

Las veedurías ciudadanas como una expresión de la democracia participativa.

Jaime Alfonso Cubides Cárdenas¹

Resumen.

El objeto del presente artículo consiste en analizar la forma en la cual las veedurías ciudadanas (en adelante VC), materializan el principio de democracia participativa como una manera de intervenir dentro de la toma de decisiones en el Estado, como también, la protección de los derechos humanos. De este modo, el desarrollo de este artículo se centra en los siguientes ejes: por una parte el contenido de la democracia participativa dentro del Estado Social de Derecho, la VC como un instrumento de esta participación, y por último, la forma en como la VC incide en la toma de decisiones y el amparo de derechos humanos. Lo cual permite colegir la importancia de esta figura jurídica en la actualidad, como escenario en el que los ciudadanos pueden ejercer una mayor intervención en los asuntos del poder público especialmente en relación al bien común y el interés general.

Palabras Clave. Estado Social de Derecho, Democracia Participativa, Veeduría Ciudadana.

Abstract.

The purpose of this article is to analyze how citizen veedurities (hereinafter VC) materialize the principle of participatory democracy as a way of intervening within decision-making in the State, as well as the protection of human rights. In this way, the development of this article focuses on the following axes, on the one hand the content of participatory democracy within the Social Rule of Law, the VC as an instrument of this participation, and finally, the way in which this VC affects decision-making and the protection of human rights. This makes it possible to bring about the importance of this legal figure today as a scenario in which citizens can exercise greater intervention in matters of the public power, especially in the common good and the general interest.

Keywords. Social State of Law, Participatory Democracy, Citizen Veeduría.

Introducción

Al momento de considerar la forma en que se desarrolla el Estado se hace indiscutible considerar la presencia clara de un poder público que le permite tomar decisiones y ejecutarlas de cara al bien común y el interés general. En este sentido, se hace fundamental considerar la forma en que cada uno de los actores presentes dentro del Estado actúan o intervienen en el interior de la

¹ Abogado y especialista en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Colombia, especialista y magíster en Docencia e Investigación de la Universidad Sergio Arboleda. Doctorado en Derecho en la Universidad de Buenos Aires. Líder, profesor e investigador del grupo de investigación: "Persona, instituciones y exigencias de justicia" del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas (CISJUC) de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia.

administración de este poder, considerando especialmente que la razón de ser de dicho Estado, consiste en salvaguardar estos elementos.

A partir, de lo anterior es necesario investigar los mecanismos mediante los cuales se logra determinar dicha participación, en ese orden de ideas, se debe tener presente la naturaleza y contenido del Estado, pues dependiendo de la misma es posible determinar estas formas de participación; como sucede en el caso colombiano, dado que, se puede considerar que el país ha pasado por dos grandes paradigmas uno el Estado de Derecho fruto de la constitución de 1886 y el Estado Social de Derecho producto de la constitución de 1991. Este último trae consigo principios como lo es la democracia participativa, donde se generan múltiples herramientas en las cuales se asegura que las personas intervengan en la toma de decisiones, instrumentos entre los que sobresale la VC.

La evolución jurídica que ha tenido el Estado colombiano durante su corto desarrollo como república, puede concentrarse en tres grandes paradigmas uno concerniente a la separación de la corona española por medio del grito de independencia, que conllevó a la promulgación de variedad de constituciones durante todo ese siglo; un segundo paradigma concerniente a la promulgación de la constitución de 1886 en la que se determina que Colombia es un Estado de Derecho, y por último, el cambio a la constitución política de 1991. Cada uno de estos eventos ha permitido la consolidación de la institucionalidad para el país, dando no solo garantías a las personas, sino también organizando el propio estamento.

El último de estos paradigmas ha generado un cambio sin precedentes, que aun en la actualidad después de 30 años de su promulgación siguen siendo desarrollados por cada una de las ramas del poder público. Entre los cambios que generó esta constitución, se presenta sobre la forma en que se desarrolla la democracia en la toma de decisiones del poder político, pues se pasa de una democracia representativa en la constitución de 1886 a una democracia participativa con la constitución de 1991, donde se buscó una mayor incidencia de la ciudadanía en esta toma de decisiones.

De esta manera, se presenta como pregunta de investigación, ¿Cuál es la forma en que se concreta el principio de democracia participativa en la regulación y prácticas de las VC?, la cual se desarrollará en este artículo de investigación. Para responder este cuestionamiento se aplicará la metodología deductiva, donde por medio del rastreo de fuentes bibliográficas y jurisprudenciales, serán analizadas de forma cualitativa, junto con el análisis por medio del método de línea jurisprudencial, para llegar a preceptos generales sobre la democracia participativa, y de esta forma, aplicarlos al caso de las veedurías ciudadanas, los cuales se procederán a explicar en los siguientes numerales.

I. Alcance del Estado Social de Derecho.

Lo primero que debe ser precisado es acerca de la democracia participativa, ya que esta consiste en establecer el alcance que tiene la naturaleza y definición del propio Estado, pues es la forma en que es construido facilita esta forma de participación. Para iniciar este análisis se hace necesario considerar la propia definición de Estado, que se remite a una ficción jurídica que surge por medio del poder que es cedido por las personas para asegurar la protección de sus derechos y bienes. Concepto que se debe completar con el enfoque filosófico que se ha construido alrededor,

principalmente con autores como Juan Jacobo Rousseau, John Locke y Tomas Hobbes, quienes desarrollan el término de contrato social como explicación del origen del Estado.

Esta figura consiste en un evento en el que las personas consideran la dificultad que representa proteger sus derechos y bienes por medio de su derecho a la auto tutela, o en otros términos, el uso de la fuerza de cada individuo para asegurar dichas garantías, ante esta realidad decide organizarse con otros individuos para crear un ente superior que obtenga este tipo de poder (que en la actualidad sería el poder político) y se encargue de asegurar dichos derechos, evento en el que cada individuo cede este poder o derecho, limitándose con el fin de tener la tranquilidad de obtener dicha seguridad.

La explicación previa no sólo ofrece la propia definición de Estado sino también su razón de ser, que en términos de la lógica aristotélica presenta su propia existencia como lo es alcanzar el fin por el cual fue constituido, y que se concreta en dicha protección. Estos fines, cambian o se transforman conforme al tipo de Estado que se conforma, como es el caso del Estado de Derecho, que dentro de sus fines se concreta finalmente los derechos principales a la vida, la libertad, específicamente la libertad económica. Mientras que en el caso del Estado Social de Derecho que dentro de sus fines están estos derechos, y adicionalmente se encuentra inmiscuido la idea de alcanzar el bien común y el interés general, preservando dichas garantías individuales.

Bajo estos elementos se evidencia el mayor alcance que genera el Estado Social de Derecho, y como en su interior se genera un mejor escenario para el desarrollo de la mencionada democracia participativa, razón por la cual, se debe profundizar en sus principales elementos con el fin de establecer el contexto en el que se favorece la materialización del principio de democracia participativa.

Para lograr lo anterior se hará uso del análisis jurisprudencial que ofrece la Corte Constitucional, que en el caso de Colombia se configura como el máximo tribunal para la salvaguarda de dicho instrumento jurídico, que es la base donde se define este Estado Social de Derecho, y que por medio de sus pronunciamientos se hace explicación de cada uno de estos componentes. Al respecto, se ha dicho por parte de este tribunal que:

El Estado social de derecho se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, la igualdad y la seguridad, pero su propósito principal es procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad y la adecuada integración social. A la luz de esta finalidad, no puede reducirse el Estado social de derecho a mera instancia prodigadora de bienes y servicios materiales. Por esta vía, el excesivo asistencialismo, corre el riesgo de anular la libertad y el sano y necesario desarrollo personal (Corte Constitucional, 1995, sentencia, C - 566).

Con base en estos lineamientos, se evidencia que el Estado Social de Derecho no desconoce la construcción jurídica y social del Estado de Derecho, pues acorde a lo manifestado por la Corte Constitucional, constata que el punto de partida parte de la libertad, la igualdad y la seguridad; que se configuran como uno de los principales triunfos del Estado Moderno. Lo anterior, se configura como una base para el componente diferencial propia del Estado Social de Derecho, pues, se genera un nivel superior en relación a procurar las condiciones en que se materializan estos derechos, por medio del bien común y el interés general donde se valoren los derechos individuales; sin que implique, reducir a este tipo de Estado como simplemente un Estado asistencialista.

De esta forma es posible comprender que el Estado Social de Derecho se configura como un espacio en el que se refuerzan los principios y garantías individuales, de cara al bien común y el interés general, donde la participación del Estado no debe ser simplemente de proteger y evitar limitar dichos derechos, sino actuar en aquellas circunstancias en que se hace necesario su intervención para lograr concretar dichos derechos. Con esta premisa, se puede analizar los componentes que integran a esta figura, que igualmente son desarrollados por la Corte Constitucional, al mencionar que la actividad del Estado de Derecho esta direccionada por las normas jurídicas (su actuar se ciñe al derecho), de esta manera al ser la Constitución la norma jurídica fundamental, implica que todo su actuar debe llevarse a cabo de acuerdo a su articulado. (Corte Constitucional, 1998, sentencia SU – 747).

Bajo esta consideración se entiende la importancia de la norma dentro del desenvolvimiento del Estado, que se concreta en la Constitución Política de 1991 como norma jurídica, mostrando que su incidencia se concreta en la propia actividad del Estado. Otra de las consideraciones que se presentan alrededor del Estado Social de Derecho, como es el caso del elemento social, el cual en palabras del alto tribunal consiste en que el actuar del Estado debe estar encaminado a garantizar a sus asociados condiciones de vida digna, lo cual significa que su accionar no se limita a no interferir o recortar las libertades de los habitantes que se encuentran en el interior del territorio, sino que conlleva que él implemente distintas estrategias que tengan como producto ofrecer a todos las oportunidades necesarias para el desarrollo de sus aptitudes y la superación de los apremios materiales (Corte Constitucional, 1998, sentencia SU – 747).

Sobre esta condición se precisa las condiciones en las cuales se concreta la dignidad humana como centro de acción dentro del Estado, especialmente considerando la necesidad de generar dentro del Estado una participación activa en busca de lograr concretar escenarios en los cuales se logre proteger dicha dignidad, interviniendo en aquellas circunstancias donde se presenta la desigualdad como una forma en la que la dignidad se ve afectada. El último componente dentro de esta descripción hace referencia a la democracia, pues en términos de la Corte Constitucional, refiere a:

La definición del Estado colombiano como democrático entraña distintas características del régimen político: por un lado, que los titulares del Poder Público ejercerán esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, la cual se expresa a través de las elecciones; de otro lado, en lo que ha dado en llamarse democracia participativa, que los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de decisiones, a través de mecanismos como los contemplados en el artículo 103 de la Carta; y, finalmente, y de acuerdo con la reformulación del concepto de democracia, que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minoría ni los derechos fundamentales de los individuos (Corte Constitucional, 1998, sentencia SU – 747).

De esta forma se evidencian las características que tiene la democracia del Estado Social de Derecho, como lo es la relación del Poder Público con la voluntad de los ciudadanos; complementado por las características de la mencionada democracia participativa, resaltando la intervención que tiene el ciudadano en la tomas de decisiones dentro del Poder Público, sin olvidar, mencionar que en este marco la voluntad de las mayorías no implica la toma de decisiones que afecten los derechos de las minorías, sino, siempre pensando en el bien común y el interés general.

Estas premisas alrededor del Estado Social de Derecho, resaltan con claridad un alcance significativo en las relaciones de poder dentro del Estado, específicamente con referencia a la democracia en la cual se centra, una mayor participación de la ciudadanía en estas decisiones, manteniendo un claro enfoque con respecto del amparo a los derechos individuales, junto con la tutela del bien común y el interés general.

Ahora bien, con la afirmación sobre la intervención del ciudadano en la toma de decisiones dentro del poder público, es necesario comprender la razón de ser de dichas decisiones. Que para el caso colombiano se ubica en cada una de las acciones que debe desarrollar el Estado con el propósito de alcanzar los fines por los cuales se constituyó, que como ya se ha visto en los párrafos anteriores, está ampliamente relacionado con su propia existencia.

Dichos fines están descritos dentro de la propia Constitución Política, que en el artículo segundo hace una enunciación al respecto, donde se estipula lo siguiente:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Constitución Política, 1991, art. 2).

De esta manera, cada una de las acciones deben ser ejecutadas con el objetivo de llegar a proteger y alcanzar estos fines, enmarcadas en el propio poder público del Estado. Lo que lleva a presentar un cuestionamiento sobre la forma en la cual se pueden materializar o concretar dichas acciones, para lo cual es necesario hacer alusión a la definición de política pública como el instrumento desarrollado con el fin de concretar cada una de las medidas que deben ser implementadas por el Estado con el objeto de llegar a estas metas.

Todo esto, permite evidenciar que en relación al Estado Social de Derecho se presenta una premisa respecto a los fines que deben ser desarrollados por el Estado, puesto que no se concentran únicamente en la declaración de los derechos a la vida, la libertad y la igualdad, además de la abstención para vulnerarlos, ya que también se concreta un Estado con una mayor intervención para lograr materializar cada uno de estos derechos sin que se implique su actuar en un simple Estado asistencialista. Por ende esta intervención, se fundamenta en alcanzar el bien común y el interés general de la sociedad colombiana.

Dentro de este marco, para alcanzar dichas premisas se hace necesario una toma de decisiones que generen acciones por parte del poder público para concretar la forma en que se pueda llegar a ellos, lo que implica el desarrollo de políticas públicas. Es este escenario, el que permite concretar un análisis de la forma en que se materializa la democracia participativa donde se presenta una mayor intervención por parte de los ciudadanos, mediante las VC que inciden tanto en la definición de dichas políticas como en la forma que se van ejecutando, con lo cual, se pueden observar como una herramienta fruto de las condiciones de este Estado Social de Derecho.

II. Democracia participativa.

Una vez planteado el contexto en el cual se presenta la democracia participativa para el caso colombiano, se logra evidenciar como este mismo espacio nutre herramientas como las VC. Así las cosas es procedente profundizar en las características actuales propias de la democracia participativa, para así comprender el alcance que como principio tiene, específicamente para poder explicar las condiciones en las que se desarrolla las VC.

Bajo la anterior consideración se debe ahondar en las consideraciones sobre la comprensión del alcance del principio de la democracia participativa, que según la doctrina se integra por, “*los mecanismos de participación electoral, articulados a través de la competencia de partidos, mediante cierta oferta de oportunidades de participación que permita la inclusión de los grupos y asociaciones civiles en los procesos de toma de decisiones*” (Navarro Yáñez, 2000, p. 13). Por lo anterior, se determina que en lo referente a la democracia participativa se consolida por medio de la existencia de múltiples herramientas que permiten la existencia de una intervención por parte de las personas en la toma de decisiones, y un control permanente en este poder, que debe ir más allá del voto.

Su justificación radica en ser “*herramientas semidirectas útiles para ser incorporadas en las democracias representativas, llamadas por esto ‘impuras’, para permitir a los ciudadanos participar en la elaboración y adopción de decisiones públicas*” (Eberhardt, 2015, p. 102). Reiterando que como principio la democracia participativa quiere generar un impacto significativo en la realidad del país, reconociendo el papel fundamental de las personas en la toma de decisiones, de cara a lograr el bien común y el interés general.

Otra de las características que se muestra alrededor de esta democracia, supone “*la información, consulta, control e incluso decisión de la comunidad en directo sobre aspectos de las políticas públicas*” (Peraza, 2005, p. 6). Son estas características las que definen el alcance de la democracia participativa, donde se genera una conciencia dentro de la ciudadanía para que reconozca el poder que le es otorgado como receptor del poder soberano, lo que no se reduce al voto de sus dirigentes, dado que tiene diferentes herramientas mediante las cuales cada uno de ellos puede intervenir activamente en la toma de decisiones.

Al respecto, la Corte Constitucional al tratarse de un principio propio del ordenamiento jurídico colombiano, a lo largo de su jurisprudencia ha generado elementos de análisis al respecto, tales como:

La democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio (Corte Constitucional, 1996, C – 021).

Esta definición que surge de forma temprana dentro del precedente constitucional resulta relevante, considerando la incidencia o el mencionado alcance de este principio, pues se establece que, se concreta para dos aspectos principales, por una parte, en la cotidianeidad de las personas,

y otra de cara al bien común y el interés general. De lo cual, se sustrae como elemento de gran valor jurídico con relación a esta participación de la ciudadanía, la consideración que en la materia tiene la propia constitución, que en términos de este máximo tribunal de lo constitucional se centra en establecer como una parte activa “en la determinaciones de carácter público”, categorización que rompe con los preceptos de la representación donde la única forma en la que cuenta el ciudadano para lograr incidir en el poder público es el voto.

Sobre los fines que se espera de esta democracia participativa se estructuran principalmente en el servir a la comunidad, el cual se puede entender como: (...) *Un Estado en el que los ciudadanos cuentan con el derecho de tomar parte de forma directa en las decisiones a adoptar, de controlar los poderes públicos, de calificar los resultados obtenidos para exigir responsabilidad política, es un Estado en el que probablemente se logrará satisfacer en más alto grado las necesidades de sus asociados.* “(Corte Constitucional, 2001, C – 637).

Estos fines continúan aportando en la incidencia de esta democracia participativa, entre los que se destaca, la eficacia del sistema político, una participación directa en la toma de decisiones, y de calificar los resultados obtenidos para exigir responsabilidad política, recalcando la importancia del poder público para alcanzar el bien común y el interés general. Ahora bien, lo que sigue consiste en presentar las formas en las cuales se concreta, como son los mecanismos de participación ciudadana.

III. Las Veedurías Ciudadanas (VC) como Mecanismos de Participación Ciudadana.

47

Con todo el análisis que se ha abordado alrededor del tema de la democracia participativa se ha evidenciado la existencia de herramientas mediante las cuales se pueden concretar, y que deben ser por lo menos enunciadas dentro de este artículo. Con el objetivo de establecer el contexto por el cual se desarrolló de las VC, y como responde de forma integral a puntualizar el alcance que se ha renunciado en la democracia participativa.

Para lo cual, se debe expresar los mecanismos que son descritos dentro de la propia Constitución en su artículo 103, que plantea lo siguiente:

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 103).

Dicho artículo precisa dos variables relevantes con respecto a estos mecanismos de participación ciudadana, como es el caso de la enunciación de ellos, como lo son, el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato, que tanto en un nivel individual de estudio tienen un valor representativo, pero, del mismo modo dentro de un análisis integral de cada uno de ellos muestra todo un acervo

de elementos que permite generar una participación democrática activa y como se ha dicho semidirecta. La última de estas características presenta el sustento constitucional de las VC, que se concretan como esas asociaciones que tienen como finalidad establecer medidas concretas para lograr el control y vigilancia del poder público del Estado.

De esta forma, se puede llegar a variedad de premisas sobre esta temática, que determinan como “*dicha participación ciudadana tiene un papel determinante en las políticas públicas y la planeación de procesos tales como los de planeación*” (Artunduaga Arias, 2019, p. 20), que también se complementa con otra premisa, según la cual, “*La participación en Colombia es una herramienta fundamental con que cuenta la ciudadanía para incidir en las decisiones que les afectan, convirtiéndose en un principio básico de la democracia*” (Mosquera, J. A. H., & Cuesta, 2016, p. 71), coligiéndose de forma clara la importancia de estos mecanismos de cara a una democracia cada vez más participativa y semidirecta.

3.1. La evolución normativa de las VC.

Con lo explicado sobre los mecanismos de participación ciudadana desde un enfoque general, se muestra el papel que ejerce las VC, en todo un marco de diversidad de mecanismos y herramientas; mostrando su importancia conjunta dentro del ordenamiento jurídico colombiano, además de su rol protagónico desde un enfoque individual.

En este sentido, partiendo de su integración dentro de los mecanismos de participación ciudadana, para hacer una descripción de la forma en que se ha regulado las VC, se hará uso de las leyes que se han generado dentro de estos mecanismos de participación ciudadana, e incluso las que de forma particular se han sancionado alrededor de las VC.

En este orden de ideas en la primera norma que se profiere sobre estos mecanismos de participación, así se encuentra un concepto inicial dentro de la primera ley que se sanciona sobre estos mecanismos, correspondiente a la Ley 134 de 1994, que en su artículo 100 que determina:

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. 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 Constitución y la ley que reglamente el artículo 270² de la Constitución Política.

Con la Ley 850 del 2003, como la ley particular sobre la materia se puede encontrar como concepto, el estipulado dentro del artículo primero, establece que:

Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, <sic> administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la

² ARTICULO 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

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. (...)

Y por último, con la reforma de los mecanismos de participación con la ley 1757 del 2015, más allá de presentar un concepto adicional sobre lo que son las VC, se centra en establecer la forma en que desarrolla su control, que se explicará a continuación.

Antes de proceder en la forma en que esta VC ejercen dicho control, se puede hacer un análisis sobre su concepto, como lo es la forma en que está integrado que es por grupo de ciudadanos o juntas u organizaciones comunitarias, el nivel en que tiene incidencia dentro de la administración que va desde lo nacional hasta los niveles locales o municipales, y los sujetos sobre los cuales puede generar control, que son las diferentes autoridades públicas en el marco de la gestión pública. Estos componentes tienen un gran variación entre la ley 134 de 1994 a la ley 850 del 2003, específicamente en relación a los sujetos sobre los cuales se genera dicho control, como lo son aquellas entidades privadas nacionales e internacionales encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

3.2.Descripción de las VC.

Bajo estas aclaraciones se puede entrar a analizar la regulación que al respecto ofrece este contenido jurídico, que pueden ser explicados en profundidad dentro de la siguiente tabla:

Tabla 1. Análisis contenido Ley 850 del 2003.

Facultad de Constitución	Al respecto la ley 850 del 2003, establece que: “Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas”, con lo cual se centra la constitución tanto en una agrupación de individuos, o por medio de organizaciones ya constituidas.
Procedimiento.	Para ejercer esta constitución, la ley determina como procedimiento que, “las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia. La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción. En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias”. Este procedimiento acorde a la naturaleza de estos mecanismos es sencillo, pues lo que se trata es de facilitar esta participación en la toma de decisiones.
Objeto	Uno de los elementos que tiene mayor relevancia en materia de VC, consiste en lo que está sujeto a su control y vigilancia, sobre lo cual ha determinado esta ley que, “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” ³ .

³ Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente

	La materialización del control se presenta mediante el ejercicio de una “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”.
Ámbito del ejercicio de la vigilancia.	Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátese de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público ⁴ .
Objetivos:	Los objetivos de las VC, según la ley 850 son: a) Fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y la contratación estatal; b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les atañen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión; c) Apoyar las labores de las personerías municipales en la promoción y fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria; d) Velar por los intereses de las comunidades como beneficiarios de la acción pública; e) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública; f) Entablar una relación constante entre los particulares y la administración por ser este un elemento esencial para evitar los abusos de poder y la parcialización excluyente de los gobernantes; g) Democratizar la administración pública; h) Promocionar el liderazgo y la participación ciudadana.
Derechos	a) Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación; b) Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato o proyecto la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad; c) Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa; La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta. d) Los demás que reconozca la Constitución y la ley.
Deberes	a) Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría;

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.

⁴ La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito. El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

<p>b) Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos de control y vigilancia que estén realizando;</p> <p>c) Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros;</p> <p>d) Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley;</p> <p>f) Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o prestan un servicio público;</p> <p>g) Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia;</p> <p>h) Las demás que señalen la Constitución y la ley.</p>

Basado en una recopilación propia a partir de la Ley 850 del 2003.

Con lo anterior queda claro el alcance que tiene estas VC en relación a la toma de decisiones, pero específicamente en la planeación y desarrollo de políticas públicas, pues se logra evidenciar con claridad, que se trata de un mecanismo de participación ciudadana, que están ampliamente relacionados con la forma que las entidades del Estado desarrollan sus actividades de cara a los fines constitucionales, pues como se mencionó en su momento uno de los principales elementos se fundamenta en que son sujetos del control y vigilancia en dicha gestión. Por lo cual, la verificación no solo se presenta sobre la decisión que se toma, sino como se ejecuta; conllevando a considerar a esta afirmación como el centro diferenciador de las VC, con los demás mecanismos de participación.

3.3. Principios del VC.

Otro de los elementos que son regulados por parte de esta normatividad alrededor de este mecanismo son los principios que rigen su desarrollo, dado que, no se puede perder de vista su constante relación con una de las bases del propio Estado Social de Derecho, que consiste en la democracia participativa. Por ello, son varios los principios que igualmente la rigen, entre los que se encuentran los descritos en la siguiente tabla:

Tabla 2. Principios de la VC.

Principio de democratización	Las veedurías deben obrar en su organización y funcionamiento en forma democrática y participativa 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.
Principio de autonomía	Las veedurías se constituyen y actúan por la libre iniciativa de los ciudadanos, 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 ellas ni son pagados por ellas. En ningún caso los veedores pueden ser considerados funcionarios públicos
Principio de transparencia	A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en esta ley, la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia.
Principio de igualdad	El acceso de las veedurías a los espacios de participación en el control de la gestión pública, así como la utilización por ellas de los instrumentos y procedimientos previstos en esta ley y

	las demás normas vigentes, se hará siempre en condiciones de igualdad y de respeto a la diversidad
Principio de responsabilidad	La participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de 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.
Principio de eficacia	Los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos establecidos en esta Ley deberán contribuir 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
Principio de objetividad	La actividad de las veedurías deben guiarse por criterios objetivos que impriman certeza a sus conclusiones y recomendaciones y las alejen de toda posible actitud parcializada o discriminatoria
Principio de legalidad	Ya sea en acciones emprendidas en forma directa o acciones adelantadas con el concurso de órganos públicos de control, las acciones de las veedurías ciudadanas se deben realizar de conformidad con los medios, recursos y procedimientos que ofrecen las leyes y los estatutos de la entidad, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil.

Basado en una recopilación propia a partir de la Ley 850 del 2003.

Cada uno de estos principios muestran el carácter constitucional de este mecanismo y como su funcionamiento es una expresión del mismo Estado Social de Derecho, que como se señaló en momentos previos, no solo en la intervención dentro de la toma de decisiones, sino especialmente al momento de ejecutar cada una de ellas en el marco de la política y gestión pública.

3.4. Funcionamiento de las VC.

Todo lo dicho presenta un alcance significativo de las VC dentro del propio desarrollo de las políticas públicas, no solo desde la toma de decisiones sino en toda la ejecución, razón por la cual, resta precisar las forma en que este alcance se concreta dentro de esa interacción con el poder público, que al respecto se encuentran las funciones que se pueden desarrollar, las cuales describen en la siguiente tabla:

Tabla 3. Funciones e instrumentos de acciones.

Funciones	Las veedurías ciudadanas tendrán como funciones las siguientes: a) Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la ley se dé participación a la comunidad; b) Vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia; c) Vigilar porque el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales; d) Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial; e) Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría; f) Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos; g) Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando;
------------------	--

	<p>h) Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de veeduría;</p> <p>i) Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.</p>
Instrumentos de acción	<p>Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley. Así mismo, las veedurías podrán:</p> <p>a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;</p> <p>b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir delitos, contravenciones, detrimento del patrimonio público, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;</p> <p>c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;</p>

Basado en una recopilación propia a partir de la Ley 850 del 2003.

Cerrándose este análisis con la descripción de cada uno de los elementos que permiten concretar la forma en la cual VC, puede ejercer efectivamente su intervención en la toma de decisiones y cada una de las etapas que se desarrollan dentro de la ejecución de políticas públicas.

IV. Conclusiones

La principal conclusión que se puede llegar por medio de este artículo, consiste en evidenciar las implicaciones que tiene para Colombia ser un Estado Social de Derecho, donde se concreta un total cambio entre la interacción de las personas y el Estado, como es el caso de la democracia participativa, en la cual cada persona tiene la posibilidad de incidir, e intervenir en la toma de decisiones.

Dentro de esta democracia participativa se generaron múltiples herramientas, como son los mecanismos de participación mencionados dentro del presente escrito, pero de los que sobresalen la VC, que tiene un alcance diferencial al incidir no solo en esta toma de decisiones, sino también en la ejecución de cada una de estas políticas públicas.

Referencias bibliográficas.

Artunduaga, N. (2019). *Mecanismos de participación ciudadana, ¿construcción para la democracia?* (Doctoral dissertation, Universidad Santiago de Cali).

Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 18 de agosto de 2021.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

- Corte Constitucional, [CC], diciembre 2, 1998. M.P.: E. Cifuentes. Sentencia SU-747/98 (Colombia). Obtenido el día 18 de agosto de 2021.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm>
- Corte Constitucional, [CC], noviembre 30, 1995. M.P.: E. Cifuentes. Sentencia C-566/95 (Colombia). Obtenido el día 18 de agosto de 2021.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-566-95.htm>
- Eberhardt, M. (2015). Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 17(33), 83-106.
- Hobbes, T. (2007). *Leviathan* (pp. 399-415). Duke University Press.
- Ley 134/1994, mayo 31, 1994. Diario Oficial [D.O.]: 41373. (Colombia). Obtenido el 18 de agosto de 2021. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html
- Ley 1755/2015, junio 30, 2015. Diario Oficial [D.O.]: 49559. (Colombia). Obtenido el 18 de agosto de 2021. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1755_2015.html
- Ley 850/2003, noviembre 18, 2003. Diario Oficial [D.O.]: 45376. (Colombia). Obtenido el 18 de agosto de 2021. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0850_2003.html
- Locke, J. (1994). Segundo Tratado del Gobierno Civil (STGC).
- Mosquera, J., & Cuesta, L. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución 1. *Justicia juris*, 12(2), 59-76.
- Navarro Yáñez, C. J. (2000). El sesgo participativo: introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers: revista de sociología*, (61), 11-37.
- Peraza, A. (2005). Democracia participativa y derechos humanos.
- Rousseau, J. (1832). *El contrato social, o Principios del Derecho político*.