

LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS COMO GARANTE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN  
COLOMBIA A LA LUZ DE LA LEY 850 DE 2003.

ROMAN ALFREDO CASTAÑEDA MORALES

JESSICA PAOLA PIEDRAHITA JAIMES

UNIVERSIDAD LA GRANCOLOMBIA  
FACULTAD DE POSTGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
FUNDAMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA  
BOGOTÁ 2018

LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS COMO GARANTE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN  
COLOMBIA A LA LUZ DE LA LEY 850 DE 2003.

ROMAN ALFREDO CASTAÑEDA MORALES

JESSICA PAOLA PIEDRAHITA JAIMES

SANDRA MARCELA CASTAÑEDA CASTAÑEDA

AVANCES DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD LA GRANCOLOMBIA

FACULTAD DE POSTGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

FUNDAMENTACIÓN EPISTEMOLÓGICA

BOGOTÁ 2018

## Resumen

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, por medio de la cual se autodenomina Colombia como un Estado social de Derecho, Republica unitaria y democracia participativa, nacen las Veedurías Ciudadanas las cuales pretenden garantizar la Participación Ciudadana, aumentando la confianza de los habitantes del territorio nacional y los resultados positivos de las políticas públicas generadas por el Estado; se hace necesario tener una buena planeación y control por medio de la cual se pueda identificar con claridad los problemas que estas políticas puedan generar, para así subsanar y buscar las mejores soluciones para la ciudadanía, toda vez que lo que se busca fortalecer es la confianza de los ciudadanos y para ello se necesita que el Estado trabaje y se esfuerce por cumplir sus metas propuestas mediante el principio de transparencia, acceso a la información, oportunidad y calidad.

Palabras claves: Participación ciudadana, Control social, Veeduría Ciudadana, Gestión pública.

Abstract:

With the entry into force of the Political Constitution of 1991, through which Colombia calls itself a social State of Law, unitary Republic and participatory democracy, the Citizen Veciendas which ensure Citizen Participation, increasing the confidence of the inhabitants of the national territory and the positive results of public policies generated by the State; it is necessary to have a good planning and control by means of which one can identify with the problems that these families can generate, in order to correct and find the best solutions for the citizenship, since what is sought is the confidence of the citizens and for this, it is necessary that the State works and strives to achieve its goals, through the principle of transparency, access to information, opportunity and quality.

## Contenido

<b>Capítulo 1: Antecedentes de las veedurías ciudadanas</b> .....	<b>6</b>
1.1 Planteamiento del problema de investigación.....	6
1.2 Línea de investigación .....	11
1.3 Justificación .....	11
1.4 Objetivos generales y específicos.....	13
1.5 Marco referencial .....	14
1.5.1 Marco teórico conceptual .....	14
1.5.2 Marco jurídico .....	24
<b>Capítulo 2: Alcance e interpretación de la vigilancia ejercida por las veedurías ciudadanas.</b>	<b>31</b>
2.1 Concepto de Veeduría Ciudadana a la luz de la legislación colombiana .....	31
2.1.1 Objetos de las Veedurías Ciudadanas .....	32
2.1.2 Ámbito del ejercicio de la vigilancia .....	33
2.1.3 Que pueden vigilar las Veedurías ciudadanas .....	34
2.1.4 ¿En qué momento de la gestión pública la veeduría ciudadana ejerce vigilancia?.....	36
2.2 Organismo sobre los cuales las veedurías ciudadanas ejerce vigilancia .....	36
2.2.1 ¿Cuáles son las materias o temas de especial importancia a las que se dirige la vigilancia que ejercen las veedurías ciudadanas?.....	36
2.1.2 ¿Qué recursos deben vigilar las veedurías ciudadanas? .....	37
2.1.3 ¿A quiénes vigilan las veedurías ciudadanas? .....	38
2.3 Principios rectores del ejercicio de las Veedurías Ciudadanas .....	40
<b>Capítulo 3: Participación en el Control social a la gestión pública.</b> .....	<b>45</b>
3.1 La participación como derecho fundamental .....	45
3.2 Participación ciudadana en Colombia .....	48
3.3 La Veeduría Ciudadana como garante de los recursos públicos a través del control social a la gestión pública .....	50

3.4 Conclusión .....51

Referencias.....55

## Capítulo 1

### Antecedentes de las veedurías ciudadanas

#### 1.1 Planteamiento del problema de investigación

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, por medio de la cual se reconoce a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado como una República Unitaria descentralizada, en la cual se consagra que: “la ley indicará la organización de las formas y los sistemas mediante los cuales los ciudadanos vigilarán la gestión pública en los diferentes niveles y sectores de la administración y sus resultados” (Congreso de la República, 1991), nace a la vida jurídica un ente denominado Veeduría Ciudadana, iniciando así un proceso administrativo, participativo, y democrático el cual abrió las puertas al control de gestión pública, así pues, “la práctica de las Veedurías es reciente, pero está se ha convertido en uno de los mecanismos fundamentales del control ciudadano de la gestión de bienes y servicios públicos” (Velásquez, 1998).

El Congreso de la República reguló los mecanismos de participación ciudadana a través de una ley estatutaria 134 de 1994, normativa que en el artículo 100 establece que:

Las organizaciones civiles podrán constituir Veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos”. De igual forma, que “La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se

empleen los recursos públicos de acuerdo con la norma suprema y la ley que reglamente el Artículo 270 de la Constitución Política. (Ley 134, art 100, 1994)

Durante los años 1998 y 1999 el Congreso de la República desarrolló un proceso legislativo para reglamentar las Veedurías Ciudadanas como una de las formas de participación para el ejercicio del control social a la gestión pública, el cual culminó con la expedición de la Ley 563 de 2000, mediante la Sentencia C-1338 de 2000, la Corte Constitucional, declaró inexecutable ésta norma, al encontrar que el Congreso de la República no realizó el trámite que le correspondía a una ley estatutaria, a juicio de la Corte:

El Congreso de la República al expedir a través de trámite ordinario la Ley 563 de 2000, mediante la cual se reglamentan integralmente las Veedurías ciudadanas, desconoció el artículo 152 superior que le obligaba a adoptarla mediante trámite estatutario. En tal virtud, la referida Ley presenta un vicio de inexecutable y así se declarará.

En el año 2001 y ante la declaratoria de inexecutable de la Ley 563 de 2000, el Congreso de la República retomó el desarrollo del artículo 270 de la Constitución que sanciona de la Ley 850 de 2003 la cual fue declarada executable por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C - 292 de 2003.

Es así entonces como las Veedurías ciudadanas constituyen una institución que materializa la democracia participativa por medio de la cual el derecho a acceder a la información constituye un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho político fundamental a participar en el control del poder político, de lo cual depende la efectividad del principio de responsabilidad política así como la materialización del principio de publicidad que rige la función administrativa, es por ello que las Veedurías Ciudadanas tienen como misión verificar que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes, controlar a los funcionarios y trabajadores distritales para que cumplan sus deberes, y solicitar a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias administrativas.

Las Veedurías ciudadanas en Colombia, se constituyen en un derecho que tienen todos los ciudadanos para participar en la Gestión Pública, ya que su papel no se limita exclusivamente a vigilar o exigir, se orienta a que los ciudadanos propongan alternativas de solución, teniendo en cuenta, la evolución que han tenido a lo largo de los años las tendencias administrativas, plantea la necesidad de una administración pública abierta, la cual sea: transparente, participativa, comunicativa y rinda cuentas a la ciudadanía. Las Veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior, por medio de la cual hacen recomendaciones ante entidades que ejecutan un programa, proyecto o contrato ante los organismos de control correspondientes.

Sin embargo, el Estado junto con las entidades públicas son las responsables de dar a conocer y facilitar, los mecanismos de participación, control y fiscalización, por parte de la

ciudadanía pese a los esfuerzos legislativos por promover las Veedurías Ciudadanas y la participación ciudadana, no existen evidencias de ello, por lo menos lo que respecta a la fiscalización y al control.

Si existe la participación ciudadana en el control de la Gestión Pública esta no se hace evidente, dado que los resultados de gestión no son los más óptimos; los escándalos respecto a la contratación en la Gestión Pública son innumerables, el desfaldo de los recursos públicos se hace cada día más evidente, pero la ciudadanía pareciese insensible frente a las situaciones de despilfarro y pocos resultados en la misma. (Tapiero, septiembre 10, 2013).

En Colombia día a día se enfrenta a constantes casos de corrupción, los cuales son considerados como el más grande obstáculo que tiene como país para generar un desarrollo económico y así lograr una erradicación de pobreza y pérdida de legitimidad por parte del Estado; combatirla es un tema que cada día se busca persuadir, y con la Constitución de 1991 fue una de las principales metas, que a través de la participación ciudadana se lograra por fin acabar con la corrupción; es precisamente en este momento donde las Veedurías Ciudadanas se postulan como mecanismos importantes los cuales tienen como fin principal contrarrestar dicho problema; toda vez que “un Estado fuerte y consolidado parte de la atención e importancia que se le brinde a la participación De la población y de la comunidad en los ámbitos de la Gestión Pública” (Cardona, S. 2012. P 20).

Teniendo en cuenta que los procesos administrativos en Bogotá a diario son cuestionados, surge esta premisa del cuestionamiento a resolver en pro de consolidar y mejorar la función que cumplen las Veedurías Ciudadanas de control social a la Gestión Pública, que ejercen por mandato Constitucional, por tanto se delimita el objeto de la actual investigación en la siguiente pregunta: ¿Qué tan eficaz la función que ejercen las Veedurías Ciudadanas respecto a la ejecución y función de los recursos públicos en Colombia?.

## 1.2 Línea de investigación

La línea de investigación de la facultad de derecho que se pretende trabajar de forma principal y la que se ajusta al planteamiento del problema es la línea de Contratación Estatal, porque la idea se dirige a Analizar la eficacia de las funciones ejercidas por las Veedurías en Colombia frente a la ejecución de la gestión pública.

## 1.3 Justificación

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, por medio de la cual la participación ciudadana se convierte en un logro que busca garantizar el bien colectivo y el buen uso de los recursos dados al Estado para así regular la Administración Pública, la cual pretende establecer una relación más estrecha entre el Estado y los habitantes del territorio Nacional, para que de esta manera la ejecución y control de la Gestión Pública este con un constante control por

parte de la ciudadanía, dando así la oportunidad de una activa participación en las decisiones tomadas por el Estado.

Las Veedurías Ciudadanas nacen entonces, como una herramienta a mano de los ciudadanos que tiene como principal objetivo la defensa de bienes e intereses colectivos, por lo cual debe gozar de un conocimiento que debe ser transmitido para valorar la actividad que es objeto de vigilancia y control, por ello su objetivo principal debe estar sujeto a un mecanismo de información veraz y oportuna en el tiempo y términos solicitados.

Si bien es cierto, en el año 2005, la administración Distrital organizó Red Institucional Distrital de Apoyo a Las Veedurías Ciudadanas, los esfuerzos administrativos de esta Red no son evidentes frente a la ciudadanía; razón por la cual se necesita analizar el fomento y promoción del control ciudadano por parte de la Administración Distrital, con el objetivo de identificar las potencialidades y falencias, y en el mismo sentido, generar posibles estrategias de integración a la Red.

Teniendo en cuenta lo anterior y que en la actualidad los procesos administrativos, de Gestión Pública y la función que ejecuta las Veedurías se ven a diario cuestionadas, surge la necesidad de evidenciar la eficacia de los procesos participativos democráticos que ejecutan las Veedurías Ciudadanas, mediante los cuales está involucrada la sociedad civil. Es por ello que indagar acerca de la efectividad de las Veedurías Ciudadanas es de vital importancia para así

poder determinar el compromiso de la ciudadanía con el Estado, para así ayudar con el desarrollo y buen manejo de los Recursos Públicos.

#### **1.4 Objetivos**

a. Objetivo General

Analizar la eficacia de las funciones ejercidas por las Veedurías en Colombia frente a la ejecución de la Gestión Pública.

b. Objetivos Específicos:

- Revisar de acuerdo a la normativa vigente, el alcance del concepto de Veeduría y sus funciones frente a la protección del erario público en Colombia.
- Estudiar las competencias dadas a las Veedurías por la Ley en pro de gestionar garantizar y ejercer la vigilancia sobre la Gestión Pública
- Examinar la efectividad de las Veedurías como mecanismo de participación ciudadana.

#### **1.5 Marco Referencial**

### 1.5.1 Marco Teórico - conceptual

Las Veedurías Ciudadanas tienen como objeto la vigilancia la Gestión Pública según lo establecido en el artículo 270 de la Constitución Política de Colombia y en los artículos 100 de la Ley 134 de 1994, y 1 - 4 de la Ley 850 de 2003. La Corte Constitucional señala, que:

La expresión Gestión Pública incluye no sólo la prestación de un servicio público, o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares. La Corte precisa que la Gestión Pública comprende actividades de propuesta, selección, desarrollo y seguimiento de programas y de ejecutores de tales programas, lo cual incluye la ejecución de contratos o la prestación de un servicio público. (Corte Constitucional, Sala Plena, Abril 8, 2003).

Se deduce de lo anterior que la Gestión Pública incluye un momento de propuesta o planeación de las actividades por realizar, lo cual por lo general se realiza a través del plan de desarrollo, la definición de programas y proyectos y la formulación del presupuesto; un momento de desarrollo o ejecución mediante la contratación o la realización de los programas, proyectos o servicios, y un momento de seguimiento y evaluación, comparando si se cumplió con lo planeado para realizar ajustes a los planes y rendir cuentas.

El artículo 4 de la Ley 850 de 2003 señala que esta vigilancia se podrá ejercer sobre la Gestión Administrativa, que se refiere al cumplimiento de un conjunto de actividades o a la gestión de asuntos para la satisfacción de las necesidades generales de los habitantes, en concordancia con la Ley 489 de 1998 de acuerdo con el siguiente concepto: las actividades y funciones administrativas corresponden principalmente a una de las funciones del poder público, la del Ejecutivo. No obstante, los demás organismos y entidades de naturaleza pública de las otras ramas del poder público también realizan actividades y funciones administrativas para expedir las leyes o administrar justicia.

El artículo 4 de la Ley 850 de 2003 dice que “(...) Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión (...)” Ello podría ser interpretado como si las Veedurías sólo pudieran ejercer vigilancia antes de iniciar la gestión y con posterioridad a ello. Al respecto, la Corte Constitucional enfatizó en la Sentencia C-292 de 2003 que el contenido modal de la palabra ejercen dentro del artículo 4 de la Ley 850 de 2003, es de permiso y que por tal motivo el control que hacen las veedurías ciudadanas es permanente, es decir, esta vigilancia se puede realizar en cualquier momento de la Gestión Pública. La Corte Constitucional precisa que:

Las Veedurías pueden realizar un control simultáneo a la Gestión Pública. Un ejemplo de vigilancia simultánea a la gestión, es cuando durante la ejecución de una obra

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 su parte, vigilar preventivamente quiere decir que se vigila el momento cuando se toman las decisiones sobre planes, programas, proyectos o acciones por seguir, es decir, en el momento de la planeación. La vigilancia posterior ocurre cuando se vigilan los resultados de la Gestión Pública, una obra terminada, un proyecto concluido o un servicio prestado. Por ejemplo: una Veeduría establece como objeto de vigilancia el proyecto de construcción de una carretera que se realizará en tres (3) años. La vigilancia permanente de esta gestión puede darse desde el momento cuando se diseñen los planos de la obra, seguir durante la construcción de la carretera y terminar después de entregada la obra.

Según lo establece el artículo 4 de la Ley 850 de 2003, las Veedurías Ciudadanas podrán vigilar especialmente:

1. La correcta aplicación de los recursos y la forma como estos se asignen de acuerdo con la ley y lo planeado.
2. La cobertura efectiva de beneficiarios, conforme a la Ley y los planes.
3. La calidad, oportunidad y efectividad de la intervención pública.
4. La calidad, oportunidad y efectividad de la Contratación Pública.
5. La diligencia de las autoridades en garantizar los objetivos del Estado.

Estos temas deben atender al interés general y cumplir con los principios de la función administrativa (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad) mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. La Ley 850 de 2003, resalta estas materias como de especial importancia sin ser exclusivas; por ello, las Veedurías podrán tomar como objeto de vigilancia otras materias que sean de su interés.

Las Veedurías Ciudadanas deben vigilar los Recursos Públicos; esto es, prestar especial atención a la forma como estos se asignan, se presupuestan, se aprueban y se distribuyen de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, el sistema general de participaciones y en otras disposiciones legales específicas sobre uso de bienes y recursos, así como en lo previsto en los planes aprobados. La Contaduría General de la Nación establece que los Recursos Públicos son:

Los bienes, derechos y valores provenientes de impuestos, tarifas, transferencias, donaciones, participaciones, aportes, partes de capital, venta de bienes y servicios a precios de mercado y no mercado, y los definidos como tales en las normas y disposiciones legales. Estos recursos están relacionados con una estructura de presupuesto público y tienen como propósito desarrollar funciones de cometido estatal. La aplicación, transformación y acumulación de dichos recursos, bajo control de una entidad pública o

privada, expresan la riqueza y representan el patrimonio público (Contaduría General de la Nación, Octubre 20, 2011).

Se entienden también como bienes de beneficio y uso público aquellos:

Destinados para el uso y goce de los habitantes del territorio nacional (...) orientados a generar bienestar social o a exaltar los valores culturales y preservar el origen de los pueblos y su evolución. Estos bienes son de dominio de la entidad contable pública y pueden o no, ser administrados por ésta. Incluye los bienes formados o adquiridos en virtud de la ejecución de contratos de concesión. (Ibidem, 2011)

Con base en la Ley Orgánica del Presupuesto, las entidades públicas formulan sus planes y presupuestos públicos, destinando recursos humanos y administrativos en cumplimiento de las responsabilidades asignadas y lo planeado para cada año. Para vigilar la correcta aplicación de los recursos, las Veedurías Ciudadanas deberán conocer el plan presupuestal de la entidad o el proyecto objeto de vigilancia.

De igual forma, las Veedurías Ciudadanas deberán conocer la reglamentación que exista para el manejo de recursos en temas específicos como salud, vivienda, educación y agua potable entre otros, provenientes de fuentes específicas como el sistema general de participaciones, regalías y otras transferencias. Además de los recursos financieros, existen otros que son objeto de vigilancia tales como los bienes de uso público, los parques naturales,

las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación, las vías de comunicación, los parques, los museos y monumentos, entre otros, cuyo valor económico puede cuantificarse como Recurso Público.

Vigilar la cobertura significa analizar quiénes son beneficiarios de un servicio o programa público en relación con el total de la población que lo requiere. Para vigilar la cobertura es necesario que el plan, programa, proyecto o servicio haya definido cuál es la población beneficiaria y conocer las normas o estudios con base en los cuales se tomó la decisión de seleccionar dicho grupo. El artículo 365 la Constitución Política se refiere a la cobertura de los servicios públicos al establecer que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

En consecuencia, todos los habitantes del territorio nacional son beneficiarios de los derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales, colectivos y del medio ambiente y corresponde al Estado garantizar su atención. Lo anterior implica el esfuerzo presupuestal y de planificación del Estado, de conformidad con las reglas y procedimientos establecidos, en la medida en que se elaboren los respectivos planes y se obtengan los recursos para desarrollarlos.

La contratación, como materia de vigilancia, implica verificar que todas las etapas (precontractual, contractual y post-contractual) se realicen en los tiempos definidos en la programación y de acuerdo con las necesidades de contratación que tengan las entidades públicas, con los recursos previstos para ello y en los términos definidos en el Estatuto General de Contratación Pública. Vigilar la calidad de la contratación significa que la Veeduría debe verificar que existan un plan anual de contratación y los estudios y aprobaciones necesarias. A través de estas actividades se verifica si la entidad organizó la contratación y si esta responde a necesidades para la provisión de un bien o servicio a su cargo. Vigilar la oportunidad de la contratación implica hacer seguimiento al cumplimiento en los tiempos y fechas previstas en los planes y en los cronogramas fijados para la gestión de los contratos y verificar que el objeto de los contratos y la entrega de productos se cumplan en los plazos previstos.

Para vigilar la efectividad de la contratación debe analizarse la utilidad de los resultados de la contratación realizada. Es decir, evaluar para qué sirvió lo contratado, si mejoró la situación o el servicio que se proponía atender y si se dio un buen manejo a los recursos previstos en el contrato. Para verificar los cambios generados con la ejecución del contrato hay que saber cómo estaban las cosas antes de desarrollarlo (estudios y documentos previos) para compararlo con la situación hallada una vez se entreguen los productos contratados. Este impacto también puede identificarse consultando la opinión de los beneficiarios acerca de los cambios experimentados con los resultados objeto del contrato.

Las Veedurías pueden vigilar las entidades u organismos nacionales o territoriales, bien sean de naturaleza pública o privada, que cumplan Funciones Públicas incluyendo la rama ejecutiva, legislativa, judicial y los órganos de control y que, por tanto, desarrollan la Gestión Pública, así como las organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país y ejecuten programas, proyectos y contratos o presten un servicio público y que cuenten con recursos del Estado.

La Ley 850 de 2003 exige dos requisitos para que las entidades puedan ser objeto de control por parte de los ciudadanos:

1. Tener dentro de su capital Recursos Públicos
2. Que cumplan funciones públicas y/o administrativas.

La Administración Pública se integrará por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tiene a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos a cargo del Estado colombiano. (Ley 489, Art 39, 1998).

En la Rama Ejecutiva, las entidades que vigilen las Veedurías Ciudadanas pueden ser del nivel nacional o territorial tales como ministerios y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y de economía

mixta, Alcaldías y Gobernaciones, a quienes les corresponde definir las políticas, orientar, coordinar, controlar y evaluar a otras entidades bajo su tutela en el cumplimiento de las actividades estatales. También pueden ser vigilados por las Veedurías Ciudadanas los organismos pertenecientes a otras Ramas del Poder Público cuando ejecutan actos que por su naturaleza son de carácter administrativo, según Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil.

Adicionalmente, los ciudadanos pueden vigilar organismos particulares que cumplen funciones públicas, pues la C-563 de 2008 señala que: Así, en tanto que titulares de funciones públicas, los particulares a los cuales estas se han asignado asumen las consiguientes responsabilidades públicas, con todas las consecuencias que ello comporta en materia penal, disciplinaria, fiscal o civil.

La Corte en sentencia C-866 de 1999 se ha pronunciado en este sentido al señalar que: particulares (...) solo pueden llevar a cabo aquello que en virtud de la atribución viene ser de su competencia y, conforme al propio artículo 6 de la Carta, responden entonces por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, como lo hacen los Servidores Públicos.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 850 de 2003, que reglamenta las Veedurías Ciudadanas, y en el artículo 270 de la Constitución Política sólo podrán vigilar acciones,

mecanismos, decisiones o instrumentos (planes, programas, disposiciones legales, contratos) creados para la implementación de las políticas públicas. Esta limitación fue determinada por la Corte Constitucional en el numeral 51 de la Sentencia C-292 de 2003, al promulgar la inexecutable del literal j) del artículo 16 del Proyecto de Ley, en el cual se señala que el ámbito de la participación ciudadana es la Gestión Pública, por lo que el objeto de la vigilancia no puede exceder el marco constitucional al pretender que las Veedurías vigilen el cumplimiento de objetivos relativos a la promoción del desarrollo integral de la sociedad, lo cual no corresponde propiamente a la Gestión Pública.

Las Veedurías Ciudadanas, se entiende como 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, 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. (ley 850, Art 1, 2003).

Toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares, la Corte precisa que la Gestión Pública “comprende actividades de propuesta, selección, desarrollo y seguimiento de programas y de ejecutores de tales programas” (Corte Constitucional. Sala Plena, Abril 8, 2003), lo cual incluye la ejecución de contratos o la prestación de un Servicio Público.

## 1.5.2 Marco Jurídico

En primera instancia es necesario identificar que la Constitución Política de Colombia de 1991, es la vía jurídica de primer grado que establece la participación ciudadana como mecanismo de injerencia de los ciudadanos en la toma de decisiones y en el control de la ejecución de las mismas. En el Artículo 1 de la Constitución, define al país como una “República unitaria, descentralizada, participativa y pluralista”.

En el artículo 2 de la Constitución se indican los fines esenciales del Estado, y respecto a la participación y al control ciudadano se establece como fin “(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. (Congreso de la Republica, 1991).

El artículo 40, identifica como derecho fundamental la participación de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político, y para ello establece formas y mecanismos mediante los cuales los ciudadanos ejercen este derecho fundamental (Congreso de la República, 1991).

Mediante el artículo 103 de la Constitución se abren los espacios de participación democrática de los ciudadanos, estableciendo como mecanismos para ello el voto, el

plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Ahora bien, en el Artículo 152 se indica que el Congreso de la Republica, establecerá Leyes Estatutarias que regulara diferentes materias, entre esas se encuentran:

Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; Administración de justicia; Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; Estados de excepción (Congreso de la Republica, 1991), dejando claro que la participación ciudadana se fomentara a través de la leyes.

En apartes siguientes, el Artículo 270 se constituye como puerta para la organización de las formas y los sistemas mediante los cuales los ciudadanos vigilaran la Gestión Pública en los diferentes niveles y sectores de la administración y sus resultados.

La ley 850 de 2003 por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas es la herramienta jurídica principal mediante la cuales se ejerce el control ciudadano a la Gestión Pública.

En primera instancia define las Veedurías Ciudadanas en el artículo 1, como 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, 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.(Ley 850, Art. 1, 2003).

Esta Ley establece el procedimiento mediante el cual se organizan las Veedurías Ciudadanas, cuales son los objetos y situaciones de control, los objetivos de las Veedurías, los medios de acción, los derechos y deberes. Además de ello, indica que estas podrán organizarse en redes de acuerdo a los niveles territoriales donde estén ubicadas y de acuerdo a los temas o sectores objeto de control de las mismas.

La Ley 80 de 1993 Por medio de la cual se establece el Estatuto General de la Contratación Pública, también incentiva la participación ciudadana en el control de la Gestión Pública. Mediante el artículo 66 de esta Ley, se constituye la vigilancia y el control de los contratos y procesos de contratación por parte de la ciudadanía: Todo contrato que celebren las Entidades Estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.

Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los Servidores Públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de Contratación Estatal. (Ley 80, Art66, 1993).

Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas (Ley 80, Art66, 1993), dejando así instaurado que las entidades públicas serán garantes y fomentaran la participación Ciudadana en el Control de la gestión Pública.

La ley 134 de 1994, la ley de los mecanismos de Participación Ciudadana, es otro referente de proceso legislativo mediante el cual la fomenta y garantiza; en el artículo 99 de la ley, se indica que:

La participación en la Gestión Administrativa se ejercerá por los particulares y por las organizaciones civiles en los términos de la constitución, y de aquellos que se señalen mediante la ley que desarrolle el inciso final del artículo 103 de la Constitución Política y establezcan los procedimientos reglamentarios requeridos para el efecto, los requisitos que

deban cumplirse, la definición de las decisiones y materias objeto de la participación, así como de sus excepciones y las entidades en las cuales operarán estos procedimientos (Ley 134, Art 99, 1994).

De acuerdo al artículo 100 de la misma ley, las Veedurías Ciudadanas se entienden como organizaciones civiles que se constituyen con el fin de vigilar la Gestión Pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos en todos los niveles territoriales.

Ley 489 de 1998, Por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la Administración Pública, en su artículo 32, estableció como obligación para las entidades y organismos para la Administración Pública desarrollar su gestión de acuerdo a los principios de participación y democratización de la Gestión Pública.

En este sentido se podrán organizar diferentes actividades como.

1. Convocar a audiencias públicas,
2. Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana,
3. Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos,
4. Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos,
5. Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan,
6. Aplicar mecanismos

que brinden transparencia al ejercicio de la Función Administrativa. (Congreso de la Republica, 1998)

Ahora bien, el artículo 34 de la ley 489 de 1998, habla también del ejercicio del Control Social en la Administración a través de las Veedurías Ciudadanas, dejando el camino para que las entidades se obliguen a propiciar el apoyo y fomento requerido para el ejercicio de este control.

A nivel distrital, se regularon las instancias y los mecanismos mediante los cuales la administración promueve las Veedurías Ciudadanas. A partir del acuerdo 142 de 2005, Por medio del cual se adoptan mecanismos e instancias para apoyar y promover en el ámbito distrital las Veedurías Ciudadanas y se dictan otras disposiciones.

Dentro de los aspectos más relevantes de este acto administrativo se encuentra el establecimiento de la Red Institucional Distrital de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, la cual se integrará con la Veeduría Distrital, la Personería de Bogotá, D.C., la Contraloría Distrital, la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de Acción Comunal, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Universidad Distrital, indicándole como funciones:

a. Establecer las políticas públicas institucionales para promover, apoyar e impulsar los espacios necesarios para el Control Social.

- b. Brindar asesoría legal para garantizar la eficacia del Control Social de la Gestión Pública.
- c. Diseñar metodologías de evaluación de la Gestión Pública, orientadas a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las Veedurías Ciudadanas.
- d. Diseñar los programas de capacitación que demanden las Veedurías Ciudadanas.
- e. Suministrar la información sobre los planes, programas y proyectos adoptados, así como los recursos que hayan sido asignados

## Capítulo 2

### **Alcance e interpretación de la vigilancia ejercida por las Veedurías Ciudadanas.**

#### 2.1 Concepto de Veeduría Ciudadana a la luz de la legislación Colombiana

A la luz del artículo 1° de la ley 850 de 2003, 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, 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.

Esto quiere decir que las Veedurías Ciudadanas son el mecanismo democrático que todo ciudadano Colombiano tiene por medio del cual puede ejercer control sobre la Gestión Pública, no solo de entidades de carácter estatal si no de privadas siempre y cuando esta se encuentre sujeta a la prestación de un servicio a Entidades del Estado. Para que así los ciudadanos

tengan una participación activa en el mejoramiento, vigilancia y control de los procesos que lleva cada entidad, sirviendo esto como mecanismo para denunciar malos manejos, deficiencias o irregularidades evidenciadas en el cumplimiento de las funciones públicas, siendo esta una atribución otorgada a los ciudadanos y no como se podría pensar una sustitución de la función que cumplen los órganos de control del Estado.

### **2.1.1 Objetos de las Veedurías Ciudadanas**

La vigilancia de la Gestión Pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la Gestión Administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad. (Ley 850, Art 4, 2003)

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

Las Veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos. (Ley 850, Art 4, 2003)

Se debe resaltar que adicional a lo que la norma indica y más allá de ella lo que en realidad se busca con las Veedurías Ciudadanas es dar alcance al principio Constitucional donde Colombia se auto-reconoce como un Estado Social de Derecho, permitiendo por medio de la participación ciudadana ya sea de manera individual o colectiva realizar el seguimiento y la vigilancia de la Gestión Pública en ejercicio del derecho a la participación en el control, a través de diferentes mecanismos con la expectativa de que sus observaciones y recomendaciones puedan incidir frente a las decisiones y actuaciones de los agentes, estatales o privados que cumplen funciones públicas, en la provisión de los bienes y los servicios a la sociedad.

### **2.1.2 Ámbito del ejercicio de la vigilancia**

A la luz de la ley 850 de 2003 en su artículo 5, por medio del cual se establece que las Veedurías Ciudadanas ejercerán vigilancia sobre la Gestión Pública y todo lo que de ella provenga en las Entidades Estatales en todos sus niveles de la Administración pública y en entidades de naturaleza privada las cuales tengan participación de capital público o este preste sus servicios a entidades públicas.

Se debe dejar claro que al hablar de lo público esto, pertenece a la sociedad y a la ciudadanía por lo tanto no tiene exclusividad para nadie, es patrimonio compartido en la medida en que sus logros y existencia misma, no se niegan a nadie por motivos religiosos, políticos o ideológicos; es decir lo público no es una concesión del Estado a la sociedad, por el contrario, es la evidencia fundamental de que los asuntos públicos no son monopolio de alguien ni tampoco núcleo de los intereses restringidos.

### **2.1.3 ¿Qué pueden vigilar las Veedurías ciudadanas?**

Las Veedurías Ciudadanas tienen como objeto de vigilancia la Gestión Pública según lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de Colombia y en los artículos 100 de la Ley 134 de 1994, y 1 y 4 de la Ley 850 de 2003 en los cuales se señala expresamente.

Entendiendo como Gestión Pública la articulación permanente de los procesos de planeación, ejecución, control que realizan las entidades públicas nacionales, territoriales y las organizaciones privadas que prestan servicios públicos o las que ejecutan programas, proyectos o contratos en los que la Gestión Pública que tiene como finalidad la atención de necesidades y la solución de problemas de las comunidades, mediante la generación de bienes y la prestación de servicios.

La Corte Constitucional señala en la Sentencia C-292 de 2003, que la expresión Gestión Pública incluye no sólo la prestación de un servicio público, o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares y comprende actividades de propuesta, selección, desarrollo y seguimiento de programas y de ejecutores de tales programas, lo cual incluye la ejecución de contratos o la prestación de un servicio público.

El artículo 4 de la Ley 850 de 2003 señala que esta vigilancia se podrá ejercer sobre la Gestión Administrativa, que se refiere al cumplimiento de un conjunto de actividades o a la gestión de asuntos para la satisfacción de las necesidades generales de los habitantes, en concordancia con la Ley 489 de 1998 de acuerdo con el siguiente concepto: las actividades y funciones administrativas corresponden principalmente a una de las funciones del poder público, la del Ejecutivo. No obstante los demás organismos y entidades de naturaleza pública de las otras Ramas del Poder también realizan actividades y funciones administrativas para expedir las leyes o administrar justicia. El término Gestión Administrativa hace parte de la Gestión Pública.

La Gestión Pública no se refiere solo a la ejecución de recursos, ella incluye la toma de decisiones sobre cuáles son los problemas prioritarios y sus soluciones, así como el control y la evaluación de las actividades desarrolladas para lograr dichos propósitos.

#### **2.1.4 ¿En qué momento de la Gestión Pública la Veeduría Ciudadana ejerce vigilancia?**

El artículo 4 de la Ley 850 de 2003 reza que las Veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión. Ello podría ser interpretado como si las Veedurías sólo pudieran ejercer vigilancia antes de iniciar la gestión y con posterioridad a ello. Al respecto, la Corte Constitucional enfatizó en la Sentencia C-292 de 2003 que el contenido modal es de permiso y que por tal motivo el control que hacen las Veedurías Ciudadanas es permanente, es decir, esta vigilancia se puede realizar en cualquier momento de la Gestión Pública. (Corte Constitucional, 2003).

Las Veedurías pueden realizar un control simultáneo a la Gestión Pública. Un ejemplo de vigilancia simultánea a la gestión, es cuando durante la ejecución de una obra 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 su parte, vigilar preventivamente quiere decir que se vigila el momento cuando se toman las decisiones sobre planes, programas, proyectos o acciones por seguir, es decir, en el momento de la planeación. La vigilancia posterior ocurre cuando se vigilan los resultados de la Gestión Pública, una obra terminada, un proyecto concluido o un servicio prestado. (Procuraduría General de la Nación, Octubre 20, n.d)

Uno de los efectos esperados es la democratización de la Gestión Pública, en el sentido de ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, de manera que está última

pueda tener mayor incidencia en la formulación ejecución y seguimiento de las políticas públicas y de los programas y proyectos gubernamentales. Es de suponer que tal apertura al dialogo de gobierno y ciudadanía permitiría mejorar el desempeño de las autoridades locales en el cumplimiento de las responsabilidades y en el manejo de los recursos para el desarrollo local.

## **2.2 Organismo sobre los cuales las Veedurías Ciudadanas ejerce vigilancia**

### **2.2.1 ¿Cuáles son las materias o temas de especial importancia a las que se dirige la vigilancia que ejercen las Veedurías Ciudadanas?**

Según lo establece el artículo 4 de la Ley 850 de 2003, las Veedurías Ciudadanas podrán vigilar especialmente: la aplicación de los recursos y su forma de designación, la cobertura a beneficiarios, la calidad y oportunidad de la inversión y la contratación pública, garantizar los objetivos del Estado, en pro de que se cumpla con el interés general y los principios que son base de la Función Administrativa, los cuales se encuentran enmarcados en nuestra Carta Magna y se garantizan mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

La Ley 850 de 2003, resalta estas materias como de especial importancia sin ser exclusivas; por ello, las Veedurías podrán tomar como objeto de vigilancia otras materias que sean de su interés.

### **2.2.2 ¿Qué recursos deben vigilar las Veedurías Ciudadanas?**

Las Veedurías Ciudadanas deben vigilar los Recursos Públicos; esto es, prestar especial atención a la forma como estos se asignan, presupuestan, aprueban y distribuyen de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, el sistema general de participaciones y en otras disposiciones legales específicas sobre uso de bienes y recursos, así como en lo previsto en los planes aprobados por cada entidad. (Procuraduría General de la Nación, octubre 20, n.d)

La Contaduría General de la Nación establece que los Recursos Públicos son los bienes, derechos y valores provenientes de impuestos, tarifas, transferencias, donaciones, participaciones, aportes, partes de capital, venta de bienes y servicios a precios de mercado y no mercado, y los definidos como tales en las normas y disposiciones legales. Estos recursos están relacionados con una estructura de presupuesto público y tienen como propósito desarrollar funciones de cometido estatal. La aplicación, transformación y acumulación de dichos recursos, bajo control de una entidad pública o privada, expresan la riqueza y representan el patrimonio público. (Contaduría General de la Nación, 2008).

Con base en la Ley Orgánica del Presupuesto, las entidades públicas formulan sus planes y presupuestos públicos, destinando recursos humanos y administrativos en cumplimiento de las responsabilidades asignadas y lo planeado para cada año, esto dentro del plan de adquisiciones de cada una de las Entidades Estatales, adicional a ello las Veedurías deberán conocer acerca de

temas como salud, vivienda, educación, entre otros los cuales provienen de participación y regalías.

Además de los recursos financieros, existen otros que son objeto de vigilancia tales como los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación, las vías de comunicación, los parques, los museos y monumentos, entre otros, cuyo valor económico puede cuantificarse como recurso público, tal y como lo indica el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.

Cuando se habla de público, se puede decir que es la conjunción de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés común. En este sentido lo público se orienta a regular los beneficios compartidos, teniendo como premisa los valores de equidad y de justicia. Lo público no se agota en el Estado ni en el Gobierno, porque también comprende el no-Estado; es decir, que en el manejo de lo público también están personas, organizaciones privadas, civiles y sociales. Lo público también se debe reconocer y diferenciar de lo corporativo, que se orienta a la defensa de intereses sectoriales o grupales.

### **2.2.3 ¿A quiénes vigilan las Veedurías Ciudadanas?**

Las Veedurías pueden vigilar las entidades u organismos nacionales o territoriales, bien sean de naturaleza pública o privada, que cumplan Funciones Públicas, incluyendo la rama ejecutiva, legislativa, judicial y los órganos de control y que, por tanto, desarrollan la Gestión

Pública, así como las organizaciones no Gubernamentales de carácter Nacional o internacional que operen en el país y ejecuten programas, proyectos y contratos o presten un servicio público y que cuenten con recursos del Estado. (Procuraduría General de la Nación, octubre 20, n.d)

La Ley 850 de 2003 exige dos requisitos para que las entidades puedan ser objeto de control por parte de los ciudadanos:

1. Tener dentro de su capital Recursos Públicos, y
2. Que cumplan funciones públicas y/o administrativas.

De conformidad con la Ley 489 de 1998, artículo 39: La Administración Pública se integrará por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tiene a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos a cargo del Estado Colombiano. (Congreso de la República, 1998).

La función administrativa reúne las labores que desempeñan las Autoridades públicas y en ocasiones las realizadas por particulares los cuales son avalados con anticipación para cumplir con actuaciones públicas.

En la Rama Ejecutiva, las Entidades que vigilen las Veedurías Ciudadanas pueden ser del nivel Nacional o territorial tales como Ministerios y Departamentos Administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta,

alcaldías y gobernaciones, a quienes les corresponde definir las políticas, orientar, coordinar, controlar y evaluar a otras entidades bajo su tutela en el cumplimiento de las actividades estatales.

### **2.3 Principios rectores del ejercicio de las Veedurías Ciudadanas**

Los principios que rigen el actuar de las Veedurías Ciudadanas y que se encuentran consagrados en la Ley 850 de 2003 están directamente interrelacionados con los derechos y deberes de la ciudadanía y con los principios de la función administrativa consagrados en la Constitución Política.

Según la Jurisprudencia Constitucional Colombiana, los principios se conciben como las Normas Constitucionales básicas dotadas de fuerza normativa, las cuales se derivan directamente del preámbulo de la Constitución y consagran las prescripciones jurídicas y políticas generales esenciales, que delimitan y orientan el ámbito de interpretación de las normas que regulan.

Los principios que rigen el ejercicio de las Veedurías Ciudadanas deben ser entendidos de manera concordante con los principios consagrados en la Constitución Política en materia de participación, deberes y derechos ciudadanos. No es posible interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales.

De acuerdo con el principio de democratización, las Veedurías Ciudadanas deben obrar en forma democrática y participativa en su organización y funcionamiento, definiendo claramente que sus integrantes tienen iguales derechos y obligaciones y que las decisiones se tomarán preferentemente por consenso o, en su defecto, por mayoría absoluta de votos.

La Corte Constitucional en sentencia C 292 de 2003, estableció que:

Si bien existe una restricción, en la medida en que se establece como opción preferente el consenso, también faculta a las organizaciones para adoptar el mecanismo mayoritario. Así, aunque las Veedurías tienen la obligación de diseñar un sistema de toma de decisiones en las cuales se cuente la mayoría de los votos, el legislador no impone criterios o condiciones para fijar el quórum deliberativo o decisorio, tal asunto le corresponde desarrollarlo a las propias Veedurías al fijar en su reglamento las condiciones de operación.

Principio de autonomía para las Veedurías Ciudadanas, Significa que estas se constituyen y actúan por la libre iniciativa de los ciudadanos que la conforman y gozan de plena autonomía frente a todas las Entidades Públicas y frente a los organismos institucionales de control. Por consiguiente, los Veedores Ciudadanos no dependen de las instituciones ni son pagados por ellas.

Principio de transparencia, busca asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y en las Normas vigentes sobre la materia.

Con este principio se busca garantizar a las Veedurías Ciudadanas el ejercicio de los derechos y deberes y el uso de los instrumentos y procedimientos consagrados en la ley para el control social a la Gestión Pública.

Este principio consiste en la labor, por parte del Estado, de brindar la mayor cantidad de información posible a la ciudadanía y de actuar de manera ética como Servidores Públicos para garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información. Este principio se centra en el ejercicio responsable de solicitar información a la Administración y de informar su actividad Veedora a la comunidad y a las organizaciones que representan.

Esto implica la máxima publicidad de los actos del Estado frente a los ciudadanos, y de los particulares que ejercen Veeduría frente a sus comunidades, ya que, garantizando las condiciones necesarias de acceso a la información, las Veedurías pueden ejercer plenamente sus funciones y formarse panoramas completos sobre aquellos asuntos que constituyen el objeto de vigilancia. Lo anterior, no obstante las condiciones especiales que deben tenerse en cuenta respecto de la reserva de que gozan ciertas actuaciones o documentos, de conformidad con lo establecido en la Ley.

El principio de igualdad expuesto en la Ley 850 de 2003 desarrolla el principio Constitucional consagrado en el artículo 13 el cual se proyecta como una forma de protección de las Veedurías y sus labores, por lo cual cualquier ciudadano o persona que resida en Colombia puede ejercerlo.

Así, mediante la aplicación del principio de igualdad, la Administración debe brindar las mismas posibilidades para que los sujetos de especial protección Constitucional puedan participar en estos espacios. También se deben brindar las garantías necesarias para que las organizaciones discriminadas o marginadas ejerzan Control Social. En este sentido, el artículo 13 de la Carta Magna, establece que: el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El principio de responsabilidad en la participación de las Veedurías en la Gestión Pública se fundamenta en la colaboración entre los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno le son propios conlleva la obligación de responder en cada caso frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.

La Corte Constitucional considera el principio de responsabilidad como la guía de la conducta de los veedores. Dicha responsabilidad debe ser entendida como resultado del ejercicio

de un derecho político y por tanto es una responsabilidad de esa naturaleza. No obstante, los Veedores no pueden ser entendidos como ciudadanos que están libres de todo control, pues en todo caso son responsables, políticamente, frente a los demás miembros de la Veeduría a la que pertenecen, a la comunidad que representan, a la sociedad en general y al Estado.

Principio de eficacia, tiene como objetivo establecer que los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos establecidos en la Ley 850 de 2003, contribuyan a la adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado social de derecho. Con este propósito las veedurías y la administración pública encuentran espacios comunes, se complementan y se apoyan mutuamente para que se generen los resultados de la Gestión Pública.

Los resultados de este proceso, en términos de eficacia, pueden ser medibles, en relación con la coordinación generada por las Veedurías con la Administración, la satisfacción ciudadana, el tiempo de ejecución, los mecanismos o instrumentos empleados y a la realización de los derechos de la ciudadanía, entre otros aspectos.

Principio de legalidad, Este principio establece que el ejercicio de Control Social que desarrollan las Veedurías Ciudadanas, mediante acciones emprendidas en forma directa o acciones adelantadas con el concurso de órganos públicos de control, se debe realizar de conformidad con los medios, recursos y procedimientos establecidos en las leyes y en los Estatutos de la Entidad, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil.

Su objetivo es acatar los medios, recursos y procedimientos establecidos en las Leyes por parte de los funcionarios y Veedores, de manera que se logre regular, garantizar y proteger la actividad Veedora y evitar que sea obstaculizada la Función Pública.

Las Veedurías Ciudadanas deben conocer y respetar la organización y directrices de las entidades con el fin de no causar dificultades, y la institucionalidad debe garantizar que no se obstaculice la actividad de los Veedores por razones de organización o procedimientos inexistentes.

### **Capítulo 3**

#### **Participación en el Control social a la Gestión Pública**

##### **3.1. La participación como derecho fundamental**

En Colombia hasta 1986 el sistema político era cerrado y el único instrumento de intervención de los ciudadanos era el voto para la elección del Presidente de la República, miembros de Concejos Municipales, Asambleas Departamentales y Congreso Nacional. De lo contrario carecían de instrumentos y canales institucionales que los habilitaran para incidir en decisiones públicas, siendo los ciudadanos los que elegían el régimen político el cual querían que llevara las riendas del país los cuales hacían parte de los partidos tradicionales liberal y conservador.

Al finalizar la década de los 70 la población más pobre y excluida perdió la confianza en los líderes políticos y en los representantes tradicionales, así como la capacidad del Estado para asegurar mejores condiciones a los habitantes del territorio Nacional. Dicha desconfianza acrecentada por el autoritarismo de los gobernantes, se manifestó mediante: abstención de un porcentaje elevado de la población los cuales no veían un beneficio al ejercer su derecho al voto, protestas ciudadanas ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población e intensificación del conflicto armado.

El Estado Colombiano promovió, como parte de las políticas de modernización, algunas formas de inversión de la población en la esfera pública. La primera y más importante fue la acción comunal, incorporada al sistema político a finales de la década de los 50, estas tenían como objetivo convertir a las comunidades en socias del Estado. Este mecanismo de participación comunitaria se extendió rápidamente y a hoy día tiene una amplia cobertura a nivel Nacional.

Para los años 80's otro instrumento fue creado para incorporar a la población en las decisiones públicas de planeación participativa, sobre planes de desarrollo urbano, los cuales: "se prepararán con la participación de las entidades cívicas, gremiales, profesionales, culturales, y de la ciudadanía en general", en el Decreto 1306 de 1980 de esta manera los ciudadanos participarían en la formulación de los planes de desarrollo de sus ciudades, tarea que hasta ese momento era innata de funcionarios estatales.

Para el año 1986 con la entrada en vigencia de la ley 11 del mismo año por medio de la cual "se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales" esto daba la potestad a los ciudadanos para intervenir directamente en la discusión de políticas y programas generando una ruptura del monopolio de las elites políticas.

Con la expedición de la Carta Magna de 1991 por medio de la cual Colombia se autodenominaba Estado Social de Derecho con democracia participativa, se dio auge a la participación como principio constitutivo y fin esencial de la organización del Estado, de igual manera aparece como derecho y deber en el artículo 95 Constitucional, por lo cual el Estado se encuentra en la obligación de facilitar y promover el ejercicio de dicha participación ciudadana. La constitución definió un conjunto de mecanismos para el ejercicio de la participación política en su artículo 103, dejando abierta la posibilidad de que a través de leyes orgánicas y ordinarias se reglamentaran otros mecanismos e instancias de participación ciudadana.

La promulgación de la Constitución Política de 1991, fue el punto de partida de un proceso de reforma política la cual trajo una luz de esperanza a un país lleno de violencia, corrupción política, desigualdades sociales y un sin fin de problemáticas y gracias a ella se dio la introducción de novedosos elementos en la cultura política del país y de la participación de ciudadanos en las decisiones públicas.

Un efecto esperado de la participación es la democratización de la Gestión Pública, en el sentido de ampliar los canales de comunicación entre el Gobierno y la ciudadanía, de manera que esta última pueda tener mayor incidencia en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas y de los programas y proyectos Gubernamentales, al igual que generar un control social, como espacio de democracia directa.

En Colombia, los ciudadanos tienen derecho de conocer, interactuar y evaluar la gestión desde lo público, es decir apropiarse de la construcción colectiva del trabajo entre la ciudadana y el Estado, por ello el Control Social recae sobre toda actividad realizada por entidades Estatales.

### **3.2. Participación ciudadana en Colombia**

En la Constitución Política de 1991, la participación se consolidó como un derecho fundamental, lo cual condiciona al Estado Democrático para que este sea posible y como es obligatorio reforzar la defensa de estos derechos, el 6 de julio de 2015 se aprobó una herramienta para fortalecer y garantizar la participación de los ciudadanos, la Ley Estatutaria 1757 de 2015 de participación ciudadana, la cual en esencia orienta la participación en tres aspectos.

El primero tiene que ver con los mecanismos de participación, esto incluye la consulta popular, el cabildo abierto, el plebiscito, el referendo, iniciativa popular, revocatoria directa y voto, el segundo reúne la rendición pública de cuentas, y el control social a lo público, esta función doble contiene un disolvente para limpiar y volver transparentes los movimientos de la Administración, esta modalidad permite a todos los ciudadanos ofrecer respuestas oportunas sobre asuntos relevantes; el tercer pilar: la coordinación para la participación ciudadana, para lo cual se creó un órgano de deliberación y permanente asesoría Consejo Nacional de participación ciudadana el cual reúne al Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, un representante de las Gobernación y otro por las Alcaldías del todo el País así como líderes de diversas organizaciones de la sociedad civil.

Lay ley Estatutaria 1757 de 2015, tiene como principal objetivo, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político (Congreso de la República, 2015). Siendo un proceso de planeación estratégica el cual busca generar escenarios participativos de dialogo entre la administración y la comunidad, tiene como propósito consultar, informar, deliberar, concertar e incidir en la formulación y ejecución de Políticas públicas.

En el artículo 63 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, se indican las modalidades a través de las cuales se pueden desarrollar el Control Social, como lo son las Veedurías Ciudadanas, a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados.

En el artículo 270 de la Carta Magna, otorga a todos los ciudadanos el derecho a participar en el control de la gestión pública donde establece que la ley deberá organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sus resultados, por lo cual la participación se convierte en el mecanismo de expresión y cooperación entre el Estado y la sociedad.

El principio de democracia participativa señala que:

El pueblo no solo elige a sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa y la de revocarles el mandato a quienes han elegido (Corte Constitucional, 1994.)

### **3.3 Las Veedurías Ciudadanas como garante de los recursos públicos, a través de control social a la gestión pública.**

Día a día se han ampliado los espacios y modos de participación en los procesos de manejo de Recursos Públicos, conociendo esto como el control social a la Gestión Pública, el

cual busca que la ciudadanía complemente la representación participativa desde la formulación de proyectos, la ejecución y la aplicación de políticas públicas.

Este derecho lo obtienen los colombianos por mandato Constitucional, por medio del cual se otorga el derecho a juzgar a la administración si corresponde a lo programado, si este cumplió con el objeto que tenía planteado, el dinero que se invirtió, el proceso que llevo, y la culminación; es decir se puede ejercer vigilancia sobre los organismos públicos o privados q tengan funciones públicas.

El Control Social puede ser ejercido de manera individual o colectiva, permitiendo influir en condiciones de modo, tiempo y lugar con el fin de contribuir a una eficiente y transparente utilización de recursos que traen inmerso el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la prestación del servicio a los ciudadanos, esto con fundamento en la Constitución Política Art 2, 3, 103 y 270.

La sentencia T596 de 2002 de la Corte Constitucional, sostiene que el libre ejercicio de los derechos políticos y de la participación ciudadana consagrados en la Constitución no depende de que exista una ley estatutaria para las Veedurías. Y que los ciudadanos asociados para fiscalizar la gestión estatal tienen derecho a acceder a la información que jurídicamente es pública. (Corte Constitucional, 2002)

Para que los ciudadanos cumplan con el derecho a vigilar y controlar la Gestión Pública se debe generar un proceso de aprendizaje por medio del cual los ciudadanos sepan cómo deben participar, y por ello el Estado debe garantizar diversas estrategias para fomentar la participación ciudadana, siendo esto lo que permita que el proceso de gestión por parte de los ciudadanos sea realmente eficaz.

Entendido así que la participación ciudadana que utilizó la Constitución de 1991, requiere la presencia del pueblo para garantizar el ejercicio del poder público, dando así cumplimiento al artículo 2 de la Carta Magna y en concordancia con el artículo 3 el cual establece que la soberanía reside en el pueblo, por ello se entiende que la participación ciudadana es un derecho constitucional y un deber moral de todos los ciudadanos y personas que viven en Colombia tienen para que a partir de sus acciones ejerzan control sobre la inversión pública y demás que tengan el mismo carácter, permitiendo así que este ejercicio de garantía a los derechos de todos. Por lo cual se puede catalogar como una herramienta de autogestión para participar en el mejoramiento de programas e inversión realizada por el estado en programas, proyectos que están inmersos en el plan de desarrollo, teniendo una participación directa en la gestión de la administración.

De lo anterior se deduce que el Control Social es que los ciudadanos tengan un papel activo en la vigilancia de lo que hacen los funcionarios o servidores públicos, y entidades privadas que presten servicios a Entidades públicas, buscando tener una fuente de iniciativa para corregir conductas erradas o para poner en alerta posibles riesgos de corrupción, o para contribuir a la

transparencia de la gestión, ya que antes cuando no existían sistemas de democracia participativa solo se podía ejercer el derecho al voto y así se efectuaba el control social.

### **3.4. Conclusiones**

Desde la expedición de la constitución de 1991, el Estado Colombiano adquirió el derecho a la participación en las actividades que realiza el Estado no solo en su ejecución, si no desde sus etapas iniciales, evidenciando un giro importante para la ciudadanía y el control de la Gestión Pública, dando una luz en un Estado débil, vulnerado por la corrupción, incapaz de frenar la violencia y la violación de los derechos humanos y que ha perdido su norte político; con la función pública desprestigiada y generadora de una gran desconfianza en toda la sociedad; perdido en una maraña de trámites, reglamentaciones, obstáculos y de espaldas a la modernidad.

Entendiendo así que las Veedurías Ciudadanas no solo se convierten en una institución fundamental para la lucha en contra de la corrupción, debido a que estas pretenden brindar a los ciudadanos la posibilidad de participar en los procesos que lleva a cabo el Estado, para que así y de manera conjunta se logren determinar las principales fallas y obstáculos que tiene el Estado para garantizar una buena gestión en sus funciones.

Por lo anterior es importante que las entidades Estatales como los ciudadanos sean conscientes de esta herramienta denominada veeduría ciudadana ya que si bien la figura existe se encuentra con muchos obstáculos los cuales le impiden que su accionar sea eficiente, ya que los ciudadanos carecen de iniciativa para participar activamente, falta de conocimiento y

capacitación del tema, adicional a lo tedioso y complejo que es vigilar y que las entidades o contratistas les impidan o entorpezcan el paso para cumplir con el objetivo principal el cual es el desarrollo del control social en Colombia para llegar a un país con transparencia en sus procesos.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante que los ciudadanos conozcan los espacios de participación ciudadana a los cuales tienen derecho con el fin de propiciar espacios más dinámicos con el Estado, ya que así se genera confianza de parte y parte para complementar el accionar del Estado siendo este totalmente transparente, legal y siempre en pro de lo mejor para el país, para así garantizar una verdadera eficacia en las Veedurías Ciudadanas y por parte de Estado propicie los espacios para generar conocimiento y así motiven a los ciudadanos para hacer parte de estos procesos.

Se considera que la eficacia de las Veedurías se encuentra quebrantada toda vez que la confianza que debería existir por parte de los ciudadanos para desempeñar un rol activo en la sociedad, por medio de la cual se permita realizar actividades de rendición y petición de cuentas es casi nula ya que los ciudadanos han perdido la fe en la transparencia y buen manejo de recursos públicos. Para ello las Veedurías deben trabajar a diario y generar nuevas estrategias que recuperen la confianza y así generar seguimiento y resultado de planes de desarrollo social, y la posibilidad de tener acceso a cualquier tipo de información de manera transparente.

## Referencias

Velásquez, F. (1998). La Veeduría ciudadana en Colombia: En Busca de nuevas Relaciones entre el estado y la Sociedad. Colombia

Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Mayo 31 de 1994. DO. N° 41373).

Corte Constitucional. Sala Plena. Expediente D-2905 (MP. Dra. Cristina Pardo Schlesinger; Octubre 4 de 2000).

Leonardo Helmut Tapiero Ortiz. Las Veedurías Ciudadanas como mecanismos efectivos de participación. Extraído en Septiembre 10, 2017, de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11263/1/TapieroOrtizLeonardoHelmut2013.pdf>

Cardona, S. Las veedurías ciudadanas en cuanto a mediaciones/ mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local. Administración & derecho. 40.55.19 - 30. 2012

Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Noviembre 18 de 2003. DO. N° **45376**).

Corte Constitucional. Sala Plena. Expediente PE-016 (MP. Eduardo Montealegre lynett; Abril 8 de 2003).

Corte Constitucional. Sala tercera de revisión. Expediente T-496339 (MP. dr. Manuel José Cepeda Espinosa; Agosto 1 de 2002)

Corte Constitucional. Sala plena. Expediente P.E. - 005 (MP. Dr. Hernando Herrera Vergara; Abril 14 de 1994)

Contaduría General de la Nación. (n.d.). Glosario. Extraído en Octubre 20, 2017, de [http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/atencion-usuario/glosario/!ut/p/b1/04\\_Sj9CPYkssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoONTA1MDBwNTA0tTYL8jAwCTIAKIkEKcABHA0L6\\_Tzyc1P1C3IjygHTUGxv/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzA2T1I1VUZVU0k3TDMwSVJQU0RRVTczQ0E0/](http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/atencion-usuario/glosario/!ut/p/b1/04_Sj9CPYkssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoONTA1MDBwNTA0tTYL8jAwCTIAKIkEKcABHA0L6_Tzyc1P1C3IjygHTUGxv/dl4/d5/L2dJQSEvUUt3QS80SmtFL1o2XzA2T1I1VUZVU0k3TDMwSVJQU0RRVTczQ0E0/)

Contaduría General de la Nación. (n.d.). Glosario. Extraído en Octubre 20, 2017, de <https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/F.aspx>

Procuraduría General de la Nación. (n.d.). Documento orientador de la ley 850 de 2003. Extraído en Octubre 20, 2017, de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/DocLey850\\_web.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/DocLey850_web.pdf)

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales [15](#) y [16](#) del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 29 de 1998. DO. N° **46464**.

Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. 6 de Julio de 2015. DO N° 496565

Decreto 1306 de 1980. Por el cual se reglamenta el artículo 3° de la Ley 61 de 1978 sobre planes integrales de desarrollo, y el artículo 9° de la ley 30 de 1969. 2 de Junio de 1980. DO N° 35542