucionales que se dieron durante el siglo XIX, darían lugar a los diferentes órdenes estatales que han dado cuenta de los cambios que orientan la formación de la estructura y el funcionamiento del Estado, del cual vale resaltar que durante el siglo XX la democracia tuvo mucha importancia, en la medida que permitió el desarrollo de las instituciones y la consolidación de la representación a partir de los partidos políticos.

En este sentido, conforme señala Henao Hidrón (1997), a partir de la formación del Estado de Derecho en Colombia, con la Constitución Política de 1886 y, basado en el principio de legalidad, el Estado de Derecho se constituyó como propuesta para lograr la solidez de las instituciones, a través de la cual, el bipartidismo entre conservadores y liberales sería el escenario por excelencia que daría lugar a las discusiones de la democracia que harían parte de la formación del constitucionalismo durante el siglo XX.

Por esta razón, es claro indicar que bajo la tradición política y jurídica del constitucionalismo del siglo XX, el valor nominal de la democracia estaría ligado a su dimensión representativa, que haría tradición sobre la sociedad colombiana, en la medida que su funcionamiento estaría ligado a los partidos políticos quienes determinarían su presencia a través de las elecciones que se darían en primer lugar en el ámbito presidencial y del congreso de la republica, y posteriormente con la llegada de la constitución de 1991, en los entes territoriales, es decir, departamentales y municipales.

No obstante, esta transformación constitucional que vendría con la proclamación de la Constitución de 1991, en la democracia participativa, estaba ligada a la crisis política que atravesaba el país, que permitió, que se reformulará la fórmula del bipartidismo heredado del frente nacional. La idea de encontrar la democracia solo en la legitimidad de los partidos políticos como únicas opciones, permitió determinar que para afrontar dicha crisis era incluir la democracia participativa como valor y principio constitucional, estableciendo

normativamente una nueva dimensión de esta, que plantearía la participación como una base fundamental de la ciudadanía dentro de las decisiones que se toman al interior del Estado.

Por esta razón, se puede vislumbrar como a partir de la consagración de la democracia participativa en la Constitución Política de 1991, esta se convierte en uno de los temas más relevantes de estudios y, es por ello, que se incluye dentro de la agenda pública el examen de la participación ciudadana y el control social a la gestión pública como pilares fundamentales para una nueva sociedad

En este sentido, la presente monografía se dirigirá a revisar un tópico de especial relevancia de la Constitución Política, y es el de las veedurías ciudadanas, las cuales, lejos de ser presentadas como meros instrumentos formales que nacen a partir de una consagración formal de los derechos ciudadanos y políticos, toma relevancia en la medida que garantizan un nuevo espacio de democracia participativa, y es la del control social a la gestión pública, dando cuenta que a partir de su lectura hermenéutica se puede revisar una serie de categorías axiológicas y deontológicas que definen la forma como debe construirse la gobernabilidad en el Estado, estableciendo el paradigma desde las bases, en donde las veedurías permiten evidenciar nuevas condiciones de interpretación y establecer una ruta fundamental para el mejoramiento de la administración de los recursos del Estado.

Por ello, se hace preciso, entonces revisar cómo se han desarrollado las condiciones políticas y normativas de la participación ciudadana dirigido hacia el control social a la gestión pública, puesto que su estudio permite dar cuenta sobre la aplicación de las normas que desarrollan con posterioridad el ejercicio de las veedurías ciudadanas.

Por esta razón, frente a la conceptualización de la participación ciudadana, la dimensión del control social tomaría relevancia en la medida que a partir del mismo se desarrolla la idea de intervención ciudadana en la gestión pública, la cual, vuelve sujetos activos a los ciudadanos quienes toman las instituciones públicas como suyas y se empoderan de los procesos que son inherentes al gobierno con el fin de auditar la implementación de los planes, programas, proyectos y contratos.

Por consiguiente, este trabajo de profundización revisará como entonces las veedurías ciudadanas, no solo cumplen un papel formal dentro de las acciones del Estado, sino que su construcción está ligada a reconocer la participación ciudadana dentro de un nuevo desarrollo político que permite a su vez, el perfeccionamiento de la democracia participativa. Son las veedurías ciudadanas, las que exponen como los ciudadanos tienen los instrumentos necesarios que le permiten hacerse parte de la toma de decisiones, evaluar las acciones de los gobernantes y, por demás, lograr transformaciones a la gobernabilidad desde las bases.

Por lo anterior, se examinará el desarrollo histórico de la participación ciudadana, posteriormente se revisará el progreso constitucional de la democracia participativa el cual se abordará desde el impulso al control social a la gestión pública a través de la exploración de las normas que regulan el ejercicio de las veedurías ciudadanas.

Capítulo I: Marco histórico y conceptual de la participación ciudadana

Uno de los temas más importante en el contexto del Estado Colombiano es el de la democracia, puesto que en el devenir histórico la disputa partidista entre conservadores y liberales dieron lugar a una crisis que afecto la legitimidad de la democracia representativa. En este sentido, con las transformaciones que dieron lugar a la constitución de 1991, la participación ciudadana tomo relevancia en la medida que permitió la consolidación de la democracia representativa y dio lugar a la llegada de la democracia participativa.

La Constitución Política de 1991, fue un desarrollo dogmático que este ligado al principio expansivo de la democracia, que permitió el desarrollo tanto de la democracia representativa como el de la participativa, dando lugar a la consolidación de las elecciones como escenario democrático y, la inclusión, de la participación ciudadana como alicientes para la toma de decisiones y el control social.

Por esta razón, el presente capitulo abordara un primer contexto histórico sobre la participación ciudadana, posteriormente enunciaremos algunos modelos de democracia que existen en Colombia para finalmente revisar como se abordan los fundamentos constitucionales de la participación ciudadana para llegar al modelo del control social.

1.1. Historia de la participación ciudadana en Colombia

Hablar en Colombia de participación política implica revisar un proceso histórico que ha partido de una serie de sucesos que han enfrentado a la democracia con una visión partidista entre conservadores y liberales, de esto que, si se intentara dar cuenta del desarrollo institucional del Estado, se podría hablar como durante el siglo XIX y XX la pugna generada por el bipartidismo trajo consigo cambios constitucionales, normativas y sociales que enfrentaron los partidos políticos y llevaron a la nación a una crisis en donde la participación era formal, simbólica y, por tanto, alejada de la ciudadanía, puesto que solo se establecía el

voto como el único insumo formal para la participación, propio de la democracia representativa.

Posterior a esto, finalizando la primera mitad del siglo XX y en búsqueda de la pacificación institucional, los partidos políticos convergieron en el denominado Frente Nacional, el cual, como acuerdo político planteo una fórmula de concertación nacional entre liberales y conservadores con el propósito de lograr que cesara la violencia y con ella un fortalecimiento del Estado; no obstante, este acuerdo generó un practica limitada de la democracia, la cual paso a ser vista solo desde una dimensión formal, reducida a los procesos electorales, lo que género que durante los años 60 y 70 que la democracia en Colombia fuera vista como restringida y excluyente; frente a esto, el profesor Múnera Ruiz (1999, pág.1), manifiesta que:

Durante las dos décadas anteriores, el debate sobre las relaciones entre la sociedad civil y el Estado giró alrededor del carácter restringido y excluyente de nuestro régimen político. Los bajos niveles de participación social, política o comunitaria fueron un presupuesto analítico que se refería a la principal limitación del Frente Nacional.

Al respecto, si se revisa el estado de la democracia en Colombia durante todo este periodo, esta concepción representativa redujo las condiciones de participación, puesto que el pacto político del Frente Nacional, establecía un acuerdo de alternancia entre conservadores liberales, lo cual produjo un estancamiento en el modelo institucional, que genero una perdida de legitimidad de los ciudadanos frente al voto y a la democracia representativa que no reflejaba respuestas a los reclamos de los sectores minoritarios en Colombia.

Posteriormente, llego a un momento de crisis durante el gobierno de Julio Cesar Turbay en donde se imposibilitó cualquier manifestación democrática de grupos diferentes a los de los partidos políticos tradicionales. Más adelante, se dan unos espacios de transformación cuando se inician las negociaciones que impulsa el presidente Belisario Betancur con las organizaciones insurgentes y que tendrá una materialización como indica Maceo Rizo (2010) en la finalización del mandato de Virgilio Barco, que posibilitaría la

transformación de la concepción representativa de la democracia a una participativa que sería la fundamentada en la Constitución Política de 1991.

Frente a estos cambios políticos, podemos afirmar que las equivocaciones que se habían evidenciado en el Frente Nacional y la negociación con las insurgencias permitió dar cabida para que la Asamblea Nacional Constituyente de 1990 realizará una construcción de la democracia en términos participativos, puesto que, se había dimensionado, la importancia de concebir la democracia a través de otras formas diferentes a las del proceso electoral, en este sentido Múnera Ruiz (1999, pág. 3) señala que con la Constitución promulgada, la sociedad percibió:

La sensación del derrumbe de las viejas estructuras y la expectativa de poder construir una nueva institucionalidad que superara los vicios de la antigua, convirtieron a la participación en uno de los principales valores de transformación social dentro de la sociedad colombiana.

En este sentido, se presentó la construcción de una nueva institucionalidad que, desde su formación planteaba un diseño diferente a la democracia tradicional, logrando así, que los constituyentes dieran apertura a nuevas opciones políticas. No bastaba con la propuesta representativa y de la participación en términos formales, era necesario dar un valor decisivo con el fin de posicionar la participación como una directriz para todo el ordenamiento jurídico y que debía dar respuesta al estancamiento institucional entendido como clientelismo y corrupción, pues como menciona Maceo Rizo (2010) comentando las plenarias de la comisión y la asamblea frente a esta visión de la democracia, debía abrirse a la dimensión participativa, en la medida que logro incorporar al texto constitucional diera apertura a nuevas opciones políticas de participación, y con ello una reingeniería del funcionamiento de la democracia en Colombia .

La postura de Macero Rizo (2010) consigo una reevaluación de la valoración que se tenía de la democracia, la cual se transformaría de una posición meramente instrumental, a consagrarse a partir de una categoría normativa superior, puesto que orientaría los artículos de la Constitución Política y establecería la participación como un valor superior que, a su

vez, sería tratado como principio y como valor constitucional, y así, ampliar su espectro de amparo a los derechos ciudadanos, como se menciona a continuación:

De conformidad con lo anterior y desde un punto de vista estrictamente normativo, en relación con la estructura y la funcionalidad estatal, la participación adquiere una enorme relevancia a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991. Es claro que en esta no sólo se pretende darle una prevalencia a la democracia participativa sobre la representativa, sino que se crean mecanismos específicos y se estimula la generación de espacios y expresiones de participación. Además, es reconocida como principio y fin esencial del Estado colombiano y establecida como derecho fundamental, lo cual implica una trascendencia histórica y política que supera las formalidades de su consagración constitucional (Maceo Rizo, 2010, pag. 141)

Más adelante, con la llegada de la Constitución Política de 1991, se generó una transformación de la democracia que paso de verse representativa a verse representativa y participativa estableciendo una correlación entre ambas, permitiendo con ello, generar nuevos mecanismos que permitan su articulación y que, a su vez, den cuenta de una nueva construcción del Estado.

En el texto constitucional se evidencia una estructura armónica, tanto en su parte dogmática, como en su parte orgánica, la cual, da cuenta de las fortalezas que tiene la democracia en los espacios electorales altamente institucionalizados y, que a su vez, dan una apertura a las condiciones propias de un país descentralizado como el nuestro, logrando la reconfiguración del valor de lo democrático y, estableciendo, un reconocimiento individual a la participación consagrando al ciudadano en un sujeto activo en la toma de decisiones y de la delegación que realiza a través del voto.

Por esta razón, a partir de la Constitución Política de 1991, la democracia en Colombia, a través de la representación y la participación, llevada a la ciudadanía a través de los mecanismos de participación a ser concebida como un hito integrador de lo jurídico y lo político bajo una función articuladora, que permite evidenciar entonces, como la participación es una condición necesaria de la democracia; no obstante, por lo anterior, se hace necesario plantear una revisión conceptual de las manifestaciones de la democracia.

1.2. Conceptualización de los modelos de participación.

Es claro, que al determinar cómo se ha generado el concepto de la democracia en Colombia y como se ha construido la participación a partir de los fenómenos históricos ya expuestos, se hace necesario analizar cómo se han desarrollado estas nociones, para lo cual, la propuesta hecha por Brand, Cárdenas & Restrepo (2015), resulta interesante por su disposición metodológica y teórica en como en un Estado pueden coexistir diferentes modelos de democracia, en términos de participación.

En este sentido, para revisar cada uno de los modelos de participación, es necesario reconocer que, con el cambio constitucional, surgen para la vida política una serie de actores cívicos, sociales, étnicos, económicos, que antes no eran considerados por los gobiernos por su condición minoritaria, los cuales, a partir de la transformación del Estado de derecho hacia el Estado social de derecho, pudieron ser estimadas en su valor individual, como un desarrollo más amplio en términos de democracia y participación señala Velásquez (2003, p. 24)

Lo interesante es que comienza a aparecer en el universo de agentes participativos un conjunto de líderes nuevos (mujeres, algunos jóvenes, minorías étnicas, adultos mayores que nunca se habían proyectado en el escenario público) que pretenden renovar las estructuras tradicionales de liderazgo. Están en los consejos de planeación y en las veedurías ciudadanas, en los consejos de juventud, en los consejos de cultura y en otras instancias sectoriales.

Lo anterior, nos permite evidenciar un reflejo de la transformación de la concepción de participación que se logra a partir de los cambios incorporados en el nuevo ordenamiento jurídico; asimismo, los podemos entender, solo en la medida que el Estado social de derecho garantiza, no solo una aplicación legalista de la norma jurídica, sino que, la comprende, a partir de un compromiso que será la base fundamental de la constitución en sí misma, en donde la participación se amplía como uno de los pilares fundamentales (Maceo Rizo, 2010). Esta idea, permite entonces, considerar que, la democracia, ya no solo es un asunto de

mayorías, sino que incluso las minorías están llamadas a hacer parte de la contribución en la incorporan nuevos modelos participación.

Al mismo tiempo, la Constitución política reconoce un papel activo tanto del Estado como en la ciudadanía; Estos últimos, asumirán un rol de más colaboración, al determinar un carácter expansivo de lo que representa la participación ciudadana, puesto que la finalidad del texto superior es lograr cada vez más cobertura al rededor de la construcción de la democracia, llegando incluso a espacios en los que formalmente no se consideraba.

Lo anterior, nos lleva concentrarnos en la clasificación que se puede encontrar de Brand, Cárdenas y Restrepo (2015), quienes exponen que en el Estado se reconocen dos formas de participación política: i. participación representativa o indirecta, los cuales se denotan en el espectro colombiano mediante la elección de presidente, congresistas y demás cargos que sean sometidos a elección popular mayoritaria y ii. la participación directa, que se puede identificar desde dos puntos, en primer lugar, como *asambleísta o comunitaria* el cual presupone como característica fundamental la presencia física de la comunidad y, la segunda vertiente, se toma desde el carácter *plebiscitario*, como aquellas decisiones directas sometidas al escrutinio mayoritario.

A continuación, se establece que esta clasificación, no determina una relación jerárquica entre una y otra, sino que presupuesta una armonía entre ambos modelos que tienen por objeto reconocer como la situación social, política, económica, cultural y política del Estado debe estar relacionada con los actores que hacen parte de la participación, frente a esto los profesores establecen lo siguiente:

Las relaciones de armonía entre los modelos pueden ser formuladas de la siguiente manera: los modelos tendrían una relación armónica entre ellos si en el uso que los actores hacen de esos modelos existe el propósito común – consciente o inconsciente- de operar en función de lograr en alto grado los fines constitucionales. (Brand, M. M., Cárdenas, A. V. V., & Restrepo, N. M. 2015. Pg. 9).

Esto hace reconocer que ambos tienen características, ventajas y desventajas, que generan efectos diferentes, los cuales potencializan elementos diferentes de la sociedad y el Estado,

vale la pena resaltar como esta propuesta reconoce variables dentro de la estructura y el funcionamiento del Estado, en los siguientes términos:

Modelo de participación representativa o indirecta (PR)	
Características:	decisiones por mayorías, elecciones frecuentes de personas (directas o indirectas), diferencia entre elegido y elector (ciudadano), representación política, partidos políticos son centrales, el elegido toma las decisiones (con o sin mandato), temas infinitos pero limitados por el Derecho
Ventajas	no exige mucho del ciudadano, adaptación a sociedades extensas, claridad sobre quién manda y quién obedece, claridad en las opciones políticas (bipartidismo dominante), tradición
Desventajas	: debilidad o pérdida de la representación, elitismo de los dirigentes; inarmonía entre electores, partidos y elegidos; control débil sobre los elegidos (riesgo de cleptocracia), bipartidismo que restringe el panorama político

Tabla nro. 1 (Elaborada a partir de Brand, M. M., Cárdenas, A. V. V., & Restrepo, N. M. (2015))

Este modelo tiene una línea que está orientado a los sistemas electorales, en donde los partidos políticos se hacen parte de los procesos políticos de un Estado, en donde claramente se ubican márgenes de gobiernos, intereses y prioridades, que buscan que cada vez más se logre fortalecer la legitimidad de la democracia.

El reconocimiento que se tiene sobre el valor político de la institucionalización de los partidos políticos permite evidenciar un modelo de gobierno definido, así como de la focalización que tiene la relación directa entre ciudadanos y Estado, al tener claramente definidas las finalidades en las ideas partidistas frente a la administración y funcionamiento del Estado.

De esta manera, la participación directa desarrollada por los profesores Brand, Montoya y Cárdenas, tiene diferentes modelos de participación directa que permite que se encuentren las diferentes modalidades que se pueden reconocer en este diseño democrático.

De otro lado, el modelo de participación directa pueda tomar las siguientes modalidades:

Modelo de participación directa (PD)	
PD de tipo assembleísta o comunitario	<p>Características: presencia física de la comunidad (en rigor no necesariamente ciudadanos o electores en sentido formal) en reuniones amplias, presencia de servidores públicos, asuntos a tratar vinculados a la comunidad, información a la comunidad (con diferentes niveles de precisión y profundidad), intercambio de opiniones, no suele ser decisoria.</p> <p>Ventajas: presencia física de los interesados/afectados, interacción directa entre servidores públicos y comunidad, temáticas definidas o limitadas, reconocimiento recíproco de miembros de la comunidad.</p> <p>Desventajas, riesgos y críticas: dictadura de la mayoría o muchedumbre, dificultades operativas, apatía ciudadana, relativa funcionalidad en sociedades complejas; excepcionalmente decisoria; riesgo de afectar minorías y derechos fundamentales; espontánea, oscilante, contradictoria, fugaz, muchas veces inverificable, pues se trata de intervenciones a viva voz.</p>
PD de tipo plebiscitario	<p>Características: electoral en sentido amplio (elegir o rechazar servidores públicos, opciones políticas y normas jurídicas), opciones electorales mayormente diseñadas por los gobernantes, manifestación de la voluntad del elector limitadísima (“sí” o “no”), ausencia de debate, lo central es el acto individual de votación, sin frecuencia definida, coyunturales, múltiples temáticas posibles, pero algunas excluidas (por ejemplo, asuntos presupuestales, tributarios y de orden público).</p> <p>Ventajas: incrementa la participación electoral, supera la simple elección de candidatos, previos controles jurídicos de contenido (jueces y asambleas normativas).</p> <p>Desventajas, riesgos y críticas: aumenta el costo de las elecciones, electorado manipulable, las iniciativas pocas veces surgen del electorado, rara vez son decisorias, la iniciativa popular implica mucho desgaste, dificultades operativas, no hay deliberación y debate, frecuentemente impredecibles tanto en su programación como en sus resultados; no logra superar la coyuntura, pues la importancia del asunto y su peso político suelen decaer casi de inmediato</p>

Tabla nro. 2. (Elaborada a partir de Brand, M. M., Cárdenas, A. V. V., & Restrepo, N. M. (2015))

El modelo de participación directa tiene una disposición más dirigida a la personalización de la democracia, está dirigido a decisiones en específico, en donde se consulta sobre asuntos estratégicos, debe orientar la capacidad del ciudadano para hacer parte, si bien es claro, los profesores ofrecen otras dos visiones alrededor de los modelos de participación, el de deliberativa y de control, estas no se examinan toda vez que el control de las veedurías esta consagrado como un mecanismo de participación, por lo cual, las mismas no serán orientados para el desarrollo de esta investigación; Puesto que, en el caso de los mecanismos de participación, es preciso reconocer su condición colectiva en la construcción de las metas y los fines institucionales, en este sentido, para comprender como entonces la democracia directa , tiene otra manifestación y es la de la participación, en este sentido, Velásquez afirma que:

Esta noción de democracia participativa () se encuentra muy vinculada a la de ciudadanía, pues la participación no es otra cosa que la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes. La participación concreta en la realidad, lo que de manera formal se establece en la norma (la igualdad ante la ley) y abre la posibilidad a sectores tradicionalmente marginados de la política para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas. (Velásquez, 2003, pag. 56)

Lo expuesto, alude a reconocer que, en la participación, la ciudadanía se encuentra la posibilidad de hacer sentir su voz, desde un espectro más amplio, este escenario permite reconocer que participar es estar atento a lo que pasa con lo publico en todo momento, no para tomar una postura electoral sino, incorporándose al desarrollo de quienes fueron designados para el ejercicio de gobierno.

De esta forma, la participación cuando es orientada al caso colombiano, se fortalece en la medida que el texto constitucional reconoce desde sus fundamentos dogmáticos la importancia de esta, la cual, fue positivizada desde el preámbulo constitucional, reconociendo así la naturaleza participativa de los procesos políticos en el Estado colombiano y su desarrollo, el cual estaría a cargo tanto del Congreso de la Republica, como de la Corte

Constitucional, además, de las iniciativas de los ciudadanos y de las demás ramas del poder público orientadas al logro de esta democracia.

1.3. Fundamentos constitucionales de la democracia participativa

Revisar como se ha construido los elementos normativos que regulan la participación en Colombia parte por recapitular las diferentes normas que se han desarrollado desde la vigencia de la Constitución Política. Lo cual, si bien es relevante, también implica reconocer que estas normas responden a un proceso de constitucionalización del ordenamiento jurídico que fijan el desarrollo de un principio que no solo regula conductas, sino que orientan el quehacer de lo público.

Por esta razón, si bien el congreso ha desarrollado las normas, logrando que los escenarios de participación se convierte en un asunto de vital importancia, debemos reconocer como la Corte Constitucional como guardiana de la constitución, en el desarrollo del principio democrático, ha fijado los lineamientos de comprensión de la democracia en términos participativos a partir del texto constitucional, evidenciando con ello que su desarrollo no solo es frente a las instituciones sino al reconocimiento del principio expansivo que tiene la democracia dentro de las acciones de gobiernos, justamente el carácter expansivo del principio democrático implica aplicarlo más allá de las instituciones políticas formales que reconoce una transformación de la visión de la democracia de 1886 a 1991.

Frente a esto, vale la pena señalar como en la sentencia C-292 de 2003, la Corte Constitucional realiza un bosquejo frente a la situación y el desarrollo de la democracia en Colombia concluyendo que presenta una composición compleja que da cuenta de diferentes perspectivas de la democracia en diferentes concepciones, de tal modo la Corte señala que:

Conforme con lo anterior, es posible hacer un bosquejo completo del sistema democrático colombiano: (i) una democracia representativa, altamente institucionalizada tanto en lo relativo al proceso de decisión como respecto al control; (ii) democracia participativa en el momento de la decisión, igualmente institucionalizada y, (iii) democracia participativa en el momento del control, escasamente institucionalizada. (Corte Constitucional, 2003)

Esta precisión que expresa el tribunal constitucional permite establecer que, a efectos de la institucionalización del proceso representativo considerado a partir de los partidos políticos, tiene plena legitimidad frente a la ciudadanía en tanto ha sido institucionalizado a partir de los procesos electorales; asimismo, con la delegación de los procesos de toma de decisiones a los entes territoriales, creado a partir de la elección a gobernaciones y alcaldes se logró una mayor aceptación general de las elecciones como una fórmula de expansión de la democracia en el siglo XX.

Asimismo, es importante reconocer que esta orientación que busca entender desde una nueva dimensión la democracia en términos participativos, en tanto que, con la llegada de la Constitución Política de 1991, la misma dispone una serie de mecanismos efectivos ligados a los mecanismos de participación ciudadana que permiten dar cuenta como la toma de decisiones también se encuentra revestida de legitimidad, y, que a su vez, enfrenta a los actores a diversas oportunidades institucionales para hacer parte de las decisiones del gobierno.

Es así, como reconoce el tribunal constitucional que existe una expansión de la construcción de la democracia conforme a una serie de nuevos instrumentos que permitan su materialización, y de esta manera, consagran los mecanismos de participación ciudadana, desde donde la toma de decisiones es llevada a funciones que antes eran propias de los gobernantes.

Por esta razón, se puede establecer cómo entonces, en la relación entre democracia y participación se identifica una conexión directa que está ligada al desarrollo de ambas, puesto que, participar reconoce entonces que existen la necesidad de establecer una interlocución y con ello lograr que las decisiones permitan mejorar las condiciones de gobernabilidad.

Por esto, desde el ámbito constitucional es importante retomar como el Art. 270 de la Carta Política indica 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”. Adicionalmente, el Art. 103 señala que el Estado contribuirá a que las organizaciones sociales tengan representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Así mismo, el Art. 369, referido a los servicios públicos domiciliarios, precisa que “la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”.

Dicho de otra manera, la Constitución Política incorpora los elementos necesarios para que se desarrolle legislativamente el control social a la gestión pública a través de la democracia y la participación ciudadana, como es el caso de la Ley 134 de 1994 (Mecanismos de participación ciudadana), la Ley 489 de 1998 (Ejercicio de la Administración Pública), la Ley 850 de 2003 (Veedurías Ciudadanas), la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública) , la Ley 1757 de 2015 (Estatuto de la Participación ciudadana). Ahora bien, frente a lo expuesto, se hace necesario precisar que alcance le da la Corte Constitucional a la participación ciudadana, en este caso, expone en la sentencia C-1338 de 2000 lo siguiente:

La Participación Ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. (Corte Constitucional, 2000, pág. 6).

En dicho pronunciamiento, es claro para el tribunal constitucional que la participación ciudadana no solo es un procedimiento formal que crea ciertos espacios de participación, sino que pretende que el ciudadano desarrolle cada vez más su papel dentro del fortalecimiento de las instituciones públicas, puesto que implica una relación directa con quien gobierna, quien es elegido o designado. De esta consideración, vale la pena recordar que esta premisa también había sido ya recogida por el tribunal constitucional, quien había presupuestado en la sentencia C- 180 de 1994 como lo ciudadano no solo es un reconocimiento sino una actitud vital que va más allá de la estructura y el funcionamiento del Estado

En este marco de desarrollo de la interacción individuo-Sociedad-Estado, la participación expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo. De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social.

De acuerdo con la cita anteriormente referida, se puede afirmar que, en un Estado constitucional, la relación entre ciudadanía y el Estado, se convierte en recíproca en donde ambas partes buscan su mayor beneficio, en tanto la toma de decisiones y la participación sobre las mismas permiten implicar los principios de la buena gestión pública alrededor de las necesidades estructurales de quienes son objetos de las decisiones institucionales. Esto plantea entonces una relación de derecho-deber alrededor de la participación, en la medida que no fija simplemente espacios formales, sino que los orienta para que los gobernantes conozcan las necesidades, los aportes e incluso los malestares, y con esto que lograr que la ciudadanía encuentre más legitimidad en quien los representa. Esta relación de deber-derecho supone entonces una reconstrucción de la legitimidad de la democracia

De ahí que, el progreso de la cláusula social del Estado se encuentre conforme ha lo señalado en la sentencia T - 406 de 1992 en donde el tribunal constitucional reconoce el Estado Social de Derecho, el cual fundamenta las actuaciones de la sociedad frente al principio de legalidad; además, esta noción se relaciona de una forma directa en el desarrollo de la sentencia C-179 de 2002 al mencionar:

En aplicación del principio expansivo de la democracia, la Corporación estimó que se ajustaba a la Constitución la disposición contenida en el artículo 117 de la Ley 136 de 1994, que permitía que en los municipios y distritos que no fueran especiales o de primera, segunda, tercera o cuarta categoría, los alcaldes diseñaran los mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales la ciudadanía participaría en la solución de sus problemas y necesidades. Y con igual criterio, recientemente, en sede de tutela se consideró que el cabildo realizado por un alcalde para la discusión de temas presupuestales, a pesar de no corresponder a la noción de cabildo consagrada en la Carta y en la ley, era un mecanismo de participación ciudadana legítima que debía estimarse ajustado a la Constitución en virtud de la fuerza expansiva del principio democrático.

Esta postura posiciona y permite evidenciar como funciona el principio democrático que reconoce los diferentes escenarios de encuentro que existe entre el Estado y la ciudadanía. Este a su vez implica que el reconocimiento del valor de la ciudadanía se precisa cuando a través de la participación se logra desarrollar la fuerza expansiva del principio democrático, que establece la posibilidad de que cada escenario de encuentro permita fortalecer la ciudadanía y la administración del Estado, puesto que las decisiones se nutren de la voz de quienes son afectados por el alcance de la decisión y, asimismo, el resultado es validado por los actores.

Por esta razón, la construcción del elemento participativo está orientado desde los mismos márgenes de descentralización y desconcentración del poder público, el cual consolida la idea de la democracia después de las elecciones, en tanto invita a que se construya lo público con los ciudadanos, a través de lograr una articulación en la cual los ciudadanos se involucren en la toma de decisión y, a su vez, realicen un control social a la gestión pública a quienes son elegidos. A lo largo de esta tesis se plantea que la ejecución de los dineros públicos y el reconocimiento de lo público deben tener un examen por parte de la ciudadanía, dando vida al principio expansivo de la democracia constitucional. Considerada en la Sentencia C 1338 de 2000 al mencionar:

La participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Facultad que no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado". (Sentencia C-1338, 2000, pág. 1).

En la misma sentencia, la Corte Constitucional explica el alcance de la participación ciudadana como principio fundamental y expone que no es una facultad que discrecionalmente le queda a la administración, puesto que la garantía del principio es clara. También la sentencia C-540 de 1994 determina que para los efectos del desarrollo de la cláusula social del Estado, los mecanismos de participación no son una prerrogativa sino una obligación estructural y funcional del Estado. Con respecto a la administración pública, la Corte precisa:

La democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno (CP Preámbulo, arts. 1 y 2) exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de la población. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores.

Esta referencia, determina cual es la transformación que se genera a través control social a la gestión pública, logrando la legitimidad que se genera en la medida que las entidades territoriales articulen con los ciudadanos la toma de decisiones, ejemplo de ello se ve reflejado en el trabajo con las veedurías ciudadanas. Además, como lo hemos dicho, se plantea un escenario nuevo de democracia y se reconoce como a partir de la participación ciudadana se logra un restablecimiento ante la crisis de la legitimidad propio de la democracia, en donde la expansión de la democracia en unos nuevos términos busca fortalecer los mecanismos democráticos tradicionales de la democracia representativa y plebiscitarias, como señala la corte

Con ello el constituyente enfrenta diversos problemas que aquejan las sociedades contemporáneas. A la reducción de la capacidad de los modelos representativos de lograr consensos sobre puntos centrales para la sociedad, así como a la creciente distancia entre los representantes y los representados, sumado a la alta complejidad de las sociedades contemporáneas, el constituyente opone un incremento de los espacios participativos. Con esta apuesta, se busca introducir mecanismos de legitimación democrática de una creciente actividad estatal y privada que excede, por distintos motivos, la capacidad de gestión, de logro de consenso y de control por parte de los mecanismos democráticos tradicionales (Corte Constitucional, 2003)

El carácter cualificado del modelo democrático adoptado en la Constitución de 1991 ha conducido a la Corte a precisar que su caracterización requiere tomar en consideración no solo su dimensión procedimental sino también la dimensión sustantiva que contribuye a conferirle legitimidad. Así, en la sentencia C - 674 de 2008 diferenciando entre principios materiales y principios estructurales de la democracia explicó”

Ahora, existe relativo consenso en la doctrina sobre el contenido del concepto jurídico de democracia y sobre las reglas generales que la identifican y estructuran, las cuales, para efectos prácticos, pueden

denominarse principios democráticos. De este modo, resulta indudable que, dentro de los elementos de la democracia sustantiva o también denominados principios materiales de la democracia, se encuentran la dignidad humana, libertad, la igualdad y el pluralismo y, dentro de los elementos propios de la democracia procedimental o principios estructurales encontramos, por ejemplo, la participación, la representación, la adopción de decisiones por mayoría, el respeto por las minorías, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de imparcialidad

Estos criterios, fijan entonces una conexión existente entre los derechos, principios y valores constitucionales y las prácticas de la participación ciudadana y la democracia en la sociedad, en donde los criterios de adopción de las categorías fundamentales de la construcción ciudadana pasan por fijar como entonces la sociedad ha ganado nuevos espacios de participación, garantizando lineamientos de una ciudadanía que debe estar cada vez más activa, pues garantiza el gobierno abierto, el sistema de pesos y contrapesos y la garantía de la realización de los derechos ya consagrados.

1.4. Fundamentos constitucionales del control social a la gestión pública.

Desde el texto constitucional se reconoce que la administración pública tiene que cumplir con los fines descritos en el artículo 2 de la Constitución; de ello que, toda actividad desarrollada por la administración es susceptible de ser controlada por la comunidad. Frente a esto y acorde al marco constitucional, se han determinado que todas las acciones que hace la ciudadanía son considerados como control social.

En este sentido, el concepto de control social es complejo en tanto este ligado a la vigilancia de la administración pública y los mecanismos como una manifestación de la democracia participativa, puesto que se hace control de las instituciones y procesos que están ligados a la administración pública. En esencia, hablar de control social es hablar de un proceso eminentemente político que en determinadas ocasiones puede generar consecuencias jurídicas.

Por ende, como el control social esta dimensionado bajo una perspectiva eminentemente política, vale reconocer que la misma está orientada bajo los principios

constitucionales, en tanto se desarrolla su dimensión política, los cuales de forma explícita están descritos tanto en el preámbulo como en las demás normas constitucionales, siendo importante dar cuenta que el tribunal constitucional colombiano por medio de la sentencia C - 826 de 2013 reconoce que son los principios de eficiencia, efectividad y moralidad pública algunos de los más importantes para determinar la naturaleza de los procesos dentro de lo público.

Esta visión se desarrollada en cuanto comprende que el control social está circunscrito a reconocer que la actividad estatal esta comprometida a garantizar la correcta prestación de los servicios (eficiencia), a que los mismos cumplan un propósito dentro de la racionalidad del artículo 2° de la Constitución política (eficacia), y que por demás, garantice que los funcionarios cumplan con dichos fines con la premisa de garantizar el interés general y los interés contramayoritarios acorde a la Carta Política, como indica la Corte Constitucional T-068 de 1998:

La legitimidad del Estado Social de Derecho radica, por un lado, en el acceso y ejecución del poder en forma democrática, y por otro lado en su capacidad para resolver las dificultades sociales desde la perspectiva de la justicia social y el derecho, lo cual indudablemente depende de la capacidad del Estado para cumplir, de manera efectiva, con sus fines de servicio a la sociedad. De ahí pues, que los mandatos contenidos en los artículos 2 y 209 de la Constitución imponen a las autoridades la obligación de atender las necesidades, hacer efectivos los derechos de los administrados y asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales.

Es claro, que si bien en nuestro Estado habían surgido algunas normas que consagran posibilidades de control social como la Ley 489 de 1998 y la Ley 134 de 1994, formalmente los instrumentos de control social a la gestión pública están consagrados a partir de la ley 850 de 2003, puesto que reglamentan las veedurías ciudadanas y crea una instancia de participación directa que permite el nacimiento a la vida jurídica de las herramientas que permiten hacer vigilancia a la ejecución de los recursos públicos.

Si observamos con detenimiento vale la pena resaltar que el tribunal constitucional ha establecido que existe un reto frente al control en Colombia, que se orienta sobre las actividades de vigilancia, de modo tal que vale la pena resaltar que todos los fundamentos constitucionales sobre la participación, los mecanismos de participación y el control social van a dirigirnos sobre la importancia de las veedurías; Puesto que, garantiza una construcción de rendición de cuentas, de participación en la priorización de la asignación del presupuesto y en la consolidación de la gestión pública, a la vez, que provoca una reconstrucción fundamental de los criterios expansivos de la legitimidad política de quien administra los recursos públicos

Capítulo II:

El control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas en Colombia

Es preciso afirmar que uno de los efectos más representativos en el campo del control a la gestión pública es la transformación que se da a través de la inmersión de los ciudadanos en la vigilancia de los recursos públicos mediante acciones de vigilancia a los gobernantes.

Es así como, podemos precisar que, la Constitución Política de 1991 centró su atención en la reconstrucción de las relaciones del Estado y la sociedad civil tratando de superar las limitaciones en la democracia representativa y participativa, dando así a los ciudadanos mecanismos de intervención directa en las decisiones sobre asuntos que los afecta, es por ello que, en desarrollo de los artículos 103 y 270 de la Constitución Política se da paso al avance legislativo de las veedurías ciudadanas.

En efecto, se considera que los beneficios en el control social a la gestión pública se han logrado a través de la implementación del marco normativo de la participación ciudadana, pero, aun así, se establecen nuevos retos a examinar, entre ellos, como lograr la integración de un mayor número de ciudadanos a los procesos de vigilancia.

Es justo entonces, precisar que el anterior mapeo sobre la participación ciudadana y la democracia en la Constitución de 1991 permiten indicar que las veedurías ciudadanas como medio de control social a la gestión pública establecen un fuerte valor representativo y participativo de los ciudadanos sobre el Estado Colombiano, puesto que el enfoque auditor de los planes, programas, proyectos y contratos permite a los veedores y ciudadanos inmersos en el ejercicio del control social acompañar de manera activa el desarrollo de las decisiones que se presentan al interior de las entidades territoriales.

En este sentido, revisar las categorías normativas del marco legal de las veedurías ciudadanas, es de sumo valor, puesto que garantiza un desarrollo del ejercicio del control social a la gestión pública a través de la participación de los veedores.

2.1. Desarrollo del marco legal de las veedurías ciudadanas en Colombia.

En desarrollo de los artículos 103 y 270 de la Constitución Política y la ley estatutaria 134 de 1994¹ se crean normas referentes al ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. Dicha ley desarrolló la participación democrática de organizaciones civiles, estimulando el control y la fiscalización ciudadana a la administración pública. En su artículo 100 promueve la constitución de las veedurías ciudadanas así:

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 esta y la prestación de los servicios públicos.

Posteriormente se promulgo la Ley 489 de 1998², que dicta parámetros sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, y en su artículo 35³

¹ MECANISMOS DE PARTICIPACION DEMOCRATICA. Tales mecanismos de participación democrática, en el ámbito de lo político, conforme al ya citado artículo 103 son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Su desarrollo normativo constituye el objeto del proyecto materia de la presente revisión. Sentencia C – 180 de 1994

² Un aspecto importante de esa ley es la democratización de la administración pública. El artículo 32 establece “la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública”.

³ ARTICULO 35. EJERCICIO DE LA VEEDURIA CIUDADANA. Para garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías;
- b) Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta;
- c) Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención. En la ejecución de dicho plan contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal.

establece que, para garantizar un ejercicio eficiente de las veedurías ciudadanas, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta aspectos de eficacia, información y formación de los veedores en materia de fiscalización. Para lograr lo anterior, se deben ejecutar una serie de labores que deben ser ejercidas por parte de entes territoriales, entre las cuales se encuentran: i. “Llevar: un registro sistemático de las observaciones con la finalidad de poder realizar en forma oportuna los correctivos necesarios” y, ii. “Facilitar y permitir el acceso a la información” (Ley 489, 1998)

Además, de lo preceptuado en el artículo 35 de la ley 489 de 1998, recae en el ejecutivo la obligación de plantear actividades con los veedores que permitan que estos desplieguen de manera eficaz su labor de control social y, así, lograr que la administración pública funcione en términos de validez y legitimidad al implementar los planes, programas, proyectos y contratos con absoluta transparencia y propendiendo por una interlocución efectiva de los ciudadanos con los funcionarios encargados de la planeación, despliegue y ejecución de las actividades a desarrollar.

Adicionalmente, es obligatorio que los entes territoriales cumplan con permitir, sin dilaciones injustificadas, el acceso a la información pública para que de esta manera los veedores puedan desarrollar su actividad de control social. Este deber lleva consigo el mandato de generar un registro sistemático de las observaciones que presenten los veedores y, además, el presentar una evaluación oportuna y diligente de los correctivos, si fueran necesarios, que surjan de sus recomendaciones.

Concluye, la citada Ley, respecto de las veedurías, con el mandato que hace al Departamento Administrativo de la Función Pública, la cual, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, debe promover el plan de formación para los veedores. Esta labor de capacitación es fundamental, en la medida que permite a estos conocer las respectivas normas que los asisten y, adicionalmente, adquirir conocimientos para implementar estrategias que les aporten al cumplimiento de los objetivos propuestos en ejercicio del control ciudadano.

A continuación, el Congreso de la República procedió a la expedición de la Ley 563 de 2000, con la cual pretendía la regulación de las veedurías, pero, mediante la sentencia C-1338 de 2000 la Corte Constitucional declaró inexecutable esta norma, al encontrar que el Congreso de la República no realizó el trámite correspondiente a una ley estatutaria, conforme a lo establecido en el Artículo 152 de la Constitución Política el cual dictamina que mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará entre otras materias las “Instituciones y mecanismos de participación ciudadana”. En consecuencia, se presentó un nuevo proyecto de ley, dando como resultado la creación de la Ley 850 de 2003, norma que se propone desarrollar, como lo anunciamos el Artículo 103 y 270 de la Constitución Política de 1991.

En efecto, la Ley 850 de 2003 trae consigo el concepto de veeduría, los principios que rigen el ejercicio de las veedurías ciudadanas, los sujetos activos y pasivos del control social a la gestión pública, el procedimiento para la creación y registros de la veeduría, la actividad objeto de la vigilancia, incluyendo, además, los criterios, funciones e instrumentos de acción de las veedurías, entre otras categorías que fortalecen la labor del veedor y, posteriormente, se crea la Ley 1757 de 2015 que incorpora unas modificaciones con relación al estatuto de las veedurías. Se vislumbra entonces, la relevancia que ha tomado la participación ciudadana a través de las veedurías ciudadanas en el desarrollo del Estado colombiano y se destaca como de vital importancia abordar la siguiente conceptualización.

2.2. ¿Qué son las veedurías ciudadanas?

Estas se encuentran definidas en el artículo 1 de la ley 850 de 2003 de la siguiente manera:

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 la gestión pública, respecto a las autoridades, <sic> administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o 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.

PARÁGRAFO. Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley 142 de 1994.

Además, señala la Corte en la Sentencia C-292 de 2003 con relación a las veedurías ciudadanas que “ello no es otra cosa que la concreción del mandato señalado en los artículos 103 y 270 de la Carta, en la medida en que permite la creación de organizaciones de naturaleza privada, pero encargadas de velar por la transparencia en la gestión pública, particularmente en la correcta utilización de los recursos públicos y por la debida prestación de los servicios públicos”. (Corte Constitucional, 2003)

En este sentido, las veedurías se convierten en una manifestación democrática del poder popular de forma directa. Es así como se dimensiona una reestructuración de la participación, no solo en la toma de decisiones sino en la proyección de mecanismos de control que garantizan las condiciones de la buena gestión pública, de la correcta operación de la administración y, por demás, de un mejoramiento efectivo de las funciones estatales.

Vemos entonces, que las veedurías son medios a través de las cuales se efectiviza el principio expansivo de la democracia, en este caso presupone una intervención de los ciudadanos a través de acciones de participación ciudadana con la finalidad de tener injerencia en las decisiones que los afectan y con el objetivo de realizar un efectivo ejercicio de control social a la gestión pública.

2.3. Principios constitucionales que fundamentan la figura de las veedurías ciudadanas

El ejercicio de las veedurías ciudadanas, conforme lo cita la Corte en la sentencia C-292 de 2003, se sustenta en dos grandes principios:

- **El principio democrático:** Este principio irradia toda la labor de los veedores, desde el mismo momento en que deciden crear la veeduría y durante el ejercicio de su labor.
- **Principio de autonomía:** Este principio se sustenta en el origen privado de las veedurías y es una condición para el ejercicio libre de la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública

Estos principios enuncian como las actuaciones de las veedurías se enmarca desde el mismo momento de su creación en el principio de la democracia con relación a la toma de decisiones y en el principio de la autonomía que tienen estas en el ejercicio de su labor de control social a la gestión pública, el cual, se entiende que se desarrolla en un marco de total independencia frente a las entidades territoriales.

Por lo anterior, podemos evidenciar como los principios enunciados en el párrafo que antecede, permiten lograr en los ciudadanos un empoderamiento que coadyuva a lograr un verdadero ejercicio de participación en el ámbito de lo público a través de la labor propositiva y auditora de los veedores.

2.4. Sujetos del control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas

En este segmento ahondaremos sobre los sujetos activos y pasivos del control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas para, posteriormente, dar paso a la exposición del objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas.

- **Sujetos activos:**

Son sujetos activos, conforme lo dispone la ley 850 de 2003 en su artículo 2:

- Los ciudadanos: al hablar de ciudadanos debemos deducir que las veedurías se pueden crear con dos o más personas; además, se debe tener en cuenta, que la palabra ciudadano no solo comporta a los mayores de edad, sino que también es válido que los menores las integren. Es así como la Corte en la sentencia C-292 de 2003 ha afirmado que:

El enfrentamiento de problemas puntuales resulta razonable asumir que el ciudadano no sólo es el nacional mayor de edad, sino todo aquel que tenga un genuino interés en ver realizados los propósitos constitucionales del Estado, frente a un programa, contrato o actividad concreta.

Lo anterior conlleva a un problema adicional. ¿Están autorizadas las veedurías integradas por menores de edad? La Corte Constitucional no duda en reconocer a los menores el derecho a participar en la vigilancia de la gestión pública. El interés por lograr una mejor administración, libre de corrupción y dirigida a cumplir con los cometidos constitucionales, no es exclusivo de los adultos. La construcción de un mejor país, la posibilidad de disfrutar de los beneficios del desarrollo y alcanzar condiciones de vida que permitan el desarrollo pleno de las facultades y la personalidad de los menores, no son asuntos de los cuales los menores deban ser excluidos.

- Organizaciones comunitarias: En esta categoría contamos con organizaciones comunales, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley.

- **Sujetos pasivos:**

En esta categoría encontramos las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o

internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Es importante destacar, como ya lo hemos dicho, que la vigilancia de los recursos públicos se hará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, y la misma, 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.⁴

Además, es de suma importancia, resaltar en esta categoría, la obligación que tienen los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de los recursos públicos de difundir los planes, programas, proyectos o contratos con la finalidad de que los sujetos activos, es decir, los ciudadanos o las organizaciones conozcan su objeto y alcance y, así, puedan realizar el ejercicio de control social a través de la inscripción de una veeduría ciudadana.

2.5. Objeto de vigilancia de las veedurías ciudadanas en el ejercicio del control social a la gestión pública.

La Corte Constitucional ha indicado, al referirse al objeto de las veedurías ciudadanas, que estas se desarrollan a través de la vigilancia de la gestión pública preventiva y posterior a la ejecución de los recursos públicos, mediante los instrumentos otorgados por la ley 850 de 2003 y la ley 1757 de 2015.

Menciona además la Corte Constitucional en la sentencia C-292 de 2003 con relación tercer inciso del artículo 4 de la ley 850 de 2003 que las veedurías “ejercen una vigilancia preventiva y posterior”, lo que podría interpretarse como la exclusión del control simultáneo del plan, programa, proyecto o contrato objeto de control, pero, a su vez, en la misma sentencia, la Corte sostiene que:

⁴ Las categorías se explican conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 850 de 2003 y la sentencia C – 292 de 2003 de la Corte Constitucional.

La vigilancia a la gestión pública debe permitirse por regla general en cualquier momento, y no hacerlo sin justificación alguna constituye una restricción inadmisibles por desproporcionada

Por ejemplo, si durante la ejecución de una obra es cuando puede evidenciarse con mayor claridad una posible irregularidad, no resulta sensato rechazar el control concurrente con su realización, cuando es allí donde cobra mayor relevancia. Por lo mismo, dicha interpretación carece de fundamento objetivo o razonable, y no responde a las características propias de una veeduría ciudadana.

Además, cuando aludimos al objeto de vigilancia de los recursos públicos, es importante referirnos a lo que sucede particularmente con las empresas del Estado que si bien tienen un capital publico, también cuentan con un capital privado. Hablamos en esta ocasión del artículo 5, de la ley 850 de 2003, el cual presenta un debate⁵ sobre la posibilidad de ejercer vigilancia en las empresas con participación del Estado, únicamente “sobre los recursos de origen público”. Al respecto, la Corte Constitucional expresó que el análisis de la información se debe limitar a la gestión pública y a sus resultados tal cual como lo dice la ley, ello, porque no le es dable a los particulares invadir la esfera de lo privado en asuntos que no tienen esa relevancia pública; además, expone la corporación que es posible que, so pretexto de la participación ciudadana, las organizaciones cívicas invadieran la órbita privada de los particulares en asuntos ajenos a sus intereses.

⁵ Hablamos de debate porque para uno de los intervinientes en el proceso de estudio de constitucionalidad de la ley 850 de 2003, manifestó que esta limitación va en contravía de la revisión de resultados que indica el artículo 270 de la Constitución, más aún si se tiene en cuenta que “no es factible diferenciar hasta donde llega la gestión de lo público con recursos mixtos y qué de ello corresponde a uno o a otro si cuenta con un destino común”. La Corte discrepa de esa apreciación ya que la facultad de vigilancia está circunscrita, por expreso mandato constitucional, a la gestión pública y sus resultados, lo cual descarta la posibilidad de invadir la esfera privada en asuntos que no tienen esa relevancia pública. Lo contrario significaría autorizar que, so pretexto de la participación ciudadana y la realización de ciertos derechos políticos, las organizaciones cívicas invadieran la órbita privada de los particulares en asuntos ajenos a sus intereses.

De esta manera, no por el hecho de que el Estado tenga participación en una determinada empresa, donde también hay aportes privados, tienen los ciudadanos el derecho a ejercer vigilancia sobre la totalidad de las actividades de la empresa. De hacerlo se verían afectados los derechos de autonomía y de libertad de los particulares. En consecuencia, la Corte estima que en estos casos la limitación de la vigilancia a los recursos de origen público no sólo está justificada, sino que resultaba indispensable para garantizar los derechos de los particulares.

2.6. Función de las veedurías ciudadanas

Las veedurías tienen como función esencial, dentro del campo de acción de la participación ciudadana y por ende, dentro de nuestro sistema jurídico, el de cooperar con los órganos de control en la misión de vigilar la gestión pública; más aún, la Corte Constitucional advierte, que para poder realizar su función es necesario contar con disponibilidad de los ejecutores de los planes, programas, proyectos o contratos al momento de suministrar la información que poseen y la cual es requerida por los veedores también, afirma el tribunal que:

Sólo con un acceso pleno a dicha información, es posible ejercer una debida vigilancia. Así mismo, no puede asumirse que la función que realizan las veedurías sea seria y objetiva si se niega a evaluar información que no posee y que le es presentada o suministrada por particulares u órganos estatales. Vigilar la gestión pública demanda valorar opinión e información generada desde distintos sectores, de manera que se obtenga una visión completa del fenómeno objeto de observación. (Corte Constitucional, 2003).

Para el cumplimiento de las funciones de las veedurías, el artículo 15 de la Ley 850 de 2003 enuncia que estas podrán:

- **En desarrollo de su labor de vigilancia:**
 - a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad;
 - b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia;
 - c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales;
 - d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial;

- **En desarrollo de su labor auditora:**
 - 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;

- **En desarrollo de su labor de control social a la gestión pública:**

- h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;
- i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

Asimismo, se hace necesario, subrayar, que los veedores no pueden abusar de los derechos que les asisten, es decir, que las acciones que emprendan no se tornen en instrumentos de persecución e intromisión a la gestión pública. Es determinante que, para un buen ejercicio de la función de las veedurías, estas reciban toda la información necesaria para obtener una apreciación objetiva de la inversión del recurso, pero, es imperativo recalcar, que las veedurías no pueden coadministrar, su función es la de coadyuvar a los organismos de control en su labor de vigilancia.

2.7. Instrumentos de acción de las veedurías ciudadanas

Es pertinente referirse a los instrumentos de acción que tienen las veedurías para el ejercicio de su cometido. Al igual que con las funciones de las veedurías, los instrumentos que tiene estas y que trae la Ley 850 de 2003 son enunciativas y no debe entenderse como una categorización arbitraria del legislador, en este caso, se establecen las principales conforme lo considero el Congreso de la Republica de Colombia, en su momento⁶.

En efecto, el artículo 16 de la ley 850 de 2003, el cual fue modificado por el artículo 68 de la ley 1757 de 2015 expone que:

⁶ Este desarrollo legal sería acorde con la autonomía propia de las organizaciones privadas y con el derecho de la participación ciudadana que, en principio, no admitiría restricciones. Sentencia C – 292 de 2003.

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:

- **En desarrollo de las acciones de participación ciudadana:**

a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;

- **En desarrollo de su labor de control social a la gestión Pública:**

b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir delitos, contravenciones, detrimento del patrimonio público, 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;

d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993⁷;

e) En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

2.8. Principios del ejercicio del control social a la gestión pública a través de Veedurías Ciudadanas:

Ahora bien, con el objetivo de fortalecer el control social a la gestión pública a través de las veedurías ciudadanas, el estatuto de las veedurías ciudadanas precisa una serie de

⁷ ARTÍCULO 26. La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales, en los siguientes casos: b) A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la Ley.

principios, lo cuales, deben ser el punto de partida de las actuaciones de los veedores. En efecto, la sentencia C 292 de 2003 indica:

Los principios rectores de democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, eficacia y coordinación pueden ser considerados, prima facie, como ajustados a la Carta, ya que son el desarrollo de principios constitucionales en la materia.

Por consiguiente, estos principios se desarrollan en la Ley 850 de 2003 del artículo 7 al 14 y sobre estos la Corte Constitucional a manifestado:

- a) **Principio de democratización:** Las veedurías deben obrar en su organización y funcionamiento en forma democrática y participativa con la premisa de que sus integrantes tienen iguales derechos y obligaciones y, que las decisiones que se tomen deben ser por consenso o en su defecto por mayoría absoluta de los votos de sus integrantes. A propósito de este principio, considera la Corte, en la sentencia C 292 de 2003, “que la exigencia de que las decisiones se tomen -preferentemente- por consenso o por mayoría absoluta de votos al interior de las veedurías, concuerda con lo ordenado por la Constitución, ya que el Estado Colombiano encuentra en la democracia uno de sus principios básicos (artículo 1 C.P.). Y esta Corporación ha reconocido que el principio democrático es la síntesis de varios de los principios cardinales de nuestra cultura.

- b) **Principio de autonomía:** Las actuaciones de las veedurías gozan de plena autonomía frente a todas las entidades públicas y frente a los organismos institucionales de control, por consiguiente, los veedores, solo dependen de cumplir su la Constitución, la ley y su propio reglamento. Es importante señalar, que en ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos o recibir retribución económica alguna. En esta misma sentencia, la corte ha dicho en materia de autonomía que “constituye una garantía del ejercicio libre de la voluntad de los ciudadanos que asumen el papel de veedores, así como de las organizaciones que los agrupan. Conjuga varios elementos a través de los cuales los veedores y las veedurías pueden ejercer sus actividades.

- c) **Principio de Transparencia:** A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes y procedimientos consagrados en esta ley 850 de 2003 y ley 1757 de 2015, 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 realizadas, no solo, en la obligación del Estado de suministrar la información requerida, sino, el deber de las veedurías de informar a la comunidad la labor realizada, incluyendo, los recursos de financiación y, el origen de los mismos. Asimismo, es imperativo indicar como bien lo refiere la corte, que el principio de transparencia no puede entrar en conflicto con el derecho a la reserva de la información que establece la Constitución y la ley.
- d) **Principio de igualdad:** Las veedurías tendrán acceso a los espacios de participación en el control de la gestión pública. Los instrumentos y procedimientos previstos en la ley y las demás normas vigentes se aplicarán en condiciones de igualdad y de respeto a la diversidad. Es esencial, tener en cuenta la consideración de la corte en cuanto a este principio ya que ha señalado en numerosas ocasiones que, “la igualdad no es un principio aritmético. Ello permite que se establezcan criterios que justifican tratamientos diferenciales que no degeneren en tratos discriminatorios” (Sentencia C 292 de 2003).
- e) **Principio de Responsabilidad⁸:** La participación de las veedurías en el control social a la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus

⁸ No obstante, dicha responsabilidad debe ser entendida como la que corresponde a los individuos según la naturaleza y el objeto de la figura de las veedurías ciudadanas. Así, el objeto de esas organizaciones es ejercer vigilancia en ciertos ámbitos, pues responde a la necesidad de garantizar la participación ciudadana en la vigilancia de los recursos del Estado como expresión de un derecho político. En ese sentido, una interpretación sistemática de la ley lleva a concluir que la norma implica una responsabilidad de los veedores que se proyecta como resultado del ejercicio de un derecho político y por tanto es una responsabilidad de esa naturaleza.

El veedor, entonces, no puede ser concebido como un ciudadano que está libre de todo control, pues en todo caso es responsable, políticamente, frente a los demás miembros de la veeduría a la que pertenezca, a la sociedad en general y al Estado.

Interpretaciones aisladas llevarían a plantear que la norma se ocupa de un asunto que no le corresponde a una ley de este tipo, pues el establecimiento de sanciones no es objeto de este proyecto de ley. Pero como se vio anteriormente, una interpretación armónica permite descartar esta hermenéutica y lleva a concluir que la responsabilidad a que se refiere este artículo debe ser entendida en el marco del objeto de las veedurías. Esta responsabilidad, así como su entendimiento, operan sin perjuicio de eventuales conductas en las que incurra el

organizaciones y las autoridades, con el fin de dar cumplimiento de los fines del Estado. Es importante añadir, que tanto los entes vinculados en el plan, programa, proyecto o contrato, como las veedurías, deben responder por sus acciones ante la sociedad y el Estado.

- f) **Principio de Eficacia:** Las veedurías deberán contribuir con sus acciones a la satisfacción de necesidades colectivas y los logros de los fines del Estado Social de Derecho y, de esta manera, contribuir con el correcto uso de los recursos y lograr el efecto deseado con el plan, programa proyecto o contrato objeto del control.
- g) **Principio de Objetividad:** La actividad de las veedurías debe guiarse por criterios objetivos que impriman certeza a sus conclusiones y recomendaciones y las alejen de toda posible actitud parcializada o discriminatoria.
- h) **Principio de Legalidad:** Las veedurías ciudadanas deben actuar de conformidad con la Constitución y la ley y sus actuaciones deben realizarse en el marco del respetando la legalidad de los procedimientos, independientemente si sus gestiones son al interior de sus organizaciones o son acciones que se realizan a través de los entes de control.

Adicionalmente, el artículo 66 de la Ley 1757 de 2015 enuncia los principios del control social a lo publico y allí establece que:

Además de los consignados en la Ley 850 de 2003 como principios rectores de las veedurías las personas, entidades y organizaciones que ejerzan el control social lo harán con base en los principios de:

- a) **Oportunidad:** Buscando el impacto preventivo de su acción, informando en el momento adecuado;
- b) **Solidaridad:** Por cuanto se actúa para y en representación de las comunidades destinatarias de los bienes y servicios públicos, centrados en el interés general y, con especial énfasis, en el interés de los sectores marginados o más vulnerables de la población.

veedor y sean objeto de otro tipo de regulación o de responsabilidad, por ejemplo, en materia penal, que ha de regirse según las normas pertinentes. Sentencia C – 292 de 2003.

2.9. Derechos y deberes de las veedurías.

Es importante entonces, reconocer el valor que tienen las veedurías en la construcción de la esfera pública, vemos como la Ley tare de forma clara y reglada las competencias que tienen las veedurías y su papel en el desarrollo del Estado; pero, aunado a lo anterior, estas a su vez tienen derechos y deberes que deben cumplir y hacer cumplir al momento de ejercer el control social a lo publico.

Es así como, las veedurías registradas cuentan con una serie de derechos otorgados por la Ley 850 de 2003 en su artículo 17, de esta manera, en el ejercicio de su función, podrán informarse de los recursos asignados a los planes, programas, proyectos o contratos, no solo desde el momento en que se inicia la ejecución presupuestal, sino también, desde el mismo momento en que se plantea su viabilidad, ya que, como se planteó anteriormente, pueden ejercer un control de manera preventiva, posterior y concurrente; dicho de otra manera, las veedurías pueden realizar la verificación en cualquier etapa del proceso.

Así mismo, y como lo anunciamos al principio de este capítulo, las veedurías podrán presentar solicitudes ante la entidad objeto de vigilancia, de correctivos cuando la ejecución del plan, programa, proyecto o contrato no cumpla con las debidas especificaciones, inclusive, tendrán derecho a requerir medidas sancionatorias cuando dichas acciones causen graves perjuicios a la comunidad.

Con el propósito de profundizar en el examen de los planes, programas, proyectos o contratos, los veedores tienen derecho a demandar la entrega de la información que sustente las decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa, para ser más específicos, los supervisores, interventores, contratistas y las entidades contratantes tienen la obligación de suministrar cualquier información que requieran los veedores, siempre y cuando, tenga relación con el objeto de la veeduría y no goce de reserva legal en los términos de la ley 1712 de 2014 y demás normas que lo complementen.

Por otro lado, es clave subrayar, que en la ley 850 de 2003 quedo establecido, que las veedurías con motivo de mejorar su función de control, cuenta con la posibilidad de buscar un interrelación entre las veedurías para que de esta manera se fortalezcan las acciones en el ejercicio del control social a la gestión pública; así pues, el artículo 21 de la ley 850 de 2003, el cual, fue modificado por el artículo 67 de la ley 1757 de 2015, fijó el procedimiento para que se integren las veedurías que así lo deseen en una red de veedurías.

Por otra parte, para su funcionamiento, estas redes deben cumplir con una serie requisitos para su conformación, por lo tanto, deberán:

- a) Seguir los pasos para la inscripción. En este caso, se exigirán los mismos requisitos que requieren las organizaciones sin ánimo de lucro para ser inscritas ante las gobernaciones o alcaldías que tengan la competencia legal de inspección, control y vigilancia de dichas organizaciones.
- b) El reconocimiento de la red de Veedurías se deberá realizar ante las Personerías o ante las Cámaras de Comercio en cualquiera de las jurisdicciones donde quieran que pertenezca la red.

Por otro lado, las veedurías, además de contar con derechos, también cuentan con una serie de deberes que se adquieren al momento de su constitución, todavía más, si partimos de que los ciudadanos o las organizaciones representan la voluntad de un grupo de personas que los eligió de manera democrática para realizar un control a la gestión pública de un plan, programa, proyecto o contrato determinado.

Principalmente, podemos expresar, que los compromisos que adquieren las veedurías conforme a las disposiciones legales apuntan a la consolidación de un proceso de deliberación en una comunidad, considerando que a través de las veedurías se exponen las necesidades de las poblaciones, por ello, en primer lugar, deben definir su propio reglamento, este debe contener los elementos esenciales para regular el comportamiento de sus miembros y resolver las deliberaciones que se realicen al interior; en segundo lugar, haber realizado el

procedimiento establecido por la ley 850 de 2003 para su creación y registro; en tercer lugar, deben mantener una comunicación constante con la comunidad, para lograr, de esta manera, acoger las observaciones que estas presenten y, a su vez, exponerlas a la entidad objeto del control, presentando periódicamente informes a la colectividad de los avances en los procesos de control, incluyendo, las respuestas que han dado a las observaciones que hayan presentado y, de ser necesario, incluir en los informes los mecanismos de financiación de la veeduría y el origen de los recursos con los que se realiza la vigilancia y, por supuesto, aquellos deberes adicionales que señale la Constitución y la ley.

En resumen, vemos como en Colombia existe un marco normativo que invita a los ciudadanos a participar activamente en las decisiones que los afectan. Esta intervención se puede realizar a través de la constitución de una veeduría ciudadana, la cual, se puede registrar ante una Cámara de Comercio o ante una Personería; estas veedurías, a su vez, deben actuar en el marco de unos derechos y deberes que se estructuran en el respeto, a los principios de democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, eficacia, objetividad y legalidad; además, podrán, si así lo desean, constituir una red de veedurías que deben registrar en debida forma, esta se creará con el objetivo de establecer entre ellas comunicación, información, coordinación y colaboración y, así, aprovechar las experiencias y fortalecer el control social a la gestión pública.

Bajo la perspectiva de la revisión de las normas aquí consideradas, podemos afirmar que estas tienen un valor implícito, y es que otorga un procedimiento para establecer un canal de comunicación estructural de las poblaciones con las administraciones públicas. Se debe entender que el propósito de las veedurías no es crear un órgano inquisidor o un nuevo margen de represión sobre las disposiciones de gestión pública, efectivamente, su objetivo es la creación de ciudadanos empoderados de las actividades de control social, participando de manera activa en las soluciones a los problemas de manejo y transparente ejecución de los recursos que administran las diferentes entidades del Estado.

Conclusiones

El Estado se encuentra en una crisis de institucionalidad que demanda que la agenda pública se ocupe de revisar la importancia de la participación ciudadana a través del ejercicio de las veedurías ciudadanas como mecanismo de control social a la gestión pública. Estos esfuerzos deben enfocarse en preparar a los ciudadanos y empoderarlos de las acciones que los asisten para así lograr contrarrestar los actos de corrupción y lograr más eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos públicos.

En el desarrollo de esta tesis se ha podido observar la importancia que tienen las veedurías en el marco del control social a la gestión pública. Se propone entonces reconocer que en las veedurías ciudadanas, no solo existen como un actor del control social a la gestión pública, sino que se proyecta además con un valor adicional y es el de lograr un buen gobierno en la medida que la participación ciudadana permite dar cuenta sobre el correcto cumplimiento de los deberes inherentes al Estado, pero, esta construcción implica una diferencia estructural en la medida que las decisiones que afectan los recursos del Estado deberán ponerse en conocimiento de los ciudadanos para realizar la auditoria de su inversión antes, durante y, aun, con posterioridad a la ejecución de los mismos.

Esta conceptualización, nos lleva a determinar que el estudio alrededor el control social a la gestión pública y las veedurías ciudadanas lejos de entenderse desde una dimensión simplemente formal tiene que estar ligadas a una comprensión amplia de la participación, en la cual, los ciudadanos, las organizaciones civiles y otros colectivos se convierten en parte activa del desarrollo del Estado sin pretender convertirse en coadministradores de los recursos públicos.

Es así como, los ciudadanos desde una dimensión participativa construyen a partir de una idea colectiva y democrática su accionar frente al ejercicio del control social a la gestión pública. Esta gestión la desarrollaran en el maraco de los principios que hemos citados y, en especial, el principio de la autonomía, el cual, les permite obtener un papel protagónico en la

toma de decisiones con relación a la ejecución de los recursos públicos y apartarse de la intervención de las entidades territoriales.

Por lo tanto, es claro, que las normas aquí citadas generan una apuesta en la construcción de una esfera pública más incluyente, en la cual, se dimensiona un ciudadano empoderado del control social a la gestión pública cuya idea fundamental debe ser la de coadyuvar en la construcción de un mejor país a través de una intervención eficaz en la vigilancia de lo público

En términos funcionales, podemos identificar que a partir de la Constitución Política de 1991, la democracia y la participación ciudadana trascienden al punto de convertir a los ciudadanos en sujetos activos, representativos y participativos de una sociedad ávida de cambios en el manejo de lo público, deseosa de encontrar en sus gobernantes unos verdaderos administradores de los recursos del Estado; en este caso, las veedurías ciudadanas se convierten en uno de los eslabones más importantes para derrotar la malversación de recursos y el despropósito de un gobierno en cabeza de unos pocos encargados de desarrollar y ejecutar los planes, programas, proyectos y contratos.

Finalmente, este insumo vale en la medida que permite a los ciudadanos dimensionar de una manera simple, como a través de la participación ciudadana se puede desarrollar un ejercicio de control social a lo público y que esta vigilancia se podrá realizar a través de la constitución de una veeduría ciudadana. En el siglo XXI se debe propender por lograr el buen gobierno a través de métodos que permitan lograr de manera transparente la verificación de la ejecución de los recursos públicos y su eficiente ejecución.

Bibliografía

- Congreso de la Republica de Colombia. (2003). Ley 850. Gaceta Oficial. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0850_2003.html
- Congreso de la Republica de Colombia. (2014). Ley 1712 . Gaceta Oficial. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html
- Congreso de la Republica de Colombia. (2015). Ley 1757. Gaceta oficial: Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Corte constitucional. (2015). Sentencia C 150 de 2015 <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>
- Corte Constitucional, (2003). Sentencia C 292 de 2003. Gaceta Oficial, Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-292-03.htm>
- Corte Constitucional. (2000). Sentencia C 1338 de 2000. Gaceta Oficial. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1338-00.htm>
- Corte Constitucional. (1994). Sentencia C 180 de 1994. Gaceta oficial Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm>
- Corte Constitucional. (1998) Sentencia T 068 de 1998. Gaceta Oficial, Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-068-98.htm>

- Henao Hadrón, J. (1997). Panorama del Derecho Constitucional Bogotá: Editorial Temis
- Jaramillo J, García Villegas, M, Uprimny, R. (2017). El derecho frente al poder. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Maceo Rizo. (2011). La participación ciudadana en la constitución de 1991. Pensamiento Jurídico. num.30. p. 129-160. Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36714/39502>
- Montoya, Vásquez y Restrepo. (2015). Coexistencia y uso estratégico de los modelos de participación política en los procesos de transformación urbana en Colombia. Revista Estudios de Derecho. Vol 72, num 160. disponible en <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/view/323341>
- Múnera Ruiz, L. (1999). Los estudios sobre participación ciudadana. democracia. disponible en <http://bdigital.unal.edu.co/39974/1/Estudios%20sobre%20participacion.pdf>