La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 7. Nro. 8 Enero – Junio, 2018 • Pág. 71 - 89

LA VEEDURÍA CIUDADANA COMO HERRAMIENTA PARA LA COADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

CITIZENS MONITORING PROCESS THE FRAMEWORK OF PARTICIPATORY DEMOCRACY IN COLOMBIA

*Katerine Hernández Tirado**
katerine.hernandez@upb.edu.co
*Daniela María Orozco Poveda***
daniela.orozcop@upb.edu.co

Presentado: 29 de enero de 2018. Aceptado: 13 de abril de 2018

RESUMEN
El presente escrito presenta los resultados del proyecto de investigación, denominado *"Las veedurías como mecanismo de participación"* que partió del presupuesto de aportar elementos de reflexión, análisis y evaluación de los discursos, procedimientos y prácticas que se implementan en el desarrollo de la participación ciudadana y la veeduría ciudadana en el ordenamiento jurídico colombiano; el proyecto tiene como finalidad la elaboración de un estado del arte sobre la participación ciudadana - prácticas y construcción – y las veedurías.

PALABRAS CLAVE: Veedurías, mecanismos, participación ciudadana, ordenamiento jurídico, estado del arte

ABSTRACT
This paper presents the results of the research project entitled "The monitoring process as mechanism of participation" that started from the presupposition for providing elements of reflection, analysis and evaluation of the speeches, procedures and practices that are implemented in the development of citizen participation and the citizen oversight in the Colombian legal system; the project aims to elaborate a state of the art on citizen participation -practices and construction- and the monitoring process.

KEYWORDS Monitoring process, mechanisms, citizen participation, Legal System, state of the art

* Abogada. Docente de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería, Colombia. Magister en Gobierno de la Universidad de Medellín, Colombia. Candidata a Doctora en Derecho de la Universidad de Medellín, Colombia. Correo electrónico: katerine.hernandez@upb.edu.co 2017

** Abogada. Docente de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Montería, Colombia. Candidata a Magister en Derecho con énfasis en público de la Universidad de Medellín, Colombia. Correo electrónico: daniela.orozcop@upb.edu.co 2017

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

Introducción

A partir de diversos aportes teóricos y normativos, que definen los actos que vinculan como partícipe a la ciudadanía, se realiza el contraste de la participación ciudadana y las veedurías, teniendo en cuenta sus características se establece un marco comparativo de análisis de compromisos de las instituciones involucradas y el ciudadano, la revisión de los beneficios de las veedurías como participación ciudadana, a partir de los elementos comunes de las prácticas.

Para cumplir con los objetivos planteados, fue necesario estudiar los tipos de participación que existen, para luego identificar de forma clara y concreta a cuál de ellas pertenecen las veedurías, consiguiendo así, elementos bibliográficos suficientes para sustentar que las veedurías hacen parte de la participación ciudadana.

Metodología

Desde la revisión documental, se identificaron herramientas suficientes, que permiten hacer un análisis exhaustivo del tema de la participación y veedurías, sus desarrollo jurisprudencial y doctrinal. Se implementó un trabajo bajo la modalidad cualitativa[1], de enfoque histórico hermenéutico, mediante un método de investigación documental[2], para el cual se aplicaron las siguientes técnicas: inicialmente se construyó un estado del arte, mediante rastreo bibliográfico, teniendo en cuenta jurisprudencia de Corte Constitucional desde 1991, trabajos de autoridades en el tema, documentos y trabajo focal con el Comité de seguimientos de las regalías del departamento de Córdoba [CSIR] Córdoba.

Veedurías, democracia y participación

Las veedurías ciudadanas son una forma de participación consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, concepto que se da a confusión, en cuanto se pudiera pensar como mecanismo para participar. Sin embargo, al no existir una claridad formal en este tema se da lugar a que en la práctica se presenten ciertas implicaciones.
El ciudadano asocia las veedurías

1 Es aquella investigación que en palabras de Hermandez Sampieri, Fernández Collado, & Batista Lucio (2010) "utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede o no probar hipótesis en su proceso de interpretación".

2 La investigación documental es aquella que se realiza a través de la consulta de documentos (libros, revistas, periódicos, memorias, anuarios, registros, códices, constituciones, etc.). y se encarga de Indagar, interpretar, presentar datos e informaciones sobre un tema determinado de cualquier ciencia, utilizando para ello, una metódica de análisis y teniendo como finalidad obtener resultados que pudiesen ser base para el desarrollo de una investigación científica. (Hermandez Sampieri, Fernández Collado , & Batista Lucio , 2010)

La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 7. Nro. 8 Enero – Junio, 2018 • Pág. 71 - 89

con los procesos de contratación estatal sin conocer, en algunos casos, el alcance real que pueden significar, razón por la cual no funcionan en forma correcta. Con todo, el problema fundamental radica en saber qué tipo de participación es ejercer veeduría ciudadana y que implicaciones tiene en la administración pública y cuál es el beneficio que tiene el ciudadano, a partir de ello.

Primero, es necesario tener claridad en el concepto de participación y de sus formas (ciudadana, comunitaria, política y social)[3], para poder diferenciarlas, identificando sus principales características. No se trata de una simple clasificación, sino una delimitación que permita darles claridad a los ciudadanos y a las instituciones del Estado sobre la importancia de hacer una correcta aplicación de las normas constitucionales y legales que desde el año 1991 hasta nuestros días, han procurado la consolidación de una verdadera democracia que involucre a todos los actores sociales.

A continuación, se trae al presente escrito la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con los conceptos de veedurías, democracia y participación, para dilucidar los elementos suficientes que sustenten el tema de discusión:

La Corte antes mencionada en sentencia T 530/1992, dijo:

[…] Es necesario que el legislador consagre mecanismos que permitan la intervención de las personas beneficiadas o afectadas por las políticas públicas y su ejecución para que formulen sus aspiraciones, sugerencias, necesidades o quejas y llamen la atención sobre posibles dificultades no previstas. En este orden de ideas, como manifestaciones concretas del principio participativo, podrían establecerse en el futuro diversas formas de participación ciudadana en el procedimiento de formación o ejecución de planes tales como la

3 **La Participación ciudadana** se diferencia de la llamada **participación comunitaria** y de la **social** porque, aun cuando éstas también nos hablen de un tipo de interacción especial entre la sociedad y el Estado, los objetivos y fines de la acción que caracterizan a estas últimas, se ubican y agotan, fundamentalmente, en el plano social, es decir, dentro de la comunidad, gremio o sector social en donde acontecen. Por el contrario, la participación ciudadana es una acción colectiva que se despliega y origina simultáneamente en el plano social y estatal. A su vez, la participación ciudadana se diferencia de la **participación política** porque el conjunto de actos y relaciones supuestas en el desarrollo de la primera no están enfocados (exclusiva, ni fundamentalmente) a influir en las decisiones y la estructura de poder del sistema político. Es decir, aun cuando con el despliegue de estas prácticas ciudadanas se busca incidir en la toma de decisiones que constituyen el orden de la política y de las políticas, se diferencian sustancialmente de las actividades políticas porque el conjunto de acciones, desplegadas desde este ámbito ciudadano, no pretende ser ni constituirse en poder político, ni busca rivalizar con éste. (Ferrater Mora, 1979)

divulgación de información pública, con el objeto de permitir a cualquier persona contar con suficientes elementos de juicio y poder expresar su opinión; la encuesta previa antes de adoptar un proyecto; las citaciones a entidades locales, juntas comunales y asociaciones de barrio inclusive, el reconocimiento de una facultad de iniciativa ciudadana con eficacia para promover la revisión o el cambio de algunas situaciones urbanísticas existentes […] (Sentencia T 530, 1992)

Como se puede apreciar, en la Constitución Política no se crearon específicamente todos los mecanismos de participación de los ciudadanos frente al Estado, pero si se concedieron facultades al poder legislativo, para qué en lo sucesivo se crearán. Así, se considera un mandato constitucional que crea la relación antecedente-consecuente, que da como resultado en este caso, la existencia de veedurías ciudadanas, a partir del interés del constituyente de mantener a los ciudadanos en constante relación con el Estado y las decisiones públicas.

Así mismo, la Corte en sentencia T 418/1993, expresó;

La Constitución Política de 1991 faculta la participación de todos en las decisiones que lo afecten en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Partiendo del anterior fundamento se adopta la democracia participativa como complementaria del concepto de democracia representativa, en búsqueda de una democracia integral

Con el concepto de la democracia participativa del ciudadano no se limita a sufragar, a ser un sujeto pasivo en su relación con el Estado, sino que pasa a ser un cogestor de su propio desarrollo, un forjador del poder público, al consagrarse como deber de la persona y del ciudadano la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país (CP art. 95 numeral 5º). (Sentencia T 418, 1993)

Se tiene entonces que Colombia es un Estado democrático cuya democracia se nutre de la participación más allá de la representación es decir, el ciudadano pasa a ser fundamental en la construcción del desarrollo colectivo. La consolidación de un ambiente de representación y participación, conllevan entonces a un punto superior que es la democracia integral. Este concepto toma relevancia y deja las puertas abiertas a la creación de otros mecanismos de incidencia de los ciudadanos en el Estado.

La misma providencia complementa al decir;

[…] Ahora bien para ser efectiva la democracia participativa, el Estado contribuirá a la organización,

La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 7. Nro. 8 Enero – Junio, 2018 • Pág. 71 - 89

promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan un mecanismo de representación en sus diferentes instancias (CP art. 103 inc. 2º), en las acciones populares establecidas en el artículo 89 que están destinadas a la protección de los derechos e intereses colectivos. (Sentencia T 418, 1993)

En ese orden de ideas, la participación no es un proceso exclusivo del ciudadano, sino que el Estado debe colaborar directamente a que se realice en forma efectiva. Algunas de esas formas de consolidar la democracia, como se pudo estudiar en la investigación, es la veeduría ciudadana. Sin embargo, cabe mencionar otras que son citadas en la sentencia en estudio;

[…] se irradia el concepto de democracia en las organizaciones sociales, al exigir que la estructura y funcionamiento de los sindicatos (Art. 39), organizaciones gremiales (Art. 39), colegios profesionales (Art. 26), clubes deportivos (Art. 52), asociaciones cívicas y comunitarias estén inspirados en principios democráticos (Art. 103 inciso segundo).

La Constitución de 1991 está ampliamente orientada e inspirada por la concepción de democracia participativa. Ello podría indicar, en primera instancia, que la Carta Fundamental propicia una dinámica política tendiente a la máxima superación de la distinción entre gobernantes y gobernados, y, en consecuencia, a la reducción al mínimo de la heteronomía que se deriva del concepto de democracia representativa. (Sentencia T 418, 1993)

Cómo se ha dicho, el Estado Colombiano es democrático y propugna por la participación. Ahora bien, la participación tiene varias formas de manifestarse como se mencionó al principio, la Corte Constitucional en esta providencia la menciona la participación de tipo comunitaria en los siguientes términos;

[…] La participación comunitaria es fundamental para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que éstos responden a la satisfacción de intereses y necesidades básicas de sus miembros, quienes más las conocen y las sufren. Los derechos de participación en la órbita de la gestión y fiscalización de los servicios públicos se traducen en el ejercicio de funciones públicas por parte de la misma comunidad, aproximan el Estado a la sociedad civil, garantizan una mayor efectividad y control de su prestación y contribuyen al fortalecimiento de la legitimidad institucional. La participación

comunitaria es pues un medio para lograr la cristalización de los fundamentos del Estado y no un fin en sí mismo. (Sentencia T 418, 1993)

La participación comunitaria, que no debe confundirse con la participación ciudadana, se muestra como una forma de controlar la gestión pública, tal y como lo ha dicho el máximo órgano constitucional. Llevado al ámbito práctico, se evidencia que esta forma de participar, es limitada y se desarrolla en acciones restringidas que no trascienden realmente al ámbito estatal. La comunidad se organiza y propone en pequeños grupos y luego las alternativas de actuación y materialización de sus ideas se quedan en el plano formal.
En sentencia C 089/1994 la Corte Constitucional respecto al principio de participación, dijo;

La Constitución Política Colombiana configura el proceso de expansión del principio de participación y del mandato democrático, a otros campos distintos del electoral, en un vasto conjunto normativo:
Las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo como claramente aparece en el preámbulo de la Constitución y es reiterado en el título I de los principios fundamentales. El artículo 1º de la Constitución define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república democrática participativa y pluralista, mientras que el artículo 2º establece dentro de los fines esenciales del Estado el de "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación". Los principios de soberanía popular (CP art. 3º), de primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art. 5º), de diversidad étnica y cultural (CP art. 7º) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (CP art. 9º) constituyen junto con los anteriores el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país. (Sentencia C 089, 1994)

En relación a los instrumentos de participación democrática la mencionada sentencia reitera una garantía constitucional por fuera de la órbita de la organización electoral convirtiéndolo en un tema cotidiano.

[…] Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo

La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 7. Nro. 8 Enero – Junio, 2018 • Pág. 71 - 89

que se consolida y hace realidad la democracia participativa.

Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria […] Por mandato constitucional el legislador está llamado a organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados (CP art. 270). (Sentencia C 089, 1994)

Se ha creído que la democracia participativa se materializa por medio del ejercicio del derecho electoral, específicamente de elegir a los representantes en las entidades públicas a través del voto, sin embargo, la Corte deja en claro que la facultad de participación sale de esa orbita y se extiende a otras formas de incidir en el destino del país, dentro de las cuales figuran las veedurías ciudadanas. Todas esas formas, junto con los mecanismos de participación ciudadana, consagrados en la Constitución y reglamentados en la Ley, se deben ejercitar a la luz del principio democrático, al cual la Corte le ha dado gran importancia en los siguientes términos;
[…] el principio democrático que la Carta prohíja es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación de poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción. (Sentencia C 089, 1994)

La citada sentencia C 084 (1994) establece que el principio democrático es una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de primar será siempre la que realice más perfectamente el principio democrático, ya sea demandando el respeto a un mínimo de democracia o extendiendo su imperio a una nueva esfera.

En el año 1994, a través de la Ley 134, se regularon los mecanismos de participación ciudadana y por tratarse de este tema fue necesaria la reglamentación por medio de Ley estatutaria que según el procedimiento requiere de un control previo de constitucionalidad cuyo estudio fue realizado por la Corte Constitucional mediante sentencia C 080/94 en la cual se nuevamente hace referencia al postulado democrático en los siguientes términos;

Como lo afirma Bobbio, las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelvan más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos democracia representativa y directa, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de "democracia participativa"

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. (Sentencia C 080, 1994)

La democracia participativa en lo político se refleja en el conjunto de los mecanismos de participación, la Corte Constitucional en Sentencia C 080/94 lo establece de la siguiente manera:

Por otra parte, el fortalecimiento de la democracia participativa en el plano político, trae consigo la consagración en el artículo 103 de la Carta de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana con los siguientes objetivos: a) realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; b) permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular; c) hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo

La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 7. Nro. 8 Enero – Junio, 2018 • Pág. 71 - 89

razonable y, d) propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado. (Sentencia C 080, 1994)

En sentencia C 1338/00, se hace control de constitucionalidad a una Ley que pretendía[4] regular las veedurías mediante Ley ordinaria[5], se indica la participación democrática como principio constitucional y como derecho-deber de los ciudadanos;

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.

Dentro de los derechos que emanan del principio de participación democrática, está el que consiste en vigilar la gestión pública que se cumple en los diversos niveles administrativos, así como sus resultados (artículo 270 superior), y en conformar "Asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales", con el objeto de llevar a cabo dicho control y vigilancia (artículo 103 superior). El ejercicio de este derecho debe estar garantizado por el Estado, como se infiere de la lectura de las precitadas normas superiores. Por ello, dentro de los mecanismos de participación ciudadana, y en desarrollo de tales normas constitucionales, la ley estatutaria correspondiente (Ley 134 de 1994), creó la figura de las veedurías ciudadanas, que no son otra cosa que formas democráticas de representación que permiten a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias "ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de una servicio público. (Sentencia C 1338, 2000)

La sentencia C 292/03 hace el control previo a la ley estatutaria de veedurías, y en ella se dice sobre la democracia participativa;

La democracia participativa "comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional", porque además de la existencia de mecanismos electorales para la toma de decisiones por la vía de la representación, supone la intervención directa del ciudadano

4 Ley 563 de 2000

5 Es menester aclarar que el artículo 152 de la carta política establece en lo referente a intuiciones y mecanismos de participación ciudadana se regulará mediante una Ley Estatutaria.

en los asuntos que interesan a la colectividad, así como un control permanente al ejercicio de las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado. (Sentencia C 292, 2003)

La Corte advierte que las veedurías ciudadanas se inspiran en dos grandes principios: de un lado el principio democrático, que irradia transversalmente todo el ordenamiento constitucional, incluidos los mecanismos de participación ciudadana como se ha dicho a lo largo del presente análisis jurisprudencial. Por otro lado, esas organizaciones responden al principio de autonomía, no sólo en virtud de su origen privado, sino como condición para el ejercicio libre de la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública.

De igual forma, las veedurías adquieren una doble dimensión, porque además de ser un mecanismo de participación ciudadana, son la concreción del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

No basta garantizar que la toma de decisiones vinculantes esté precedida por momentos democráticos, como la elección de quienes habrán de tomar las decisiones, sino que se complementa con la oportunidad de controlar el ejercicio del poder.

Así las cosas, el constituyente optó por no sujetar a mecanismos institucionales predefinidos o predeterminados el desarrollo de determinados momentos de la democracia participativa. De igual manera, libera a la voluntad legislativa el diseño de los medios y mecanismos para realizar el momento del control, de la democracia participativa.

Mecanismos como las veedurías ciudadanas, constituyen las herramientas dispuestas para lograr que lo particular o singular sea tomado en debida forma. Todo ello dentro del marco del Estado social de derecho y el diseño de una democracia constitucional. Tres principios que serán la guía de esta sentencia. La prohibición de estatización, la no sustitución de la democracia directa y representativa y, finalmente, la no globalización de la actividad de control. (Sentencia C 292, 2003)

Se puede decir entonces que las veedurías ciudadanas por su naturaleza son organizaciones fundadas bajo el principio democrático, la Corte en la Sentencia C 292 de 2003 dice:

Las veedurías ciudadanas son por su naturaleza organizaciones participativas, sin perjuicio de la representación que supone para la realización interna y externa de sus tareas y que constituyen una expresión del principio democrático.

La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 7. Nro. 8 Enero – Junio, 2018 • Pág. 71 - 89

[…] El Estado no puede estatizar la participación ciudadana, ésta no puede actuar ni demandar la sujeción de la actividad estatal a tales mecanismos pues, de lo contrario, la garantía en su favor se torna en un instrumento que le permite sustituir al Estado en sus funciones, desconociéndose así los mecanismos institucionales de desarrollo de los resultados de la democracia representativa. Así, como es garantía de independencia para las veedurías, la prohibición de estatización también opera en sentido contrario; esto es, como garantía de independencia de lo público.

Uno de los instrumentos más útiles para controlar el ejercicio del poder es la restricción de las funciones o actividades que pueden ejercer quienes detentan dicho poder. Por lo mismo, el legislador al establecer listas de funciones, ha de optar por cláusulas taxativas, pues es la única manera de controlar, en el plano constitucional, que las facultades no resulten en extremo abiertas o, por el contrario, tan restrictivas que anulan los espacios de autonomía de la organización. (Sentencia C 292, 2003)

Luego de analizar cada uno de los postulados de la corte precitados, es claro que se ha dado a lo largo del tiempo, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, pasando por la ley 134 de 1994 hasta la ley 80 de 1993, una gran importancia a la necesidad de materializar el principio democrático, el cual se puede consolidar desde una perspectiva de democracia integral, que se consigue no solo a partir de los mecanismos de participación ciudadana, tradicionalmente conocidos sino también desde otras formas, dentro de las cuales toma relevancia las veedurías ciudadanas.

Ahora, también la doctrina, se encuentran elementos de gran importancia para entender el fenómeno de la participación en la democracia imperante en Colombia y la relación que pueda tener con la existencia de las veedurías ciudadanas.

Desde la práctica dos pueden ser las categorías que asume la participación: La participación argumentación: ante todo dialogar con otro para exponer argumentos sobre un determinado tema y convencerlo de que mis argumentos son más válidos que los suyos. La participación-acción: Participar es interactuar con otros para definir cursos de acción. (Velazquez C & Gonzalez R, 2003)

Así mismo, Velázquez y González (2003) establecen cinco estrategias de participación:

La participación - formalidad:
Entendida únicamente como un

requisito de ley que es obligatorio llenarse.

La participación sin alas: aquella que no tiene ningún tipo de cuestionamiento ideológico o de las estructuras de poder vigentes.

La participación - integración - cooptación: aquella donde las autoridades locales promueven la participación de forma efectiva, crean nuevas instancias de intervención ciudadana y manejan permanentemente el discurso de la participación, sin embargo, la finalidad no es que la población gane autonomía y capacidad de interlocución con el Estado, sino, por el contrario, para que tenga una cercanía con los grupos políticos dominantes.

La participación - concertación: se centra en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos. Dos ideas son fundamentales en esta noción: el pluralismo y la intervención directa de la ciudadanía en el análisis de su entorno y en la toma de decisiones acerca de cómo actuar para conseguir objetivos compartidos.

La participación - modo de vida: aquí la participación no es concebida como una actividad adicional a la rutina diaria de la gente, sino como un valor y una norma social interiorizados desde la infancia, que llevan a la gente a involucrarse en dinámicas colectivas que benefician y fortalecen al conglomerado.

Se puede entender entonces que las primeras estrategias mencionadas por los autores, representan las dificultades que las comunidades enfrentan, partiendo de la base de que las practicas empleadas no son suficientemente idóneas como para llegar a concretar los postulados de la democracia participativa. Por otro lado, las dos últimas estrategias se muestran como un deber ser que si pueden ser elemento fundamental en la construcción de la democracia integral de la que ya se ha hablado.

Ferrater en su diccionario filosófico define:

La noción de participación tiene ciertos caracteres formales (algunos anticipados por Platón) que son aplicables de todas las formas de participación y, por tanto, que pueden resultar así mismo de interés al tratarse de las participaciones social, política y económica. Aspectos importantes de la noción general, o formal, de participación son los que conciernen a las nociones de grupo (o grupo en cuanto a conjunto), de distribución (de bienes, funciones, etc.) y de grado de participación. (Ferrater Mora, 1979)

A partir de este concepto Ferrater (1979) plantea tres elementos esenciales, para que se hable de participación, dando pautas

La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 7. Nro. 8 Enero – Junio, 2018 • Pág. 71 - 89

generales para determinar cuándo se está en ejercicio de este derecho: **la noción de grupo**, se refiere a la pluralidad de los actores que se involucran en el proceso de participación, pues el fin de este proceso es vincular personas para que trabajen por un fin común; **la noción de distribución,** es acerca de la organización del grupo y la eficiencia en el proceso, **la noción de grado de participación,** es el nivel de incidencia que cada grupo tiene en el proceso en el que se va a participar.

Entonces cuando se piensa en la palabra "participación" se debe remitir a un grupo de personas discutiendo sobre un tema específico, buscando ser escuchadas, intervenir en un asunto que consideran de especial relevancia y hasta cierto punto, cambiar las condiciones que los rodean. (Ferrater Mora, 1979)

Para que se dé la participación entonces deben confluir los siguientes elementos: La voluntad de los individuos, una meta especifica común y tramas concretas de relaciones sociales y poder. Sin ellos, no se puede concebir un proceso de participación ciudadana que sea eficiente en el cumplimiento de sus objetivos.

Entonces, es claro, que las estrategias de participación deben conllevar a que las acciones de los ciudadanos tengan relevancia practica en el ámbitos estatal, siendo esto lo que permite decir que la participación ciudadana se diferencia de las otras formas de participación (social, comunitaria y política) en cuanto esta tiene mayor funcionalidad frente a la administración pública, por ello, la necesidad de considerar las veedurías como participación ciudadana, por medio de la cual los ciudadanos se organizan, comparten ideas y se proponen metas comunes y específicas para llevar al Estado sus propuestas derivadas de la vivencia social.

Las veedurías ciudadanas

En 1987, en Colombia, se creó la figura de la junta de vigilancia, que tenía la función de vigilar la ejecución, distribución y liquidación de las contribuciones de valorización en la ciudad de Bogotá D.C. Pocos años después, el Presidente de la República de Colombia expidió un Decreto Ley por el cual se dictó el Régimen Especial del Distrito Capital de Bogotá en el que establece a las veedurías como un organismo de control junto con la Personería y la Contraloría.

En esta oportunidad, nacen las veedurías ciudadanas como una entidad autónoma administrativa y presupuestalmente, lo cual la separa de organismos del Estado. La diferencia es clara, antes las juntas vigilancia que también tenían función de control, se conformaban

por miembros de la comunidad y representantes de entidades del Estado, para ejercer el control, sin embargo, con la creación de la veeduría, se prohibió que un funcionario público hiciera parte de ella y menos si estaba directamente relacionado con el objeto de vigilancia de la veeduría.

Es hasta el año 2000 que se intenta crear la ley que regule las veedurías ciudadanas, la cual es declarada inexequible por considerarse que este tema debía tratarse como ley estatutaria

Es entonces que se empieza la discusión si la participación ciudadana a la que se refiere este texto hace referencia sólo a los mecanismos de participación política o trasciende a esferas distintas a la electoral. Esta disputa fue resuelta por la Corte Constitucional en sentencia C 1338/00 declaró inexequible la Ley ordinaria 563 de ese mismo año que regulaba las veedurías ciudadanas con el argumento que:

La participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho y que "no obstante que la vigilancia de la gestión pública que se lleva a cabo a través de las veedurías ciudadanas, recae especialmente sobre la gestión administrativa de las autoridades, más que sobre su quehacer político, la Corte ha desechado la idea de que este hecho excluya la realidad de ser aquellas verdaderos mecanismos e instituciones de participación ciudadana, que deben ser reglamentados como tales únicamente mediante la expedición de leyes estatutarias. (Sentencia C 1338, 2000)

Al ser declarada inexequible la Ley 563 de 2000, el Honorable Congreso de la República de Colombia quedó con la tarea de hacer nuevamente la ley que reglamentara las veedurías ciudadanas y en 2003 se crea la Ley 850 de 2003 por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas y en esta ocasión la ley tiene carácter de estatutaria por tratarse de un mecanismo de participación ciudadana y su estudio previo es realizado mediante sentencia C 292/03 en la que se declara exequible algunos de sus artículos, inexequibles otros y condicionalmente exequibles otros de éstos.

Instrumentos de acción de las veedurías en la Ley 850 de 2003

El artículo 16 de la Ley 850, modificado por el artículo 68 de la Ley 1757 de 2015, señala que:
Los veedores para el cumplimiento de sus funciones pueden utilizar el derecho de petición y los mecanismos ordinarios ante los jueces de la república que están en la Constitución y la ley. Y como

La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 7. Nro. 8 Enero – Junio, 2018 • Pág. 71 - 89

instrumentos especiales señala que los veedores pueden intervenir en las audiencias públicas; denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones u omisiones de quienes ejecutan el proyecto, plan u obra objeto de la veeduría cuando se constituyan delitos contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal; solicitar a la Contraloría de la república mediante oficio que haga control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial y los demás recursos, procedimientos e instrumentos que las leyes consagren para tal efecto. (Congreso de la República de Colombia, 2015)

Al observar con detenimiento cada una de los instrumentos de acción que el Legislador establece para las veedurías, es evidente que todos son recursos ordinarios que tenemos todos los ciudadanos sin importar si se hace parte o no de una veeduría ciudadana, es decir, que realmente no existen acciones especiales que puedan ejercer las veedurías en favor de lograr sus objetivos. Además, se considera que el hecho de que se pueda denunciar ante la Contraloría para que se haga un control posterior, no tiene ningún sentido en tanto la intención de las veedurías es que se ejecuten los proyectos, planes y obras con la mayor eficiencia, lo cual implica que se hagan trabajos de calidad y en el menor tiempo posible, para que se logre un beneficio a la comunidad. De nada sirve que una vez ejecutado el proyecto mal hecho, se haga el control, y a su vez se permite entonces hacer responsable fiscalmente a quienes incurrieron en faltas de este tipo, si al final ya el trabajo estará mal ejecutado, contraviniendo los intereses de la comunidad.

Constitucionalmente, el fin esencial del Estado es el interés general y no es admirable que el Honorable Congreso de la República de Colombia someta a formalismos el bienestar social, exigiendo que el control fiscal que se haga de un proyecto sea posterior cuando ya los perjuicios están causados.

La Ley estatutaria 1757 del 6 de julio de 2015 *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*, la cual es válida analizar a la luz de los planteamientos iniciales y de todo el desarrollo teórico que fundamenta el estudio de las veedurías como mecanismo de participación. La norma mencionada, en su artículo 63 establece: *"Modalidades de Control Social. Se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas…"* La estipulación que se hace de la veeduría ciudadana como una forma de ejercer el control social, no es una novedad, ya que se ha aceptado con claridad dicha connotación, dentro de lo cual sea encontrado que es un concepto

genérico, en donde todos pueden saber con claridad que existe la veeduría y que, con ella se ejerce control social. Sin embargo, en la práctica, la dificultad radica en la forma de hacerlo y la eficacia que tiene.

El artículo 66, consagra nuevos principios del control social a lo público, adicionales a los que contiene la Ley 850 de 2003, a saber: principio de la oportunidad, establecido en el literal a del artículo en mención, en donde establece "*…Buscando el impacto preventivo de su acción, informando en el momento adecuado…*" (Congreso de la República de Colombia, 2015); es de anotar en este caso que la consagración de dicho principio, con la finalidad de que las actuaciones realizadas por las veedurías ciudadanas tengan impacto, con ello, el ejercicio de las mismas sea eficaz, da fundamento a lo que la presente investigación apuntó desde el principio, basados en la dificultad que tiene para una veeduría ciudadana, que su labor de vigilancia cumpla una labor preventiva para un correcto funcionamiento de la administración pública, de tal forma que se resalta el avance que trae consigo esta disposición. También un principio de solidaridad, que ojalá sea materializado, más allá de señalar que se busca la satisfacción del interés público. Éste principio puede ser muy aportante al mejoramiento del control social, si la administración pública se apodera de él y lo garantiza a las veedurías ciudadanas.

La Ley 1757 de 2015, en su capítulo II, hace referencia a las Veedurías Ciudadanas, en su artículo 67, modifica el artículo 21 de la ley 850 de 2003, en lo relativo a las redes de veedurías, adicionando un parágrafo, que establece "*Para la inscripción de redes de veedurías en Personerías Municipales o Distritales, 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"* (Congreso de la República de Colombia, 2015) Con esto, se agrega un requisito más a tener en cuenta, para conformar una red de veeduría ciudadana, lo que se considera negativo en cuanto, lo que hace es aumentar los trámites, lo cual puede repercutir en la actitud de los ciudadanos, para organizarse; piénsese, por ejemplo, en un posible desinterés en participar de los procesos de control social, a raíz de las dificultades que se aumentan para su reconocimiento, sin dejar de lado las ya existentes al momento de cumplir sus funciones.

El artículo 68 de la nueva ley, modifica el artículo 16 de la ley de veedurías, relacionado con los instrumentos de acción de las mismas, agregando al literal b,…"*Denunciar…detrimento*

La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 7. Nro. 8 Enero – Junio, 2018 • Pág. 71 - 89

del patrimonio público" (Congreso de la República de Colombia, 2015) Es una competencia importante que se suma a la actividad de las veedurías, que a pesar de no estar incluida en el texto anterior, con la importancia de la actividad del control social, se debía entender existente, ya que se debe velar por que los recursos públicos no sean mal invertidos.

En artículo 60 consagra la denuncia en el control fiscal, dándole competencia a las veedurías ciudadanas para presentarlas, así pasa a ser una función que se adiciona en el artículo 15 de la ley 850 de 2003 y que se desarrolla de conformidad al procedimiento del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015.

Finalmente, se le da participación por medio de un representante de las asociaciones de veedurías en el Consejo Nacional De Participación Ciudadana. Como se puede percibir, se crean varios elementos positivos. Sin embargo, no se modificar en gran medida lo planteado en el curso de esta investigación.

Conclusiones

El deber ser de las veedurías es convertirse en un mecanismo de participación ciudadana activo, que lleve a la denuncia inmediata al detectar cualquier irregularidad dentro del sistema electoral o en cualquier otro proceso del Estado; el ciudadano debe ejercer fiscalización de la cosa pública a fin de defender los intereses generales y el bien común, sobre cualquier acto de corrupción, desviación de dineros públicos, injerencia en los procesos por intereses privados, etc.

La comunidad está llamada a velar por los intereses del Estado (que finalmente son el bienestar común y la primacía del interés general); esto sin dejar a un lado el deber del individuo de reclamar y denunciar, contando con el respaldo de las instituciones estatales, propugnando por el fortalecimiento de la vigilancia sobre la gestión pública, las autoridades administrativas, judiciales, políticas, electorales, legislativas, así como sobre los altos tribunales y los organismo de control tanto de entidades públicas como privadas que comprendan inversión de dineros del Estado.

La ley 850 del 18 de noviembre del 2003,como fundamento legal de las Veedurías Ciudadanas, elevándolas a Mecanismos de Participación, no deja de ser un saludo a la bandera, pues limita el campo de acción y la efectividad de este mecanismo, a pesar de los incontables beneficios que representa para la comunidad y la actividad estatal.

La democratización de la administración pública como ruta para el cumplimiento de los principios constitucionales

de autonomía, legalidad y transparencia, permitiría que no solo las Veedurías Ciudadanas, sino los demás mecanismos aseguren el libre acceso a la información y garanticen el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos, el uso de las herramientas y los procedimientos señalados por la ley, a través de la educación, formando y capacitando individuos conscientes de su labor dentro del sistema, procurando la formación de un tejido social, encaminado a fortalecer el estamento civil impulsando siempre la capacidad de control y fiscalización sobre el correcto actuar de lo público.

A pesar de las múltiples definiciones que encontramos distribuidas en las distintas leyes, las veedurías no deben ser encasilladas como un tipo de participación ciudadana que solo afecta el ámbito social, o exclusivas del ámbito político. Al contrario, es tanto su campo de acción que si bien inician en un contexto comunitario, su finalidad no es otra que el ejercer la vigilancia sobre la actividad de la entidades estatales y los proyectos que tengan inversión del Estado, de modo que el actuar de los servidores públicos y distintos representantes se ajuste a los principios de moralidad, buena fe, legalidad, igualdad, transparencia, probidad, economía, coordinación y demás principios constitucionales y de la actuación administrativa.

Para materializar los fines anteriores y convertir a las veedurías en un mecanismo de participación eficiente, para solucionar la problemática de corrupción que se vive en Colombia, se sugiere que todos los consultorios y clínicas jurídicas del país abran un espacio de asesoría para los veedores, tanto en su conformación como acompañamiento en el proceso de vigilancia a la gestión pública que realizan las veedurías, pues si bien es cierto que la ley indica que todos pueden ser veedores, no es menos cierto que el manejo de conocimientos jurídicos facilita el trabajo que realizan y logra la eficiencia de los procesos como lo demostró el caso cordobés con el consultorio jurídico de la Universidad Pontificia Bolivariana.

Se sugiere, además, que se realice una campaña publicitaria de las veedurías, dado que son pocas las personas que conocen del tema, de hecho, debería incluirse a la participación ciudadana en general como tema de estudio en las facultades de derecho del país. Incluso, incluir como temática optativa en todas las carreras universitarias para que sea posible difundir de forma eficiente entre quienes conocen o deberían conocer a profundidad los procesos administrativos que se llevan a cabo.

Por otro lado, se debería difundir con los medios de comunicación

La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 7. Nro. 8 Enero – Junio, 2018 • Pág. 71 - 89

masivos, pues los mecanismos de participación se hicieron para toda la comunidad y no sólo para estudiantes, así que deberá explicarse en lenguaje sencillo y comprensible.

Otra de las sugerencias que tiene este proyecto de investigación es la necesidad de plantear el efecto vinculante que deberían tener los informes que realizan las veedurías ciudadanas en el proceso de vigilancia, dado que, en ocasiones, y según lo comprueba lo manifestado por los veedores, no se tienen en cuenta las sugerencias que se hacen. de esta forma, tendría verdaderamente efectos en el plano estatal, para ser participación ciudadana como lo plantea la Corte Constitucional, dado que a la actualidad no es más que participación comunitaria.

Referencias Bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia.* Bogotá D.C.

Congreso de la República de Colombia. (06 de Julio de 2015). Ley 1757. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.* Bogotá D.C., Colombia.

Ferrater Mora, J. (1979). *Diccionario de Filosofía.* Madrid: Alianza.

Hermandez Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Batista Lucio , P. (2010). *Metodología de la investigación* (5° ed.). Bogotá: Mc Graw Hill.

Sentencia C 080, 080 (Corte Constitucional 1994).

Sentencia C 089 (Corte Constitucional 1994).

Sentencia C 1338, 1338 (Corte Constitucional 2000).

Sentencia C 292 (Corte Constitucional 2003).

Sentencia T 418 (Coste Constitucional 1993).

Sentencia T 530 (Corte Constitucional 1992).

Velazquez C, F., & Gonzalez R, E. (2003). *www.academia.edu.* Obtenido de https://www.academia.edu/3295603/_Qu%C3%A9_ha_pasado_con_la_participaci%C3%B3n_ciudadana_en_Colombia.