



UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
GESTIÓN DE BIBLIOTECAS

CARTA DE AUTORIZACIÓN



CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, 22 de agosto de 2023

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

Los suscritos:

YOHAIIRA ANDREA GAMBOA GONZÁLEZ, con C.C. No. **1.075.295.089**.

GERMÁN ORLANDO SALAS GUTIÉRREZ, con C.C. No. **7.732.545**.

Autores de la tesis de grado **“ANÁLISIS DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA 2014-2018”** presentado y aprobado en el año **2023** como requisito para optar al título de **MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO**; Autorizamos al **CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN** de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma:

Firma:

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS				   	
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO					
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA 1 de 3

TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: ANÁLISIS DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA 2014-2018

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
1. Gamboa González	Yohaira Andrea
2. Salas Gutiérrez	Germán Orlando

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
López Daza	Germán Alfonso

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
López Daza	Germán Alfonso

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: Magíster en Derecho Público

FACULTAD: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

PROGRAMA O POSGRADO: Maestría en Derecho Público

CIUDAD: Neiva

AÑO DE PRESENTACIÓN: 2023

NÚMERO DE PÁGINAS: 118

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una **X**):

Diagramas ☒ Fotografías ☐ Grabaciones en discos ☐ Ilustraciones en general ☐ Grabados ☐
 Láminas ☐ Litografías ☐ Mapas ☒ Música impresa ☐ Planos ☐ Retratos ☐ Sin ilustraciones ☐
 Tablas o Cuadros ☒

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento:

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS					   	
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO						
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	2 de 3

MATERIAL ANEXO:

PREMIO O DISTINCIÓN (*En caso de ser LAUREADAS o Meritoria*):

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>	<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
1. Control Social	Social Control	6. Eficacia	Effectiveness
2. Participación	Stake	7. Órganos de Control	Control Bodies
3. Veedurías Ciudadanas	Citizen Oversight	8. Personerías	Representations
4. Corrupción	Corruption	9. Democracia	Democracy
5. Eficiencia	Efficiency	10. Ciudadano	Citizen

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

Nuestra Investigación presenta un método MIXTO (Cuantitativo y Analítico), con Enfoque: Analítico-Descriptivo, donde se realizó un análisis histórico de las veedurías ciudadanas en Colombia, abordando el surgimiento de la democracia participativa a lo largo de la historia. Se establece una comparación entre la soberanía popular y la soberanía nacional, y se examina la transición de una democracia representativa a una democracia participativa en el contexto colombiano. Además, se presentan ejemplos de casos en Perú y México para ilustrar el ejercicio del control ciudadano en otros sistemas jurídicos.

De Igual forma se aborda un análisis detallado de las veedurías ciudadanas desde la perspectiva de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Se destaca la consideración de la participación ciudadana como un derecho-deber a partir de la Constitución de 1991 y se examina el avance jurisprudencial en el siglo XXI. Asimismo, se investiga el ámbito de acción de las veedurías en concordancia con las normas y jurisprudencia.

Es relevante destacar el alcance de las veedurías ciudadanas establecidas en el departamento del Huila durante el periodo entre 2014 y 2018 pues revisan el rol de estas veedurías en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como los principios de eficacia y eficiencia que las guían. También se aborda la participación ciudadana en el Huila y su relación con los llamados "Elefantes Blancos" y demás hechos de corrupción. Por último, se identifica el papel de las Personerías Municipales frente a las veedurías ciudadanas.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS						
DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO							
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	3 de 3

Our Research presents a MIXED method (Quantitative and Analytical), with an Analytical-Descriptive Approach, where a historical analysis of citizen oversight in Colombia was carried out, addressing the emergence of participatory democracy throughout history. A comparison between popular sovereignty and national sovereignty is established, and the transition from a representative democracy to a participatory democracy in the Colombian context is examined. In addition, case examples from Peru and Mexico are presented to illustrate the exercise of citizen control in other legal systems.

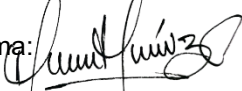
Similarly, a detailed analysis of citizen oversight is addressed from the perspective of the jurisprudence of the Constitutional Court. The consideration of citizen participation as a right-duty from the 1991 Constitution is highlighted and the jurisprudential progress in the 21st century is examined. Likewise, the scope of action of the oversight offices is investigated in accordance with the regulations and jurisprudence.

It is relevant to highlight the scope of the citizen oversight offices established in the department of Huila during the period between 2014 and 2018, since they review the role of these oversight offices in the Inter-American Human Rights System, as well as the principles of effectiveness and efficiency that guide them. Citizen participation in Huila and its relationship with the so-called "White Elephants" and other acts of corruption are also addressed. Finally, the role of the Municipal Ombudsmen in relation to citizen oversight is identified.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado: **MARIELA MÉNDEZ CUELLAR**

Firma:



Nombre Jurado:

Firma:

Nombre Jurado:

Firma:

**ANÁLISIS DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL DEPARTAMENTO
DEL HUILA 2014-2018**

Yohaira Andrea Gamboa González

German Orlando Salas Gutiérrez

Universidad Surcolombiana

Maestría en Derecho Público

Neiva (Huila)

2023

**ANÁLISIS DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN EL DEPARTAMENTO
DEL HUILA 2014-2018**

Yohaira Andrea Gamboa González

German Orlando Salas Gutiérrez

Tesis para Obtener el Título de

Magíster en Derecho Público

Universidad Surcolombiana

Maestría en Derecho Público

Neiva (Huila)

2023

Agradecimientos

A Dios, nuestras Familias, al Dr. GERMÁN ALFONSO LÓPEZ DAZA y a la Universidad Surcolombiana.

Dedicatoria

Esta Investigación está dedicada a nuestra hermosa profesión de la abogacía, a esta sociedad que tanto necesita de un verdadero cambio que permita avanzar en la Construcción de un país que respete al ciudadano y sus Derechos.

Tabla de contenido

Graficas	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I: ANÁLISIS HISTÓRICO DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN COLOMBIA	13
1.1. El surgimiento de la democracia participativa a través de la historia	15
1.1.1. Soberanía Popular Vs Soberanía Nacional	18
1.1.2. El paso de una democracia representativa a una democracia participativa en Colombia	20
1.1.3. El control ciudadano en otros ordenamientos jurídicos	21
1.1.3.1 Perú	21
1.1.3.2 México	23
1.2. Desarrollo de las veedurías desde el constitucionalismo colombiano ...	24
1.2.1. Poder de participación de los ciudadanos a partir de 1991	26
1.2.2. Desarrollos normativos frente al control ciudadano en Colombia. ..	29
1.2.3. Doctrina constitucional de las veedurías ciudadanas	34

CAPITULO II: ANALISIS DE LAS VEEDURIAS CIUDADANAS DESDE LOS LINEAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	36
2.1. La participación ciudadana como derecho – deber desde 1991.....	41
2.2. Avance jurisprudencial a partir del siglo XXI.	44
2.3. Campo de acción de las veedurías a la luz de las normas en concatenación con la jurisprudencia.	51
CAPITULO III: ANALISIS DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS CONFORMADAS EN EL HUILA (2014-2018).....	54
3.1 Las veedurías ciudadanas ante el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos	60
3.2 Los principios de eficacia y eficiencia en las veedurías ciudadanas	65
3.3 Las veedurías ciudadanas en la capital de Colombia en el periodo 2014 – 2018.....	68
3.4 La participación ciudadana en el Huila.	74
3.5. Los “ <i>Elefantes Blancos</i> ” en el Huila	76
3.5.1. Neiva: Estadio Guillermo Plazas Alcid, Patinodromo, El Caimi, Sede Esap.....	76
3.5.2. Aipe.....	78
3.5.3. El sur del Huila.	79
3.6. El papel de las Personerías Municipales frente a las veedurías	

ciudadanas.	80
--------------------	----

3.7. Los principios de eficacia y eficiencia de las veedurías conformadas en el Huila (2014-2018)	84
---	----

3.6.1. Descripción de resultados	85
----------------------------------	----

A continuación, se ilustra los resultados obtenidos a cada una de las peticiones elevadas por este grupo de investigación.	85
--	----

CONCLUSIONES	99
--------------	----

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
----------------------------	-----

Tablas

Tabla 1 Municipios del Huila con derechos de petición	86
---	----

Tabla 2 Veedurías Ciudadanas Registradas durante el periodo 2014-2018	93
---	----

Graficas

Grafica 1 Veedurías constituidas anualmente en Bogotá	69
---	----

Grafica 2 Termino de constitución de las veedurías ciudadanas	71
---	----

INTRODUCCIÓN

La realidad social de nuestro país es bastante cuestionada, los altos niveles de corrupción que permean todas las esferas de lo público hace que se tenga una percepción negativa de manera generalizada; es así que la corrupción se convierte en el problema crucial que funda la necesidad de crear instrumentos de control social diferentes a los organismos de control y vigilancia del Estado, en donde fueran los mismos ciudadanos los legitimados para vigilar y auditar los diferentes procesos en la administración pública.

En virtud de lo anterior, y con el fin de generar nuevos espacios de participación y control para prevenir el riesgo y posibles actos de corrupción; se instituyen las veedurías ciudadanas como mecanismo para hacer seguimiento, revisión, control de los actos de las entidades gubernamentales, y es dependiendo del ejercicio de la actividad adelantada por las veedurías, en donde los ciudadanos se equiparan con los entes de control y tienen la oportunidad de entrar a observar, controvertir, peticionar, recomendar e incluso denunciar los presuntos hallazgos que consideren desproporcionados y no ajustados a la legalidad.

Son estas circunstancias las que nos permitió evidenciar la necesidad de realizar la presente investigación, nuestro departamento no es exento al gran problema de la corrupción materializado en ejemplos claros como la adjudicación indebida de contratos, el soborno, desvío de recursos públicos o el clientelismo frente al incierto nivel de participación en las veedurías ciudadanas que son constituidas y logran mantenerse en el tiempo y sobre todo frente a la eficacia y eficiencia de las mismas lo que nos hace considerar que la investigación es pertinente pues abarca varios de los temas más cruciales en la actualidad colombiana: 1) La corrupción, 2) Control ciudadano, 3) Eficacia del Control Estatal.

Resulta interesante iniciar esta investigación colocando de presente el

nacimiento del derecho a participar que incorporó la Constitución Política de Colombia a través de los artículos 2, 40, 103 y 270 a todos sus nacionales; ello en virtud de la transición hacia una democracia participativa como ideología de Estado adoptada a partir de 1991; participación que tiene dos alcances, bien puede ser en la conformación, ejercicio y control del poder político; o, en la vigilancia y control de la gestión pública que se cumple en los diversos niveles administrativos junto con sus resultados, esta última será sobre la cual profundizaremos.

En ese orden de ideas, es imperante determinar sobre lo que se entiende por participación ciudadana para esta investigación previo a su desarrollo, a lo cual se entiende como el conjunto de acciones voluntarias a través de las cuales los ciudadanos se involucran en los distintos momentos y escenarios de la gestión estatal con el fin de rediseñar la esfera pública e incidir en los asuntos de interés común, ello en virtud de un interés particular o general que les asiste.

Fue a partir de la expedición de la Constitución de 1991 en su artículo 40 que nació a la vida jurídica los medios de participación ciudadana como materialización del principio de democratización ciudadana y como desarrollo del derecho humano de participación descrito en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Las anteriores normas buscan la participación de la ciudadanía en todos los ámbitos de la gestión pública; y aunque a la luz resulta un poco contradictorio con la realidad, toda vez que el realizar un control social efectivo sobre las instituciones y sobre los programas, planes y proyectos adelantados por el Estado implica (según la norma) que el mismo vigilado otorgue las garantías suficientes al ciudadano para el acceso a la información y que diseñe lineamientos tendientes a promover, fomentar y facilitar el uso de los instrumentos de control, vigilancia y fiscalización (que puede o no suceder), el legislador a lo largo del tiempo se ha encargado de asegurar el goce efectivo del derecho; sin embargo por su parte, los gobiernos de turno se han alejado de establecer una política de educación continua y contundente

para que los colombianos los aprendan a identificar, los usen de manera correcta y generen legado y precedente para las demás generaciones.

En esa misma línea y aun cuando existe diferentes modalidades de participación ciudadana reconocidas por la Constitución y la ley, como se demostró, los ciudadanos no las utilizan en la misma proporción en que se suscriben contratos o se expiden políticas públicas en el país, inclusive la mayoría de los colombianos ni las conocen.

En mérito de lo expuesto, el problema jurídico que propicia esta investigación y que se procuró desarrollar, enlaza de manera directa y general con el papel que desempeña el ciudadano en el control del actuar estatal y de manera particular, con la situación que afrontan las veedurías ciudadanas en el departamento del Huila como actores activos dentro del control de las políticas públicas que se desarrollan en esta región durante determinada temporalidad; es por ello, que se ha planteado el siguiente interrogante: ¿Cómo ha sido el desarrollo y funcionamiento en el proceso de control social de las veedurías ciudadanas en el departamento del Huila, durante el período 2014-2018?

Es necesaria y oportuna esta investigación ya que permitió evaluar el uso de la herramienta Constitucional de participación y control ciudadano de mayor importancia, donde se evidencio aspectos que se encuentren con un alto grado de inobservancia, falta de desarrollo y de aplicación; a su vez se realizó un análisis de su nacimiento y desarrollo en el devenir del tiempo.

Cómo se ilustra, desde 1991 se habla en Colombia de control social como modalidad de participación ciudadana, entendiendo esto como un compromiso que asume el Estado en virtud de la expedición de la Constitución política y especialmente de lo que ordena el artículo 270, que obligó a los gobiernos de turno, al diseño de unos objetivos concretos que tuvieran como fin común garantizar espacios de participación de los ciudadanos de manera activa e incidente en el

desarrollo de los planes, programas y proyectos que estos ejecutaren, es así que desde la estadística y empleando como metodología de investigación el método cuantitativo, se dio a conocer los niveles de conformación de las veedurías en el Huila y en Bogotá D.C., sus principales objetos de investigación, su perdurabilidad en el tiempo, entre otros datos referencia, que permiten soportar el análisis comparativo realizado entre la ciudad capital y los 37 municipios del departamento del Huila; siendo esta actividad imprescindible para lograr resolver el problema de investigación que concatena con el objetivo general diseñado.

Si bien el derecho de participación ciudadana y sus formas, ha sido ampliamente reseñado y analizado por doctrinantes e investigadores expertos del derecho, la mayoría lo enfocan al derecho de elegir y ser elegido, es decir al estudio de la democracia representativa, puntualmente en como tomar de los diversos mecanismos de participación constituidas de acuerdo a lo reglado en el artículo 103 de la Constitución política pero que no corresponden a la forma de participación que desarrolla nuestra investigación (Consulta popular, el plebiscito, entre otros).

Bajo este contexto, el primer objetivo específico que esta investigación desarrolló se enfocó en establecer a través de un análisis histórico el desarrollo cuantitativo y cualitativo de las Veedurías Ciudadanas que se conformaron en del Departamento del Huila, durante el período 2014-2018. Para desarrollar esta primera parte, es necesario hablar del surgimiento de la democracia participativa a través de la historia, pasando desde los cimientos de la antigua Grecia hasta la revolución francesa en el siglo XVIII, para seguidamente fundamentar nuestra teoría con el análisis relacionado a la mutación del concepto de soberanía nacional y democracia representativa que consagraba la Constitución de 1886 hacia el concepto de soberanía popular y democracia participativa sobre la cual se enmarca la carta magna de 1991.

En el campo de acción de la presente investigación se analiza la conjunción de la democracia representativa y la democracia participativa y como el ciudadano

pasa de elegir a sus representantes a ser parte del sistema, por lo cual se estudió cada uno de los artículos de la Constitución de 1991 y se realiza sucintamente una comparación frente a la constitución de 1886 con relación al derecho de representación.

El segundo objetivo específico que se formuló en esta investigación, logro identificar los fundamentos jurídicos y constitucionales relacionados con las veedurías ciudadanas que se conformaron en el departamento del Huila, durante el período 2014-2018, para ello fue necesario estructurar el marco normativo que sustenta las veedurías en Colombia, así como el desarrollo jurisprudencial que realiza la Corte Constitucional en el devenir del tiempo que permite delimitar el alcance, atribuciones y pertinencia de las veedurías. Por tanto, a través del desarrollo de este y el primer objetivo específico, se pretendió realizar el recorrido histórico, jurídico y ante todo constitucional por el cual ha atravesado la participación ciudadana, que permite en este momento identificarlo como el mecanismo de control directo por el ciudadano de mayor incidencia.

En nuestra línea investigativa se analizó la participación ciudadana desde la órbita del derecho que consagra la constitución, pero también desde la órbita del deber que tienen los ciudadanos para ejercer inspección, vigilancia y control a las acciones adelantadas por la administración pública; lo que permitió demostrar que las leyes que se expidieron nacieron de la necesidad de un autocontrol constante dictado para las mismas entidades estatales pertenecientes a las distintas ramas del poder.

Finalmente, el tercer objetivo diseñado consistió en determinar los resultados las veedurías ciudadanas desde el entendido de analizar la aplicabilidad de los principios de la eficacia y eficiencia de aquellas que se conformaron en el Departamento del Huila, durante el período 2014-2018.

Al respecto, podemos señalar como hito para la construcción de esta

investigación, fue el análisis que se realizó del efectivo ejercicio del derecho-deber de la ciudadanía sobre el control a la gestión pública a través de las herramientas de participación que otorga la constitución; que si bien es un deber legal, como se demostró, son nulos los fallos de responsabilidad fiscal o disciplinaria expedidos durante el periodo 2014 al 2018 por parte de los órganos de control a las instituciones, funcionarios o servidores públicos que se hayan promulgado en virtud de la labor investigativa adelantada por veedores en el departamento del Huila, quedando en simples informes y denuncias y no trascendiendo ni siendo tenidas en cuentas por los entes de control.

Esto se refiere al escaso índice de empleabilidad de los habitantes de Huila debido a los mecanismos de control social. En nuestra opinión, esto se debe a la indiferencia hacia la corrupción, que a su vez es resultado de una ciudadanía apática y evasiva en relación a la política. Esto se debe, en parte, a la falta de educación cívica y democrática, así como a las numerosas barreras institucionales que aún existen en cuanto a la participación ciudadana en los asuntos públicos. En resumen, nos enfrentamos a un panorama desfavorable para que los ciudadanos puedan ejercer activamente el control sobre la toma e implementación de decisiones.

Finalmente, la intención principal de esta investigación es que nuestros resultados proporcionen aportes importantes sobre todo en el análisis y evolución de las veedurías en general, demostrar el nivel de incidencia y relevancia que tienen estas en el control fiscal, comprobar las pocas garantías que el Estado ofrece para su ejercicio y su desarrollo en el Departamento del Huila durante el periodo investigado; de tal forma, que nuestros hallazgos sirvan de apoyo a todos aquellos que quieran profundizar y complementar el tema, o tan siquiera se utilice como insumo para lograr evidenciar la necesidad de remodelar las funciones y el alcance de las veedurías en el país.

CAPITULO I: ANÁLISIS HISTÓRICO DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN COLOMBIA

Analizando detalladamente las evidencias del desarrollo histórico y jurisprudencial que ha tenido el concepto de participación ciudadana y de control social en la misma medida que ha evolucionado el país y en búsqueda de los hechos sobresalientes que se han presentado y que han ayudado a consolidar los mecanismos de participación ciudadana, permiten realizar un enfoque investigativo en el Departamento del Huila y comparativo frente a otros ordenamientos Jurídicos, que permita identificar elementos comunes, los elementos diferenciadores, los efectos en el transcurrir del tiempo así como el impacto social que han tenido en sus territorios, por lo tanto nos inmiscuiremos en algunos aspectos de la historia universal, para revisar algunas teorías y pensamientos que han marcado pautas e identificaremos elementos que han trascendido y que hacen parte de nuestro sistema Jurídico.

Por otra parte y con el objetivo de documentar el desarrollo normativo y jurisprudencial que han tenido las veedurías ciudadanas en el ordenamiento jurídico colombiano, se analizará puntualmente los fundamentos jurídicos, Constitucionales y doctrinales que nos permitan examinar la evolución y estructuración de la base legal que actualmente tiene Colombia en materia de participación ciudadana y más exactamente en materia de veedurías ciudadanas y control social, de cara al impacto que tienen en la sociedad.

Desde la expedición de la Constitución Política de 1991 Colombia formalmente acogió dentro de su modelo democrático la Participación, siendo la participación ciudadana un principio fundamental que irradia todo el actuar de la sociedad y los programas, proyectos e instituciones del estado social de derecho; en el sentir, la Carta Política garantiza el ejercicio de intervención a los colombianos

y extiende los mecanismos de participación más allá de las herramientas democráticas ya previstas desde 1991; es así, y en apego a lo fijado en el artículo 270 superior, el Congreso de la Republica como órgano legislador es el encargado de organizar los distintos mecanismos y sistemas de participación.

De otro lado, el control social hace referencia al derecho y deber que tiene todo colombiano en torno a realizar la debida vigilancia y seguimiento de la gestión pública al igual que la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares; cuando se habla de vigilancia, es de manera independiente al nivel administrativo y se cumple mediante la conformación de asociaciones cívicas, comunitarias, juveniles, etc. Se resalta que la figura de las veedurías ciudadanas fue creada mediante la Ley 134 de 1994 como una forma democrática de participación al ejercer vigilancia sobre la gestión pública frente a las autoridades de tipo administrativo, político, judicial, electoral y legislativo, así como también, cuando son convocados por entidades públicas o privadas que ejecutan un proyecto, contrato, programa o la prestación de un servicio público.

El presente capítulo hace un recorrido a través de la historia mundial, donde analizaremos acontecimientos, hechos, planteamientos filosóficos relevantes y que han marcado pautas importantes en el progreso de la participación ciudadana y más exactamente en lo referente a la conformación de lo que hoy denominamos como veedurías ciudadanas a aquel mecanismo de control social, que vigila y fiscaliza la Administración Pública, en una lucha constante para combatir la corrupción y la aplicación de buenas prácticas en temas de gobernanza.

También observaremos como ha sido el momento de transición y la transformación paulatina entre la democracia representativa a una democracia participativa donde los constituyentes primarios se convierten en coadministradores de la gestión pública y partícipes activos como entes veedores de la correcta inversión y manejo de sus recursos, así como la satisfacción de las necesidades e intereses colectivos.

De la misma manera nos permitirá conocer los principales elementos de la participación ciudadana en otros ordenamientos Jurídicos muy similares al de nuestro país, con el fin de analizar los efectos y el desarrollo de la misma en territorios ajenos y su respectivo impacto en la modernización y estructuración de los sistemas políticos donde son imperantes las soberanías populares.

Por otra parte, estudiaremos cuales han sido las bases e inicios de lo que hoy se denomina “*Veedurías Ciudadanas*” y como ha sido el desarrollo a través de la historia, y la inclusión a través de la evolución normativa que ha tenido nuestro país.

1.1. El surgimiento de la democracia participativa a través de la historia

De antaño, la participación ciudadana ha sido marcada por una historia diversa y en algunos casos ambigua. Su origen subyace en la participación política desde la Antigua Grecia, a partir del cual se ha desencadenado una larga trayectoria histórica.

Los cimientos de la democracia aparecen en sus primeros registros, con la asamblea de ciudadanos en Heródoto (485/490-413 a.c.), el cual tenía un ideal “La Igualdad de la Ley, pero con ideal político preconizaba la participación de los hombres libres en las decisiones públicas, en la definición de las Leyes y en el Gobierno de la Ciudad”. Concebía esta idea como una respuesta racional a la tiranía de aquella época, a la corrupción del Gobierno individual, marcado por la falta de leyes y exclusión total de la participación ciudadana.

La democracia ateniense, tenía la ventaja de que permitía a la ciudadanía participar en los diferentes ángulos, verbigracia el Concejo (boulé), los Tribunales de Justicia y el Gobierno (Funciones Ejecutivas), que estaban compuestas por varios organismos con múltiples cargos a proveer, a los cuales se accedía por un procedimiento de sorteo, salvo contadas excepciones. Dichos Concejos, sostenía

un tipo de autoridad cambiante, ajena a la arbitrariedad, de lo que permitía un ideal político en donde la corrupción no tenía espacio social (Capelle, 1958).

Por otra parte, en la Antigua Roma, sus habitantes con la calidad de ciudadanos podían escoger a sus Magistrados del Pueblo, todo esto en el periodo de la República (Tribunos de la Plebe) y aprobar leyes (plebiscita). Pero el poder soberano ejercido en la República Romana nunca fuese similar al practicado en la Asamblea de los ciudadanos atenienses.

El cambio total a lo establecido en la democracia antigua se da en la edad media y en el renacimiento entre los años 1300 y 1500, una vez que se arraiga la vida urbana, en los burgos se desarrollan libertades y Derechos Políticos. Así es como los habitantes de las ciudades tienen la posibilidad de la elección de autoridades (alcaldes y concejales o regidores) y de esa misma manera crear su propio ordenamiento jurídico.

Durante la Edad Media también surgió un principio fundamental en la participación ciudadana, conocido como Q.O.T. (*quod omnes tangit ab ómnibus comprobetur*), que establecía que lo que afecta a todos debe ser aprobado por todos. Este concepto se asemeja a la soberanía popular y fue utilizado por los juristas medievales en el ámbito político. Tomás de Aquino (1224-1274) también adoptó este principio y lo consideraba como la corte o el parlamento de la monarquía de la época.

Inicialmente, estas instituciones estaban compuestas por personas de confianza del príncipe, que pertenecían a la nobleza y al clero. Sin embargo, con el desarrollo de las libertades burguesas, las ciudades comenzaron a elegir representantes para participar en las cortes. En el siglo XIV, las cortes tenían derechos políticos, aunque limitados. Podían hacer peticiones y ofrecer consejos al príncipe, pero sus pronunciamientos no eran vinculantes. Además, tenían la capacidad de crear impuestos, los cuales eran regulados por tres estamentos: la nobleza, el clero y un

tercer estamento llamado "gente común" o "tercer estado", lo que amplió la participación política de esta manera.

Con excepción de Inglaterra, la influencia de estas cortes desapareció en gran parte de Europa durante los siglos XVII y XVIII, lo que tuvo graves consecuencias para la participación política debido al absolutismo.

En la Edad Media, comenzó a surgir una cultura política que se acercaba a la democracia, lo cual eventualmente llevó al surgimiento de las "repúblicas" en el Renacimiento. Aunque hubo un gran avance en ese periodo, el concepto de participación todavía era mínimo en comparación con lo que se entiende hoy en día.

En aquel entonces, el pueblo se consideraba como un cuerpo formado por una clase alta y una clase baja, con diferencias en derechos y niveles de participación y acceso a los mismos. La primera era conocida como aristocracia y la segunda como gente común.

En la primera mitad del siglo XVIII, Montesquieu plasmó en su libro "El Espíritu de las Leyes" que tanto las democracias directas como los estados modernos veían limitadas sus características y objetivos debido al gran número de ciudadanos. Por lo tanto, todo se reducía a la elección o selección de procuradores, diputados o representantes al momento de legislar o gobernar.

Durante la Revolución Francesa en 1789, surgió un sistema representativo que difería de lo que ocurría en la antigüedad, donde la democracia directa era imposible. Se estableció la idea de la superioridad de la representación sobre la democracia directa. Por ejemplo, Sieyès (1748-1856) argumentó que la participación directa del pueblo implicaba la irracionalidad de las pasiones invadiendo el ámbito público. En contraste, la intermediación ejercida por los representantes evita o limita la posibilidad de esa invasión.

Después de la Revolución Francesa, Benjamín Constant (1761-1830) mencionó la necesidad de tener representantes en las diversas instituciones que conforman un Estado, ya que los ciudadanos, debido a sus obligaciones y responsabilidades, no pueden estar constantemente pendientes del funcionamiento de las instituciones en relación con los asuntos públicos.

1.1.1. Soberanía Popular Vs Soberanía Nacional

En la época contemporánea, la participación política ha incorporado a más actores, lo cual se ha materializado en el sufragio universal y la participación ciudadana de las mujeres. La democracia ha obtenido una legitimidad universal y, como resultado de las dos guerras mundiales, casi todos los Estados se autodenominaban democráticos. En este período se establecieron dos tipos de democracias:

A) Democracia representativa: Se sostiene que las democracias contemporáneas son en realidad poliarquías, donde la función de las élites en el proceso de competencia por el poder es formular proyectos de buen gobierno para persuadirnos a aceptar su oferta. Este neologismo nos expresa que el elemento principal del sistema es la competencia entre una pluralidad de élites.

B) Democracia popular: También conocida como "democracia revolucionaria" de forma errónea por muchos autores, se manifestaba en la movilización de las masas, la guerra entre las clases sociales y la acción hegemónica del Partido Comunista como herramienta de los intereses de la clase obrera. El fascismo, antes del final de la Segunda Guerra Mundial, se oponía con esquemas de participación similares. En respuesta, las democracias representativas fortalecieron el sistema multipartidista e introdujeron instituciones propias de la democracia directa, como el plebiscito y el referéndum.

Sin embargo, a lo largo de la historia, la participación política no siempre fue favorecida. En el siglo XX, se produjo una crisis de participación política con diferentes partidos y grupos significativos de ciudadanos que buscaban nuevos instrumentos para reactivar y fortalecer la participación política. Surgieron ideas y caminos que buscan brindar transparencia en las actuaciones de las instituciones de carácter público.

La crisis mencionada anteriormente resultó en la aparición del individualismo, ya que las personas dejaron de centrarse en los primeros ideales políticos y comenzaron a dar mayor importancia a sus intereses privados. Surgieron las primeras concepciones de derechos, donde el beneficio grupal o colectivo tuvo un papel relevante, especialmente en discusiones que involucraban el medio ambiente. Esto abrió paso a un espacio de participación mucho más fuerte y significativo de la sociedad civil.

Sin embargo, esta crisis comienza a superarse con el pasar de los años cuando se retoma el enfoque en la democracia directa es decir sin que intervinieran órganos para ser representados, y de forma deliberativa y participativa lo que es igual a que las decisiones se tomarían bajo el resultado de debates; lo anterior son formas en las cuales la ciudadanía debe estar involucrada en el ejercicio del gobierno y en el funcionamiento general de las instituciones.

En relación a esto, es significativo destacar la importancia de las Veedurías Ciudadanas en la Democracia Participativa, especialmente en la época contemporánea en Colombia. Su presencia en la esfera de la administración busca un Estado justo y un funcionamiento eficiente de las instituciones. Los ideales políticos de Heródoto en el siglo VI a.C. contribuyeron a la incorporación de las veedurías, ya que él sostenía con temor que "cuando el pueblo gobierna, es imposible que no surja la corrupción en la esfera pública; la corrupción no genera enemistades, sino sólidas amistades entre los malvados: los que atentan contra el bien común lo hacen conspirando" (Gaceta del Congreso, 2001).

En 1991, con la promulgación de la Nueva Constitución de Colombia, se produce un cambio en el paradigma de la Soberanía Nacional establecido por la Constitución de 1886, y se avanza hacia la Soberanía Popular. Este cambio reorganiza la distribución del poder y otorga a los ciudadanos un mayor compromiso en la toma de decisiones y en el control de las instituciones del Estado colombiano. La Soberanía Popular se entiende como la suma de las fracciones individuales de poder que poseen cada uno de los ciudadanos. (Gaceta del Congreso, 2001)

1.1.2. El paso de una democracia representativa a una democracia participativa en Colombia

La Constitución de 1886 había establecido un sistema Democrático que fue reformulado con el propósito de organizar, modernizar el sistema y ampliar la participación de otros sectores de la sociedad colombiana, como por ejemplo del sector Agrícola, Obrero y Textil. Por ello, se opta por reformar donde se reconoce el derecho de asociación sindical y de huelga.

Ya con la expedición de la Constitución Política de Colombia del año 1991 se establece una organización como Estado Social de Derecho, dando importancia a figuras como la participación ciudadana, donde los ciudadanos pueden estar presentes en las decisiones del Gobierno y realizar seguimiento fiscal a la gestión Pública. Así mismo, se instituye desde su primer artículo que Colombia es una República Democrática y participativa, asumiendo el reto y el compromiso de promover la participación ciudadana en todos los espacios de la vida social.

En virtud de lo anterior, la Constitución política expedida en 1991 al introducir el modelo de democracia participativa, marcó un hito importante en la historia del país y de Latinoamérica, configurando los mecanismos tanto de participación ciudadana como de representación.

Por ende, las Veedurías ciudadanas son una concepción moderna de la estrecha relación que debe existir entre el Estado y la sociedad, donde deben

interactuar la participación y el control social para cubrir las necesidades de los intereses generales, fijando límites al quehacer Político-Administrativo de los diferentes gobernantes.

En este orden de ideas, las veedurías ciudadanas están presentes en la agenda del Estado, el Gobierno y la sociedad para el respectivo control social a la gestión pública, siendo un tema relevante incluso para la comunidad académica por su connotación formativa, reflexiva, ética, para el control y eficacia de la gestión pública.

Pero ¿Qué implicó este cambio de democracia?, este interrogante fue resuelto por la honorable Corte Constitucional, quien, en el 2001 en sentencia de tutela, precisó sobre la importancia del deber en las autoridades en garantizar su efectividad y preceptuó elementos integradores del concepto de democracia participativa

El concepto de democracia participativa introducido en la Constitución Política de 1991 amplía el concepto de ciudadanía y establece cómo esta debe operar en relación con su participación en el gobierno del Estado. Esto va más allá del ejercicio electoral y obliga a una participación constante en los procesos periódicos de toma de decisiones en el Estado. (CConst. T-637/2001 M.P: M. Cepeda Espinosa).

1.1.3. El control ciudadano en otros ordenamientos jurídicos

Se hace necesario presentar en este acápite, una breve reseña de cómo se ejerce control ciudadano en otros ordenamientos jurídicos diferentes al colombiano, trayendo a colación el caso de Perú y México, como a continuación se expone.

1.1.3.1 Perú

Las veedurías ciudadanas se convierten en una herramienta de supervisión por parte de los ciudadanos en relación con la gestión de los recursos públicos, tal

como establece la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. En la Constitución del Estado Peruano de 1993 se establece que:

Toda persona tiene el derecho de participar, individual o colectivamente, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Los ciudadanos tienen derechos, de acuerdo con la ley, como el de elección, remoción o revocación de autoridades, iniciativa legislativa y referéndum (Artículo 2, Inciso 17, de la Constitución de 1993 del Perú).

El Estado peruano, organizado como una república unitaria y democrática, impone la obligación a los ciudadanos de participar de manera activa en el control de la inversión, administración y asignación de los recursos públicos. Se entiende que estos recursos provienen de los impuestos pagados por los habitantes que contribuyen al crecimiento conjunto del Estado peruano.

En el ámbito del control en la estructura del Estado peruano, surgen organismos establecidos por el constituyente cuya responsabilidad es garantizar el equilibrio de poderes y controlar el correcto funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, la ciudadanía también forma parte del ejercicio del control sobre las instituciones para brindar fuerza y efectividad a esta herramienta.

Asimismo, en Perú se promulgó la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos N° 26300 en 2001, que establece los derechos del control ciudadano. En el artículo 3 en su literal C, detalla la "Demanda de Rendición de Cuentas", que se define como el derecho del ciudadano a interpelar a las autoridades sobre la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios (Congreso Constituyente Democrático del Perú, 1994). Esta ley instituye en Perú lo que se conoce como veeduría ciudadana, con derechos para presentar demandas en caso de detectar irregularidades en la ejecución del presupuesto.

También existe la Ley N° 27806 de 2002 de transparencia y acceso a la información pública (Congreso de la República de Perú, 2002), que establece, entre

otras cosas, la obligación de proporcionar la información relevante para el control previa solicitud ciudadana, así como la creación de portales de transparencia con un funcionario responsable. Lo anterior, se asemeja a lo regulado en Colombia a través de la ley 1712 de 2014 por medio de la cual se creó la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, la cual estableció los procedimientos para el ejercicio y garantía de mencionado derecho y las excepciones a la publicidad de información.

1.1.3.2 México

En México se reconoce la participación ciudadana a través de Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia o también denominadas “*Contralorías Sociales*” que se encargan de la prevención, racionalización, proposición, acompañamiento, sanción, vigilancia y control de la gestión de los recursos públicos, así como la prestación de los servicios, todo para y por la comunidad. La participación social en los asuntos públicos se concibe como principio y deber de los ciudadanos y como obligación por parte del Estado en garantizarlo.

De esta forma, el control y vigilancia social surge como opciones para restablecer y recuperar lo público por parte de los ciudadanos en ejercicio que reclaman sus Derechos como una manera de autorregulación social, por lo tanto: debe generar un comportamiento ético y moral por parte de los servidores públicos, pues constituye una nueva forma de interlocución entre Estado y sociedad; además es una respuesta ante los altos niveles de corrupción en la administración pública, y finalmente propicia oportunidad en la gestión (Soledad, 2005).

Con el control social a través del ejercicio de las veedurías, se pretende que haya una movilización social conjunta, que goce de representación, que hagan seguimiento a la ejecución presupuestal y de inversión.

1.2. Desarrollo de las veedurías desde el constitucionalismo colombiano

Debido a las consecuencias padecidas por la aplicación del modelo clásico y conservador denominado democracia representativa que se configuro en la constitución política de 1886, el cual se complementó entre otros aspectos de la centralización del poder, la ideología de un Estado laico, la limitación de derechos individuales y la existencia de una democracia restringida y excluyente, que conllevo a un sin número de guerras civiles, 60 reformas constitucionales y finalmente el nacimiento de una nueva carta Política. Monje y Morales (2017) sostienen que

con la Constitución del 86 no había la posibilidad de que los ciudadanos fiscalizaran o controlaran los recursos por no tener en cuenta la participación de la comunidad en la gestión pública, desencadenando unas decisiones estatales aisladas y sin ser cuestionadas por el pueblo, lo que se resume en una inexistencia de democracia. (Ramirez, 2017, p. 14)

Es así, que la Constitución Política de 1886 resultó muy débil frente al desarrollo y aplicación de la participación abierta de los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas, e incluso nula frente al ejercicio de control y vigilancia social, pues su mayor desarrollo se trató a lo sumo, en la figura de la participación electoral a través del voto, donde la tradición hacía de las suyas y más que apoyar líderes e ideales se apoyaba en partidos políticos; de esta forma, durante 105 años en la Constitución ni en sus reformas e incluso en las leyes y decretos de la época, existió otro mecanismo de participación ciudadana diferente, lo que dejó como secuela, un sistema democrático limitado y direccionado.

En materia de participación ciudadana la Constitución de 1886 no tiene prácticamente nada e inclusive habiendo reformado la de 1863, la participación política por parte del pueblo no es tomada en cuenta, así lo demuestran estos artículos del título III tratante de los derechos civiles y las garantías sociales, así mismo el artículo 173 del título XVII sobre las

elecciones que demuestra el carácter censitario de esa Constitución (Bustamante, 2009, p. 13)

Lo anterior, fue durante muchas décadas la forma de participación política en Colombia y más allá, fue la única forma de intervención de los ciudadanos en los quehaceres del Estado; lo que conllevó a la existencia de un desequilibrio en el sistema político que terminó en la concentración de poder en unas pocas personas y más que en estos, en partidos políticos, demarcando un desbalance nocivo para el desarrollo de la democracia y como consecuencia, la consolidación del clientelismo como el mecanismo privilegiado de relación entre los elegidos con los ciudadanos y la corrupción como el principal problema real de la administración pública, ejemplificado en el desfase de poder al no existir limitaciones y el nacimiento de la crisis de la democracia de representación.

La crisis de la democracia representativa no parecía resolverse, sino que tendía a acentuarse con el pasar de los años de vigencia de la Constitución de 1886, lo que produjo expresiones de protesta y rebeldía contra el sistema democrático implantado, generando una necesidad de cambio de fondo, como lo afirma Suarez:

Las molestias hacia el gobierno central, el régimen político elitista y oligárquico que manejaba el país en esa época fueron causantes de grandes descontentos entre los ciudadanos que exigían más oportunidades y mayor competitividad en cuanto a lo político, pues los mecanismos de expresión y participación eran mínimos para enfrentar los procesos de modernización que enfrentaba la sociedad (Suarez, 2012, p. 25).

Como resultado de lo expuesto anteriormente, en 1991 se convocó a una asamblea nacional constituyente que promulgó una nueva Constitución Política en reemplazo de la antigua Constitución de 1886, abriendo paso a la implementación de la democracia participativa. Esta forma de gobierno tiene como objetivo incluir al ciudadano en la toma de decisiones públicas a través de la deliberación, el

razonamiento y la concertación de acciones que buscan mejorar la formulación, ejecución y desarrollo de políticas públicas, programas, planes o proyectos de interés general.

La Constitución de 1991 introdujo cambios significativos, entre ellos la institucionalización de Colombia como un Estado Social de Derecho basado en los principios de autonomía, democracia, participación y pluralismo. Asimismo, se crearon nuevas instituciones como la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura y nuevos mecanismos de participación, como el plebiscito, el referendo y la consulta popular.

1.2.1. Poder de participación de los ciudadanos a partir de 1991

Desde 1991 con la promulgación de la Constitución, Colombia se convirtió formalmente en uno de los países más democráticos del mundo, creando un amplio sumario normativo y jurisprudencial que solidifica y amplía su campo de acción a lo que hoy denominamos como Participación ciudadana o el derecho a participar; pero ¿qué es la participación ciudadana? para esta investigación la entendemos como el derecho que tiene todo ciudadano de poder intervenir en todas las decisiones de carácter público y que logra incidir en el bienestar económico, social, cultural, político de los Colombianos; es así, que cuando hablamos de derecho a participar este implica también un deber, es decir, que el ciudadano no se limita a elegir a su representante, sino que debe buscar ser parte dinámica de su propio desarrollo, un constructor del poder público, participando en la vida política, cívica y comunitaria del país.

La pretensión de la democracia participativa es allegar las instituciones del Estado al ciudadano para que éste se adapte de los nuevos espacios que se fundan en las nuevas relaciones Estado-sociedad (Londoño, 1997, p. 17)

Con la creación de este derecho, múltiples esfuerzos se han venido desarrollando para lograr una democracia más incluyente, efectiva e incidente a

partir de la Constitución de 1991; es así, que desde el preámbulo, este cuerpo normativo incorpora nuevos conceptos como derecho a participar, Republica participativa, participación ciudadana, sistemas de participación, entre otros; consagrando desde la norma de normas, la figura de la democracia participativa como el modelo de democracia establecido para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. De esta forma, se abre desde el artículo primero un bagaje de artículos que estructuran el esquema de democracia participativa, tal como lo realiza el artículo 1 constitucional, el cual define al País como una “...Republica unitaria, descentralizada, participativa y pluralista”; consecuente con el artículo 2, el cual establece los fines esenciales del Estado y entre ellos el deber de “... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

En concatenación con lo expuesto, el artículo 40 constitucional progresa notablemente al prescribir la participación ciudadana en la política como derecho fundamental, es decir, en la conformación, ejercicio y control del poder político, y para ello instituye formas y mecanismos los cuales admiten que el ciudadano ejerza su derecho fundamental mediante la elección de representantes, conformación de partidos políticos, movimientos o agrupaciones sociales, instaurar acciones de defensa constitucional, entre otros; lo anterior, se complementa con lo referido en el artículo 103, el cual permite a cualquier ciudadano participar en la democracia, al establecer por primera vez en la República de Colombia mecanismos diferentes al voto un ejercicio válido y eficaz del control y vigilancia de la gestión pública. Al respecto Patiño y Salinas mencionan sobre la importancia de que en la Constitución del 91 se hayan enumerado y planteado los mecanismos de participación dejando en cabeza del Estado, la obligación de promover, organizar y capacitar a las diferentes organizaciones, y estructurando el papel de las Veedurías Ciudadanas (Patiño, 2017, p. 7).

La Constitución presentó significativos avances en aras de afianzar y

extender la democracia fuera de lo tradicional en el escenario electoral mediante la intervención en los procesos públicos y sociales en los que se tomen decisiones o en aquellos procesos donde se concentren poderes que interesen a la sociedad por la incidencia que estos puedan tener en la vida social y personal; así, la Constitución Nacional presento novedad al legitimar a todos los actores sociales involucrados, para que puedan incidir, controlar, participar en el poder político de una forma eficaz e igualitaria.

Por su parte, un gran reto para el Estado Social de Derecho, fue la adaptación y el robustecimiento a lo ya conocido como control fiscal. En efecto, dentro de las obligaciones adquiridas por el Estado Colombiano al acoger la ideología política de Estado Social de Derecho, este se convirtió en garante de velar por el acceso de unas garantías mínimas para sus habitantes y de asegurar el establecimiento de las responsabilidades propias de un Estado de Derecho. En efecto, la Constitución Política en su Capítulo I, Título X, establece el control fiscal para sancionar las conductas desviadas que afecten los recursos y bienes de la Nación, paralelo a esto, la participación ciudadana se enmarca en la transición de una sociedad verdaderamente participativa a una sociedad que ejerce sus derechos constitucionales para controlar y fiscalizar.

Ahora bien, el núcleo esencial del control y vigilancia de la gestión pública está encuadrado en el Título X de la Carta Política “De los Organismos de control” principalmente en lo provisto en su Artículo 270, en el cual señala mecanismos que promueven el control ciudadano sobre la gestión desplegada por los que desarrollan función administrativa, de esta forma, autoriza a la ciudadanía para que intervenga directa y activamente donde será la misma ley quien ordena las formas y los sistemas de participación ciudadana con el objetivo de vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados.

Todo esto, permite concluir, que la carta política presentó avances en lo referente al control fiscal, al permitir que tanto la Contraloría como los colombianos

de manera individual o a través de organizaciones sociales, formulen denuncias, presenten quejas y/o auditorias articuladas.

Conforme lo enunciado en el artículo 270 de la Constitución de 1991, el pueblo colombiano puede intervenir activamente en el control de la gestión pública y avanzar a una nueva modalidad de participación en lo público, es decir, en asuntos de interés general o asuntos que tengan como fin el alcance de un bien común; de esta manera se resume la existencia del control ciudadano en la Constitución, visto esto como avance en doble sentido, ya que permite a los ciudadanos participar en las actuaciones del estado y velar por sus intereses, sin olvidar el papel fundamental del estado como garante de los mismos; y por otro, pues faculta a los ciudadanos a que realicen investigación, control o denuncias según aplique de aquellas conductas jurídicamente sancionables.

El control ciudadano permite controlar las actuaciones de funcionarios cumpliendo con el enunciado de la carta magna sobre primar el interés general sobre el particular; por ello, hoy se puede decir que la Constitución es de todos y para todos; haciendo referencia a que es una obra colectiva y pertenece a cada uno de los colombianos, es democrática, pluralista y participativa e incide en todas las esferas de la vida social.

1.2.2. Desarrollos normativos frente al control ciudadano en Colombia.

La historia revela que el origen remoto de las veedurías en Colombia como espacios de participación comunitaria se encuentra en la Ley 11 de 1986. Esta ley tenía como objetivo asegurar la participación efectiva de la comunidad en la gestión de asuntos públicos a nivel local. En su artículo 26 y siguientes, establece que las juntas o consejos directivos de empresas industriales y comerciales que brinden servicios municipales deben reservar espacios para los delegados de entidades cívicas o usuarios de dichos servicios. Además, en su artículo 36, asigna al

Personero funciones de defensor del pueblo o veedor ciudadano.

Con el tiempo, surgieron leyes más especializadas que buscaban promover y regular legislativamente los diferentes campos de participación ciudadana, en consonancia con el mandato constitucional. La Ley 134 de 1994, conocida como la Ley estatutaria de los mecanismos de participación política del pueblo, fue un paso importante en esta dirección. Regula el referendo, la iniciativa popular legislativa, la revocatoria del mandato, la consulta popular, el plebiscito y el cabildo abierto a nivel nacional, departamental, distrital, municipal y local. Además, en su artículo 100, aborda las veedurías o juntas de vigilancia, legitimando a las organizaciones civiles para conformarlas tanto a nivel nacional como territorial, con el objetivo de supervisar la gestión pública, sus resultados y la prestación de servicios públicos.

Posteriormente, se promulgaron numerosas leyes en diversos campos de acción con el objetivo de fortalecer la democracia participativa de manera directa, sin intermediación de algún órgano de control, en aras de salvaguardar los intereses de los ciudadanos. Por ejemplo, la Ley 115 de 1994 establece en el ámbito escolar el desarrollo de la formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. La Ley 361 de 1997 establece mecanismos de integración social para la población en situación de discapacidad en diversas esferas sociales y laborales. La Ley 375 de 1997 promueve la formación integral y la participación activa de la población juvenil en la vida nacional en los ámbitos social, económico y político. Por su parte, la Ley 489 de 1998, en su capítulo VIII, se centra en el ejercicio y la conformación de las veedurías ciudadanas para el control social de la administración pública, enfatizando la obligación de la administración de brindar todo el apoyo necesario para dicho control.

Se identifican tres aspectos fundamentales que las entidades y organismos de la administración pública deben considerar para garantizar el funcionamiento de las veedurías. En primer lugar, se destaca la eficacia de la acción de las veedurías,

lo cual implica que cada entidad u organismo sujeto a vigilancia debe registrar las observaciones presentadas y evaluar oportunamente y de manera diligente las medidas correctivas basadas en las recomendaciones, sin descartar las consecuencias disciplinarias, penales o de cualquier índole. En segundo lugar, se enfatiza el acceso a la información, para que las entidades estatales y los representantes de las mismas, permitan y faciliten a los veedores el acceso a la información que está sujeta a vigilancia, siempre y cuando dicha información no esté legal o judicialmente protegida. En tercer lugar, se menciona la formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública, lo cual implica la creación y promoción de un Plan Nacional de formación de veedores en las áreas que están sujetas a vigilancia.

Durante los años 1994 y 1998, el Congreso de la República desarrolló un conjunto de normas para regular las veedurías ciudadanas como una forma de participación para el ejercicio del control social sobre la gestión pública. Esto llevó a la creación de nuevos organismos, instituciones y un marco legal destinado a facilitar y promover la participación ciudadana en figuras como los personeros estudiantiles, los consejos de paz, las veedurías ciudadanas, los jueces de paz, los conciliadores en equidad y los comités de vigilancia, entre otros.

Después de la promulgación de la Constitución de 1991 y hasta el año 2000, el Congreso de la República emitió la Ley 563 de 2000 para desarrollar lo establecido en el artículo 270 de la Constitución, es decir, para reglamentar la Veeduría Ciudadana. Sin embargo, la Corte Constitucional posteriormente declaró la inconstitucionalidad de la norma, argumentando que la regulación de este asunto requería un trámite estatutario especial y no se había seguido adecuadamente, lo cual contravenía lo establecido en el artículo 152 de la Constitución. Esto obligó al Congreso de la República a emitir una nueva ley estatutaria que regulase las veedurías ciudadanas, siguiendo el procedimiento correcto. Esta nueva ley tardó

tres años en materializarse, dejando a los colombianos sin una normativa que les permitiera ejercer su derecho de control sobre la gestión pública hasta el año 2003.

En consecuencia, en el año 2001, el Congreso de la República retomó el desarrollo del artículo 270 de la Constitución y presentó el Proyecto de Ley Estatutaria 022 de 2001 en el Senado y 149 de 2001 en la Cámara. Este proyecto fue remitido a la Corte Constitucional para su respectivo control de constitucionalidad. A través de la Sentencia C-292 de 2003, se declaró la constitucionalidad parcial del proyecto de ley, lo cual culminó con la promulgación de la Ley 850 de 2003, que regula la Veeduría Ciudadana de manera más precisa como una herramienta importante dentro de los mecanismos de control de los colombianos, mencionada ley define lo que se entiende por veeduría, sus facultades, procedimientos de constitución, objetos de vigilancia, ámbitos de aplicación, finalidades de su labor y principios rectores del ejercicio de la veeduría, funciones, medios y recursos de acción, derechos y deberes de los veedores y requisitos mínimos así como los impedimentos y las prohibiciones para su ejercicio.

La Ley 850 define la veeduría como un "mecanismo democrático de representación". Sin embargo, surge la pregunta de por qué se utiliza el término "representación" cuando los artículos 103 y 270 de la Constitución mencionan que la ley organizará las formas y sistemas de participación ciudadana. La Corte Constitucional aclara que la palabra "representación" no se refiere al ejercicio político a través del voto, sino que se entiende como una forma de organización de los ciudadanos mediante sus representantes (veedores) que ejercen la vigilancia en diferentes ámbitos de aplicación, conformación, ejercicio y control del poder político. Además, se destaca que el concepto de representación debe estar en armonía con el concepto de participación.

De acuerdo con lo anterior, Cardona Silvio menciona que las veedurías

ciudadanas son legítimas, ya que representan una expresión de búsqueda de alternativas, dada su relevancia en los planos de actuación y modernización de la sociedad y el Estado. A su vez, estas veedurías tienen el potencial de ser garantes y facilitadoras de relaciones que contribuyen a la construcción y reconstrucción de un tejido social emergente. (Cardona, 2012, p. 81).

Paralelamente, el Concejo de Bogotá Distrito Capital adoptó mecanismos e instancias para apoyar y promover las Veedurías Ciudadanas en el ámbito distrital a través del Acuerdo No. 142 de 2005. Este acuerdo estableció la creación de una "Red Institucional Distrital de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas", definiendo su composición, funciones y mecanismos para respaldar y fomentar las veedurías ciudadanas a nivel distrital. Sin embargo, estas disposiciones solo se aplicaban al distrito de Bogotá.

Continuando con el marco normativo, los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el artículo 103 de la Constitución fueron inicialmente reglamentados por la Ley 134 de 1994. No obstante, en 2015, el Congreso de la República buscó complementar y modificar estos mecanismos con el objetivo de hacerlos más efectivos. Para ello, se expidió la Ley 1757 de 2015, que regula integralmente los mecanismos de participación ciudadana, con excepción del voto popular, y establece el procedimiento para la presentación y atención de denuncias ante los organismos de Control Fiscal.

Es importante mencionar que la Ley 1757, en sus artículos 67 al 72, reglamenta el ejercicio de las veedurías ciudadanas. El capítulo segundo de la ley, titulado "de las veedurías ciudadanas", se dedica al desarrollo de estas. El artículo 67 modifica el artículo 21 de la Ley 850 y permite la inscripción y el reconocimiento de redes de veedurías ante las Personerías Municipales o Distritales. El artículo 68 otorga a los ciudadanos la posibilidad de presentar derechos de petición y denunciar ante las autoridades competentes las acciones, hechos y omisiones de los servidores públicos.

A su vez, el artículo 70 establece el procedimiento para la atención y respuesta de denuncias ante los organismos de control fiscal. Además, el artículo 71 obliga a los organismos de control y a las superintendencias a destinar financiamiento en su plan anual para fortalecer los mecanismos de control social. Por último, el artículo 72 impone una obligación a los interventores y supervisores responsables de obras o servicios realizados con recursos públicos, consistente en entregar dos informes al grupo de auditoría ciudadana sobre la ejecución de dichas obras o servicios, con el fin de garantizar el control ciudadano y demostrar su papel como garantes de la administración pública.

1.2.3. Doctrina constitucional de las veedurías ciudadanas

A través de la Constitución y las leyes, los colombianos pueden ejercer control social haciendo seguimiento y evaluación a las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejercen funciones públicas, por tanto están facultados para opinar sobre asuntos públicos, hacer seguimiento al cumplimiento de obligaciones, vigilar la conducta de los servidores públicos, denunciar a los representantes de las entidades estatales que actúan de forma desacertada o desviada, hacer hallazgos o recomendaciones como resultado de sus investigaciones, entre otras formas de participación.

Es importante señalar cuales son los logros obtenidos a través de la jurisprudencia que han desarrollado los magistrados de la Corte Constitucional; ya que, al ser una fuente formal del derecho, se logra con ella dar sentido a todo lo creado en la constitución y las leyes.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional como cabeza de la jurisdicción constitucional y conocedor exclusivo de los asuntos de constitucionalidad y al ser creador políticas públicas desarrolladas a través de las sentencias expedidas, se hace necesario conocer la doctrina desarrollada por los jueces constitucionales, de tal forma, en la sentencia (CConst, C-180/1994, H.

Herrera) la cual precisa que la participación ciudadana va más allá de la consagración de mecanismos para la toma de decisiones pues adicionalmente conlleva a que la ciudadanía pueda participar de manera permanente en los procesos decisorios de carácter no electoral que influirán significativamente su diario vivir. Posteriormente, en la sentencia C 1338 del 2000 la Corte realiza dos pronunciamientos puntuales frente a la participación ciudadana toda vez que declara que: I) La Participación ciudadana es un Principio fundamental (CConst, C-1338/2000, C. Pardo) que tiene por finalidad aumentar las oportunidades a los ciudadanos de ser parte en los asuntos que involucren un interés general, y II) La participación ciudadana es un derecho/deber dado que los legitima a los ciudadanos y a la vez los responsabiliza de hacerse presente en los actos que involucren intereses colectivos.

Otro aspecto importante por señalar es el desarrollo obtenido a través de sentencia 292 de 2003 donde la sala plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales (CConst, C-292/2003, E. Montealegre), autoriza que las veedurías ciudadanas pueden estar conformadas por menores de edad argumentando que el interés de participar y vigilar no es un acto exclusivo que dependa de la adultez; y en segunda medida establece que ni ella ni el legislador pueden imponer a las comunidades indígenas realizar formas de agrupación como las veedurías ciudadanas, pues establece que serán estas comunidades quienes bajo su cosmovisión elijan la forma de constitución ya sea de manera democrática o un sistema bajo sus propias costumbres. Lo anterior es uno de los más grandes alcances obtenidos, ello teniendo en cuenta la limitación a la capacidad legal que tiene todo menor de 18 años en Colombia, en este caso permitiendo ejercer el derecho de participación de manera autónoma independiente de alcanzar la adultez.

Por su parte, en la Sentencia T – 690 de 2007 la Corte Constitucional establece dos precisiones importantes de resaltar; como primera medida, afirma que

la posibilidad de presentar derechos de petición que la ley le otorga a las veedurías ciudadanas tiene un mayor alcance (CConst, T-690/2007, N. Pinilla) que el derecho de petición que puede ejercer un particular, pues estos por su condición de veedores y en pro del deber de vigilancia, están en la capacidad de lograr mayor información que los demás ciudadanos no podrían llegar a obtener; y en segunda medida, este Órgano enfatiza que se debe delimitar el campo de acción de las veedurías, en el sentido de rodear su trabajo de ciertos niveles de exigencias y seriedad, que permitan tener certeza que no se convertirán en un obstáculo o factor de interferencia para el adelantamiento de la gestión pública. De otro lado y en contraposición, la (CConst, T-146/2012, J. Pretelt) puntualizó que, si bien es cierto las Veedurías ciudadanas dentro de sus herramientas de acción, están facultados para presentar derechos de petición, este no es un derecho absoluto, toda vez que se encuentra sujeto a previsiones constitucionales y legales específicamente a la publicidad de los documentos que se encuentre previstos bajo reserva legal.

Otro gran avance es lo destacado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2015, donde alude que las veedurías ciudadanas se rigen por dos grandes principios, esto es el principio democrático y el principio de autonomía; de un lado el principio democrático, diverge todo el ordenamiento constitucional, incluso los mecanismos de participación ciudadana, en la medida que es universal y expansivo, y por otro las veedurías ciudadanas, reconocen el principio de autonomía toda vez que surgen de la conformación de los particulares y bajo un ejercicio libre de vigilancia.

CAPITULO II: ANALISIS DE LAS VEEDURIAS CIUDADANAS DESDE LOS LINEAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En Colombia, los mecanismos de participación ciudadana, han generado un cambio de ideología política y un desarrollo normativo y jurisprudencial que busca

fortalecer la participación y el control por parte de la ciudadanía en nuestro país; las veedurías ciudadanas, se tornan populares en la comunidad por ser la herramienta directa y de fácil acceso para combatir el fenómeno de la corrupción que tanto ha afectado a los ciudadanos y permea todo el sector público, dándole un manejo distinto a los recursos públicos para así satisfacer un interés personal; por tanto, las veedurías se convierten en el instrumento más idóneo para ejercer control; ya que su función principal de vigilancia sobre los recursos públicos y la forma en que estos son asignados, permite a los veedores intervenir e investigar ante cualquier irregularidad pública presentada hasta llegar ante los organismos de control estatal.

La Corte Constitucional salvaguardando la integridad de la Constitución, ha desarrollado a través de su relatoría jurisprudencial, precedentes imprescindibles para el libre ejercicio del derecho constitucional de participación ciudadana.

Quienes buscaban una democracia incluyente, lograron mediante la Constitución Política de 1991, la materialización de los deseos en ser pluralista y efectiva ante las necesidades de presentes y futuras generaciones; y como resultado de ello, la misma modificó el sistema político adoptado en Colombia durante varias décadas y permitió el surgimiento e intervención activa en el control de la gestión pública.

Bajo el marco jurídico de Estado Social de Derecho adoptado en Colombia, se incluye el concepto de participación ciudadana como un derecho y un principio que irradia todo el actuar institucional, social y normativo, propendiendo por un mayor número de oportunidades para los ciudadanos que pretenden ser parte activa en las acciones y decisiones que afecten sus intereses y ser centros de control y vigilancia de las actuaciones adelantadas por sus gobernantes, consolidándose de esta forma, un estado de puertas abiertas, susceptible de control social y transparente en las labores desarrolladas.

En este sentido, el control social se convirtió en un derecho, y deber de todo

ciudadano en prevenir, proponer, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados, la prestación de los servicios públicos ya sean prestados por el Estado o por los particulares y cualquier otro escenario en los que haya inversión de recursos públicos. Así las cosas, la participación ciudadana surge con dos focos de trabajo, el primero a través de mecanismos de participación ciudadana del poder político (referendo, plebiscito, cabildo abierto; etc.) y el segundo a través del ejercicio de los mecanismos de control social (Veedurías ciudadanas, Red de veedurías, etc.) dando cumplimiento a lo determina en el artículo 270 de la Constitución, es decir a través de formas y sistemas organizados por el legislador.

Ahondado en lo que a esta investigación respecta, las veedurías ciudadanas son mecanismos de participación ciudadana implementados desde el año 2003 a través de la ley 850, cuyo enfoque es el control social, esto es, vigilar, fiscalizar y controlar la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público; de esta forma es un mecanismo que persigue un fin diferente a los mecanismos de participación democrática como el plebiscito, referendo, iniciativa legislativa, entre otros; cuyo objetivo específico es ejercer el derecho de representación y elección a través de los comicios electorales.

Durante los últimos años, el país y especialmente el Departamento del Huila se han visto inmersos en un sin número de escándalos a causa de la corrupción, de los malos manejos y sobre todo de la apropiación de los recursos públicos; pero muchas de esas situaciones fueron determinadas y denunciadas por Veedurías Ciudadanas que alzaron su voz de protesta e inconformismo ante las indebidas actuaciones por parte de Funcionarios Públicos que enriquecían sus arcas privadas y alimentaban los interés personales de unos pocos mientras el pueblo se hundía en la inclemencia y en la mirada inobservante de algunas Instituciones que menospreciaban las necesidades de un pueblo que anhelaba un verdadero cambio amparado en la supremacía de una Ley que profesaba la garantía de sus Derechos.

Por ello este capítulo nos lleva a realizar una mirada detenida no solo a la luz del ordenamiento Jurídico existente y regulador sino de aquellos pronunciamientos de las Cortes y demás Instituciones que hacen parte del Estado Social de Derechos que va más allá de una filosofía o un adoctrinamiento, sino que faculta al electoral primario y le brinda herramientas Constitucionales para empoderarse en la defensa de lo público.

Nuestra democracia participativa faculta a sus conciudadanos hacer parte activa de la dinámica pública, como escenarios de convergencia social, en aras de generar transparencia a la inversión, creando una doble connotación que pasaría a generar no solo un Derecho o una garantía sino que lo convierte en un Deber, una responsabilidad y una obligación que deberíamos ostentar todos las personas que hacemos parte de una sociedad y más especialmente aquellas que de manera libre y espontánea deciden ser parte de una Veeduría Ciudadana. Junto a la democracia representativa, la Constitución adoptó la democracia participativa, intentando fortalecer diversos aspectos de los procesos democráticos, que se habían reducido al momento electoral.

A la par del desarrollo social y sus problemáticas, los pronunciamientos de la Corte Constitucional han venido evolucionado también, convirtiendo a los Magistrados, Jueces y demás agentes judiciales en intérpretes de las leyes y normas existentes y aplicando juicios de valor a cada caso particular, observándolo como un todo y brindándole tratamientos específicos, donde con su actuar preventivo y sancionatorio debe brindar ejemplares pronunciamientos que generen en el pueblo una esperanza y una confianza plena en las distintas autoridades e Instituciones investidas de idoneidad y autoridad que debe blindar y delimitar el accionar y el ejercicio arbitrario de aquellas personas que se facultan para realizar los manejos de los recursos públicos.

Ahora vamos a revisar minuciosamente una serie de pronunciamientos contenidos en diferentes sentencias que se han convertido en Jurisprudencia viva y en

herramienta jurídica para construir las bases de lo que se conoce como el Desarrollo Sostenible que debe ser adoptado por la sociedad huilense que deberá seguir trabajando de manera incansable, incentivando acciones sociales e institucionales que contribuyan con la remoción de la corrupción como obstáculo para la gobernabilidad, el desarrollo y la paz.

Conforme a ello, la Corte Constitucional en sus distintos fallos (CConst. T – 146/2012 M.P. J. Pretelt Chaljub y CConst. C-1338/2000 M.P: C. Pardo Schlesinger) ha establecido que las Veedurías Ciudadanas deben propender por ejercer vigilancia sobre el correcto uso de los recursos públicos, apegado todo al marco normativo y los diversos planes y programas aprobados para así poder llegar a cumplir los fines esenciales del Estado.

Advierte la Corte, asimismo que las veedurías ciudadanas son inspiradas en dos grandes principios:

de un lado el principio democrático, que irradia transversalmente todo el ordenamiento constitucional, incluidos obviamente los mecanismos de participación ciudadana. 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.(CConst. T – 146/2012 M.P. J. Pretelt Chaljub),

Resulta pertinente aclarar que la presente investigación más que dedicarse a establecer si existe o no focos latentes de corrupción en el Departamento del Huila, busca analizar la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana en la conformación de Veedurías Ciudadanas en nuestra localidad, revisando la eficiencia y eficacia en el ejercicio de sus funciones y la dinámica jurídica frente a las distintas denuncias que se han realizado durante el 2014-2018.

2.1. La participación ciudadana como derecho – deber desde 1991.

Con la expedición de la Constitución Política en 1991, las posibilidades para que la ciudadanía participe y en particular, ejerza control social, se ampliaron. Los cambios que trajo consigo la nueva carta política abrieron un espacio más democrático frente aquellos rezagos que se venían presentando antes de 1991 de una democracia representativa excluyente y clasista a una democracia participativa, transparente y garante de derechos.

De esta forma, se le otorgó facultades a todo colombiano para que en ejercicio de su derecho de participar determinado en los artículos 40, 103 y 270 de la Carta Magna, pudiera concertar, controlar, proponer e investigar sobre la gestión pública, así como sobre los resultados, catalogando a Colombia es uno de los países de América latina más democráticos e incluyentes, toda vez que al haber un cambio de modelo democrático (de democracia representativa a democracia participativa) y una nueva Constitución Política repleta de derechos y garantías que con anterioridad no existía, dieron al ciudadano Colombiano mayor poder de decisión sobre su futuro más allá del simple derecho al sufragio.

La Corte Constitucional como cabeza de la jurisdicción constitucional en Colombia y conocedor de manera exclusiva de los asuntos de constitucionalidad en el sentido de ser creadora de políticas públicas desarrolladas a través de sus sentencias, ha trazado rasgos definitorios de lo que se debe entender por democracia participativa y derecho de participación, así como su importancia y alcance. Al respecto, en la sentencia (CConst, C-180/1994, H. Herrera) la Corte habla por primera vez del principio de participación democrática y realiza un análisis pretencioso en materia de mecanismos de participación, toda vez que en dicha sentencia ejerció su función de revisión constitucional del proyecto de Ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, que posteriormente la conoceríamos como la Ley 134 de 1994 o “ley de mecanismos de participación del pueblo”, en su defecto en dicha providencia la corte realiza una revisión oficiosa del

proyecto de ley estatutaria y un análisis a fondo del principio de participación y su materialización a través de los mecanismos, al respecto menciona:

La participación concebida en el mencionado sistema democrático inspiró un nuevo marco para el sistema constitucional nacional de Colombia. Esto implica una ampliación cuantitativa de las oportunidades reales de participación ciudadana, así como su reorganización cualitativa, cuyo alcance se proyecta en el plano individual, familiar, económico y social, además del político electoral. (CConst, C-180/1994, H. Herrera)

Pero más allá de lo precitado y teniendo en cuenta el foco de nuestra investigación, es en este fallo donde por primera vez después de la expedición de la Constitución de 1991 se consagra el concepto de veeduría ciudadana equiparándolas a “juntas de vigilancia a nivel nacional y territorial, constituidas por organizaciones civiles, con el objeto de vigilar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos” (CConst, C-180/1994, H. Herrera). A partir de lo mencionado, se precisa que la participación ciudadana va más allá de la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones, sino que implica adicionalmente, que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios diferentes al radio electoral que influirán significativamente su diario vivir; así las cosas y en concordancia con lo determinado en el artículo 2 de la Constitución y en la (CConst, C-180/1994, H. Herrera), se concluye que los fines esenciales para el Estado Social de Derecho adoptado en Colombia son: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y adicional a ello facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Sin embargo, el máximo tribunal constitucional sienta posición frente a la poca efectividad de la norma (Ley 134 de 1994) si no se llegare a dotar a la sociedad civil de mecanismos e instrumentos, por lo cual hace necesario promocionar las asociaciones cívicas y comunitarias como las veedurías:

Por supuesto, el diseño institucional del estado ayuda a organizar, promover y formar asociaciones profesionales, cívicas, gremiales, comunitarias, juveniles, benéficas o no gubernamentales de utilidad pública, así como organizaciones cívicas y comunitarias, que a su vez las faculta para participar en instancias establecidas de control y fiscalización pública y administrativa, que a juicio de este Tribunal, son temas del más alto nivel en la agenda legislativa, ya que, sin duda, su regulación depende de que el Estado Democrático participe en ámbitos fuera de las elecciones políticas (CConst, C-180/1994, H. Herrera)

A su turno, en sentencia (CConst, T-713/1999, A. Barrera) en donde se analiza la posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso, como resultado de las investigaciones y recomendaciones realizadas por una veeduría distrital de una localidad de Bogotá en un proceso disciplinario en contra de un funcionario público por presuntas irregularidades en la celebración de contratos, la Corte Constitucional delimita las atribuciones con las que cuentan las veedurías ciudadanas, al señalarlas como órganos “de apoyo” y todas las actuaciones adelantadas por estas no requerirán sometimiento al debido proceso regulado por el artículo 29 de la Constitución, dado que aquélla no conduce propiamente a la adopción de una decisión vinculante jurídicamente sino a simple recomendaciones, al respecto menciona:

Los veedores distritales realizan funciones de supervisión y control para garantizar que la legalidad objetiva gobierne, los funcionarios públicos distritales observen una conducta ética y desempeñen sus funciones de manera efectiva, y cuando tengan conocimiento pueden simplemente solicitar a las autoridades competentes que tomen las medidas correctivas necesarias, que pueden exigir la destitución del funcionario o se tramitan los expedientes disciplinarios correspondientes. No es responsabilidad del supervisor imponer medidas disciplinarias. (CConst, T-713/1999, A. Barrera)

Dicho esto, la Corte deja por fuera cualquier tipo de esperanza de equiparar a las veedurías como un órgano de control del Estado recalcando que la mismas no gozan de facultades sancionatorias ni judiciales, de esta forma las limita a ser simples guardianas gratuitas y facilitadoras de trabajo para los órganos de control mas no portadoras del azote de la justicia, si no voceras de hallazgos que en medida pueden no prosperar, al respecto menciona:

La Veeduría no sustituye en sus funciones a otros organismos que en virtud de la Constitución o la ley cumplen funciones de control, pues su misión es verificar que se obedezcan y ejecuten las disposiciones vigentes ... y solicitar a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias administrativas que detecte (CConst, T-713/1999, A. Barrera)

En adición a lo ya dicho, enfatiza la Corte, en la ausencia del carácter vinculante o disciplinario de las acciones que adelante las veedurías, así: *“las investigaciones que adelanta la Veeduría no son asimilables a las actuaciones propias de los procesos administrativos dirigidos a establecer la responsabilidad disciplinaria”*

2.2. Avance jurisprudencial a partir del siglo XXI.

Entre los años 1998 y 1999, el Congreso de la República llevó a cabo un largo proceso legislativo con el propósito de regular las veedurías ciudadanas como una forma de participación para ejercer control social sobre la gestión pública. Este proceso culminó con la promulgación de la Ley 563 de 2000. Sin embargo, a través de la sentencia de constitucionalidad C-1338 de 2000, la Corte Constitucional declaró la invalidez de esta ley al determinar que el Congreso de la República no siguió el procedimiento adecuado para una ley estatutaria.

Según la opinión de la Corte Constitucional, al aprobar la Ley 563 de 2000

mediante un procedimiento ordinario, el Congreso de la República contravino el artículo 152 de la Constitución, el cual requería que esta ley fuera aprobada mediante un trámite estatutario. Por lo tanto, dicha ley presentaba un defecto de invalidez. Aunque la sentencia menciona la importancia de la participación ciudadana como principio fundamental, la declaración de invalidez de la Ley 563 de 2000 retrasó por completo la regulación integral de las veedurías, la cual se llevó a cabo tres años después del proceso inicial. (CConst, C-1338/2000, C. Pardo);

Además de lo expuesto, la Corte Constitucional presenta consideraciones innovadoras en esta sentencia, como las siguientes: I) La participación ciudadana es un principio fundamental que busca ampliar las oportunidades para que los ciudadanos formen parte de los asuntos que afectan el interés general. II) La participación ciudadana es un derecho y un deber, ya que legitima a los ciudadanos y al mismo tiempo los responsabiliza de involucrarse en acciones relacionadas con intereses colectivos. III) Se determina que no solo la normatividad que regula esencialmente (en su núcleo esencial) uno de los temas enumerados en el artículo 152 de la Constitución política requiere un trámite estatutario, sino también aquella que lo regula de manera estructural, integral o completa. De esta manera, se argumenta:(CCons, C-1338/2000, C. Pardo)

En adición a lo expuesto, en este fallo se da una connotación especial a la participación ciudadana, es decir, además de ser un fin esencial del Estado, la cataloga como un derecho para todos y un deber constitucional al cual todo ciudadano debe obedecer; al respecto precisa:

Desde la perspectiva ciudadana, la participación democrática es un derecho y un deber, ya que empodera a los ciudadanos, pero también tiene la responsabilidad de participar en dinámicas sociales que involucran intereses colectivos. No se limitan a los procesos estrictamente políticos, su ejercicio debe estar plenamente garantizado. (CCons, C-1338/2000, C. Pardo)

A partir de ese momento, la participación ciudadana en Colombia se establece como un derecho y un deber. Esto significa que cada ciudadano tiene el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder, así como la obligación de involucrarse en la vida política, civil y comunitaria del país, ejerciendo control y vigilancia sobre las acciones de sus gobernantes e instituciones cuando sus intereses como colombianos se vean directamente afectados.

La declaración de inexecutable de la Ley 563 de 2000, al no haber sido tramitada como una ley estatutaria en el Congreso, dejó a las veedurías sin un respaldo normativo. Esto generó vacíos legales ante las diversas entidades gubernamentales e incluso frente a la sociedad civil, lo que llevó a la suposición de que las veedurías no existían o eran inoperantes. Sin embargo, la Corte Constitucional aclaró el debate mediante la sentencia de tutela T-596 de 2002, pronunciándose al respecto y estableciendo que no existen límites en el ejercicio del control ciudadano ni en el uso de los diferentes mecanismos, ya sea a través de peticiones o acciones de tutela. (CConst, T-596/2002, M. Cepeda)

El libre ejercicio de los derechos políticos y de la participación ciudadana consagrados en la Constitución para las veedurías, no depende de que exista una ley estatutaria, así como tampoco se puede entender que toda conformación o grupo asociativo se considera veeduría o se le debe brindar tratamiento como aquellas, fue lo considerador por la Corte a la luz de la sentencia mencionada:

El "mecanismo de veeduría ciudadana" no es cualquier grupo de ciudadanos que participe en la esfera pública, o que controle la administración, o que simplemente se autodenomine "supervisor". La supervisión a que se refiere la Ley Núm. 563 de 2002 es un cuerpo legal que toma en cuenta las normas específicas que crea, los principios democráticos que rigen las organizaciones internas, las limitaciones, restricciones y condiciones y herramientas especiales no otorgadas a otras organizaciones para ejercer sus funciones de control. (CConst, T-596/2002, M. Cepeda)

Sin embargo, la ausencia de una ley de veedurías implicaba que los grupos de ciudadanos no pudieran disfrutar de las prerrogativas especiales previstas para estas organizaciones. No obstante, esto no impedía que los ciudadanos recurrieran a otras formas legales asociativas existentes y crearan personas jurídicas con el propósito de participar y vigilar la administración, incluso utilizando el nombre de "veedurías". Según la interpretación de la Corte Constitucional, nunca se buscó impedir a los ciudadanos controlar la gestión o inversión de los recursos públicos.

En el año 2001, tras la declaración de inexequibilidad de la Ley 563 de 2000, el Congreso de la República retomó el desarrollo del artículo 270 de la Constitución, lo cual resultó en la expedición de la Ley 850 de 2003. Esta ley fue declarada constitucionalmente válida mediante la Sentencia C-292 de 2003, emitida por la máxima autoridad de la jurisdicción constitucional. Sin embargo, en dicha sentencia se realizaron precisiones importantes, como la autorización para que las veedurías ciudadanas puedan estar conformadas por menores de edad, argumentando que el interés de participar y vigilar no es exclusivo de los adultos. Además, se estableció que ni la Corte Constitucional ni el legislador pueden imponer a las comunidades indígenas la forma de organización de las veedurías ciudadanas, ya que estas comunidades deben elegir su forma de constitución de manera democrática o según sus propias costumbres, de acuerdo con su cosmovisión.

Por último, en esta misma sentencia se realizaron reflexiones con el fin de delimitar adecuadamente el ámbito de acción de las veedurías en lo que respecta a la solicitud de documentos o pruebas en los procesos de investigación que lleven a cabo.

Otro aspecto contrastante propuesto en el proyecto de ley es que las veedurías, como grupos de vigilancia, puedan intervenir a través de un apoderado ante los organismos de control, lo que les permitiría participar en todos los procesos judiciales, disciplinarios y fiscales. Esta atribución implicaba que las veedurías fueran consideradas sujetos procesales en general. Sin embargo, según la Corte

Constitucional, esta propuesta no es viable ni constitucional, ya que rompe el equilibrio que debe existir en cada proceso particular. La Corte argumenta que si bien no prohíbe al legislador facultar a las veedurías para intervenir en diferentes procesos, esta facultad debe ser prevista caso por caso, ya que su participación no es siempre constitucionalmente admisible. Al no hacer esta distinción, el legislador desconoce la racionalidad propia de los procedimientos y distorsiona el debido proceso. Por lo tanto, la Corte declara la inconstitucionalidad de dicha expresión.

Además, la sentencia de la Corte Constitucional establece limitaciones en relación con el derecho de acceso a la información por parte de las veedurías. Reconoce que si bien tienen el derecho de obtener información, este derecho no es ilimitado y encuentra restricciones en la Constitución y la ley, especialmente en lo que respecta a documentos reservados, información confidencial y privilegiada. Esto significa que el hecho de ser veedurías no les otorga prioridad ni herramientas adicionales para ejercer su actividad en comparación con cualquier ciudadano, ya que esto podría vulnerar otros derechos.

Sin embargo, en la sentencia de tutela T-690 de 2007, la Corte modifica su posición en cuanto al derecho de acceso a la información e introduce un enfoque innovador al mencionar repetidamente que a través de las veedurías ciudadanas se puede priorizar la obtención de información, siempre dentro de los límites de moderación, proporcionalidad y justificación. (CConst, T-690/2007, N. Pinilla).

Así pues, es claro que esta limitación resulta razonable, en cuanto pondera de manera adecuada el legítimo interés de los grupos de veedurías por ejercer vigilancia sobre la gestión pública con el interés, igualmente necesario amparar como el de protección de datos personales y seguridad de la información.

En consonancia con lo mencionado, en la sentencia de tutela T- 146 de 2012, la Corte Constitucional confirma su criterio frente a la facultad de acceso a la información y al ejercicio del derecho de petición por parte de las veedurías y el

mayor alcance del mismo, al respecto menciona la honorable Corte:

El derecho de petición se posiciona como la herramienta principal de acción que poseen las veedurías ciudadanas para llevar a cabo su función de fiscalización. En consecuencia, la Corte Constitucional ha determinado que el derecho de petición que la ley reconoce a las veedurías ciudadanas tiene un alcance más amplio que el que ejercen los ciudadanos individuales, lo cual les otorga la capacidad de obtener mayor información que los ciudadanos individualmente considerados. (CConst, T-146/2012, J. Pretelt).

Es importante destacar que en una sentencia previa (CConst, C-292/2003, E. Montealegre), la Corte Constitucional determinó que el derecho de las veedurías ciudadanas a obtener información está sujeto a las restricciones establecidas por la Constitución y la ley. Además, enfatizó que tanto las entidades estatales como las organizaciones y los particulares no tienen la obligación de proporcionar a las veedurías ciudadanas cualquier información que esté legalmente sujeta a reserva.

El Congreso de la Republica en busca de fomentar los principios y valores de participación ciudadana (artículo 41 CP), presenta ante la Corte Constitucional el proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 Cámara (Acumulado 133 de 2011 Cámara) – 227 de 2012 Senado “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, el cual a través de la sentencia C 150 de 2015 fue declarado exequible por la Corte Constitucional; en el mencionado fallo, la Corte da grandes precisiones referente a las veedurías ciudadanas y su divergencia frente a los órganos de control, al respecto indica:

De ninguna forma pueden las veedurías concebirse como un mecanismo que pueda suplir las funciones encomendadas por la Constitución a las autoridades del Estado, específicamente a los organismos de control y vigilancia. Adicionalmente advirtió que un veedor no puede ser asimilado a un servidor público.

Esta prohibición implica que a los ciudadanos no se les puede transferir la autorización o la obligación de adelantar competencias de vigilancia o seguimiento asignadas a las autoridades estatales invocando, para ello, el carácter participativo de la democracia. (CConst, C-150/2015, M. Gonzalez)

En adición a lo expuesto, y continuando con nuestro recorrido jurisprudencial, la Corte en sentencia T – 121 de 2017 precisa la noción de democracia participativa contenida en la Constitución de 1991, con todos los fines y argumentos expuestos previos, así como la comprensión y alcance que esta, la democracia participativa, debe tener en la ciudadanía. (CConst, T-121/2017, L. Vargas).

De esta manera se demuestra que, a pesar del transcurso del tiempo entre ambas sentencias, la Corte Constitucional mantiene el concepto de democracia participativa y, además, amplía su criterio al precisar que en el marco jurídico colombiano, caracterizado por ser "democrático y participativo", se otorgan al pueblo una serie de atribuciones adicionales, que son las siguientes:

- (i) El pueblo es el poder supremo o soberano, y como tal, es la fuente del poder público, lo que implica que tiene la facultad de establecer, legislar, juzgar, administrar y controlar.
- (ii) El electorado, ya sea a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que están subordinados los órganos del Estado y los habitantes.
- (iii) La ciudadanía determina la composición de los órganos a través de los cuales se ejerce el poder público, mediante actos electorales.
- (iv) Tanto el pueblo como las organizaciones que se articulan a partir de él participan en el ejercicio y control del poder público, ya sea a través de sus representantes o directamente. (CConst, T-121/2017, L. Vargas)

Como ya se mencionó, la Constitución de 1991, le otorgó fuerza vinculante a

la participación ciudadana y estableció que debe ser la ley quien organice las formas y los sistemas de participación ciudadana sus deberes y derechos, así como los diferentes mecanismos a través de los cuales se puedan garantizar su cumplimiento; abriendo camino para el desarrollo de las Veedurías Ciudadanas.

2.3. Campo de acción de las veedurías a la luz de las normas en concatenación con la jurisprudencia.

La Corte Constitucional ha construido desde sus inicios una sólida y trascendental línea en torno al concepto de participación ciudadana, a sus características e implicaciones normativas y sociales. A partir de su reconocida importancia para el ejercicio del control social y el correcto funcionamiento de la vida en sociedad entre el Estado y el Ciudadano, el principio consagrado en el artículo 270 constitucional, materializa esa necesidad e instituye la existencia de sistemas de participación que servirán, como vehículo a la efectividad de otros derechos y en tal sentido, le reconoce el carácter de derecho fundamental (artículo 40 constitucional), protegible entonces a través de la acción de tutela.

De otro lado, la importancia que se visualizaba de los mecanismos de participación y su condición de indispensable para prevenir la materialización de delitos como el prevaricato, el cohecho o la concusión, etc., crearon una necesidad de combatirlos, necesidad que en virtud de la ley estatutaria 134 de 1994 fuere subsanada. De esta forma se abre paso al desarrollo de las veedurías ciudadanas como mecanismo directo de participación de la ciudadanía, el cual trajo consigo un amplio desarrollo normativo con la Ley 80 de 1993 en su artículo 66; Ley 134 de 1994 en su artículo 100; Ley 190 de 1995 en su artículo 53; Ley 87 de 1993 en su artículo 4 y el decreto 2170 de 2002.

Estas normas fueron el sustento normativo que delinearon en sus inicios la figura de la Veeduría Ciudadana sin entrar a definirla y sin concretar su alcance y

atribuciones; la cual sólo se logra en el año 2003 con la expedición de la Ley 850, en donde se regula lo atinente a sus fines, objetivos, alcance, procedimientos, entre otros.

Sin embargo, según lo establecido en el artículo 15 de la mencionada norma, se brindan a los veedores una serie de herramientas e instrumentos de acción para lograr de manera eficiente y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, la norma les concede:

- El derecho de presentar peticiones ante las autoridades competentes.
- La posibilidad de interponer acciones legales pertinentes ante los jueces de la República, como la acción popular, la acción de grupo, la acción de tutela, la acción pública de inconstitucionalidad y la acción de nulidad.
- La celebración de audiencias públicas de acuerdo con las normas legales vigentes.
- La facultad de presentar denuncias ante las autoridades competentes por conductas, hechos u omisiones de servidores públicos y particulares que ejerzan funciones públicas, cuando constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas relacionadas con la contratación estatal y, en general, en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos.

Pese a los logros obtenidos a través de la ley 850, se evidencia que las veedurías no cuenta con herramientas adicionales a las que se tiene por ser ciudadano colombiano, so pena de ser un mecanismo ordenados por la Constitución y que tienen fines primordiales como combatir la corrupción o hacer seguimiento a las políticas públicas o gestiones desarrolladas por las autoridades y por los particulares que ejercen funciones públicas; es decir, aun cuando las

veedurías ciudadanas están catalogadas como mecanismos de participación, fiscalización y control directa de recursos del Estado, los medios que tienen para desarrollar sus funciones no son diferentes, adicionales o excepcionales a los ya determinados por la ley (Derecho de petición, acción de tutela, acción de cumplimiento, acción de grupo, interposición de recursos, solicitud de control excepcional a la Contraloría, etc), acentuando un problema objeto de análisis por la Corte Constitucional a lo largo de su relatoría jurisprudencial.

CAPITULO III: ANALISIS DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS CONFORMADAS EN EL HUILA (2014-2018)

Hay tantas normas como formas que facultan a los ciudadanos colombianos para realizar control social a la gestión pública; entiéndase por este última, la correcta gestión que adelanta los organismos estatales, servidores públicos, entidades descentralizadas e incluso entidades privadas prestadoras de servicios públicos que administren recursos del Estado; esta circunstancia surge de la redefinición de la función del Estado social como productor de bienes y servicios públicos a partir la Constitución de 1991, donde se tiene que entrar a medir la eficacia y eficiencia en la gestión y ejecución de las tareas a su cargo, así como su capacidad de administrador de los recursos asignados para su cumplimiento.

Realizar seguimiento a la administración de los recursos y exigir rendición de cuentas a los organismos estatales, a partir de la Constitución Política de 1991, se convirtió en un sueño hecho realidad; es así, que en todo el territorio colombiano se fortaleció el sistema institucional para hacer control sobre la administración pública y se crearon canales que permitieran incentivar la transparencia e incrementar el índice de confiabilidad a través de la obligatoriedad de realizar la rendición anual de cuentas. Lo anterior nos permitir decir, que en Colombia, todos los ciudadanos estamos respaldados constitucional y legalmente para exigir respuestas concretas frente a la gestión estatal, ejercer vigilancia a la conducta de los servidores públicos y obtener con mayor facilidad información sobre lo administrado y sus resultados.

En Colombia, evidentemente hay todo un andamiaje jurídico que sustenta estas formas de control social; ello contribuye a la consolidación de dos ejes fundamentales, el primero el del ciudadano más activo políticamente, responsable de los intereses colectivos que le atañen; y el segundo, el de un sistema democrático más incluyente y generoso abierto a las opciones que ofrece los

mecanismos de participación descritos en la norma.

Sin embargo, hay una brecha entre la oferta institucional y el acceso real a estos mecanismos por parte de los colombianos, de allí la necesidad de establecer mejores y más alianzas interinstitucionales para fortalecer la figura del control ciudadano, dentro de las que proponemos, profundizar la capacitación y educación a los ciudadanos en dichos mecanismos de control y vigilancia, lograr que desde el Gobierno Nacional se otorgue incentivos o reconocimientos económicos para el desarrollo de las investigaciones, o que desde los organismos de control como la Procuraduría o Contraloría se brinde ayudas de tipo procedimental o acompañamiento en las acciones que adelanten los ciudadanos, por ejemplo al establecerse niveles de priorización en la atención de las denuncias o investigaciones que sean instauradas por los veedores ante los entes de control o realizar asesorías interdisciplinarias; teniendo en cuenta lo mencionado, se trae a colación lo indicado por un colega investigador en la materia, que argumenta que los ciudadanos no utilizan ni conocen los mecanismos de participación ciudadana.

El grado de participación en los mecanismos de control social sobre la administración es muy reducido debido a una ciudadanía desinteresada y renuente a la política, además de su falta de conocimiento en el tema. Esto se debe a la falta de educación cívica y democrática, lo cual ha resultado en bajos niveles de participación y comprensión en la mayoría de la población colombiana. Además, existen diversas barreras institucionales que limitan la participación ciudadana en los asuntos públicos, y la falta de sanciones formales para el control social agrava aún más esta situación. En conjunto, esto genera un panorama desfavorable para el ejercicio activo de la ciudadanía en el control y la toma de decisiones. (Pineda, 2011, p.4).

Si bien es cierto, el derecho de participación y control ciudadano, subsiste independientemente de la existencia de una figura jurídica como las veedurías o de las redes de veedurías; la existencia de esta figura da mayor claridad y alcance a

dicho derecho, es así, que con el ánimo de hacer más notable y relevante esta figura, el legislador por medio del decreto 2170 de 2002 consintió la participación de las veedurías en todas las audiencias que se realizan dentro de los procesos de adjudicación de las licitaciones o concursos públicos adelantados en nuestro país; y adicional a ello, dedico todo un artículo 9 en el precitado decreto, enfocado en brindarle mayor poderío a esta figura, detallando la capacidad y alcance que tienen las veedurías en todas las etapas del proceso de contratación (precontractual, contractual y post contractual); es así, que les otorgo nuevas atribuciones principalmente en dos aspectos: I) Posibilidad de presentar recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que administran y ejecutan contratos y ante los organismos de control del Estado; y II) Obligación de las entidades estatales de convocar a las veedurías ciudadanas para realizar control social a cualquier proceso de contratación, otorgándole las herramientas necesarias, llámense estas, información y documentación pertinente.

Las atribuciones enunciadas sirven para facilitarle a las veedurías el logro de sus objetivos, el cumplimiento de sus funciones y su gestión para llevar a cabo la vigilancia de forma ágil y oportuna, así como contribuir a la efectividad y la eficacia del control social de la gestión pública.

Gran avance se logra observar por parte del congreso de Colombia en los primeros años del siglo XXI para este mecanismo de participación, pero ¿Cuál es el fin de brindarle intervención al ciudadano en los asuntos del gobierno?; el fin es obtener mayor eficiencia institucional y moralidad en la actuación de los funcionarios públicos, ello como consecuencia de los rezagos que deja la corrupción en nuestro país; de tal forma que tiene que ser la ciudadanía misma quien entra hacer parte de los filtros y focos de investigación-control que luchan contra este flagelo llamado corrupción, dolencia que conserva a la población colombiana en una incesante situación de atraso y subdesarrollo a nivel social, así como dependencia a nivel económico, y que no ha logrado ser combatida con ninguna medida adoptada a la

fecha.

Sin embargo, y en análisis lo mencionado, se estructuran dos preguntas complementarias a nuestra investigación: ¿Por qué no se ha podido frenar la consumación de delitos asociados a la corrupción? cuando en nuestro país se han conformado tantos organismos de control y vigilancia encargados únicamente de ejercer control sobre la gestión de las entidades públicas y particulares que ejerzan funciones públicas (Contraloría, Personería, Procuraduría, Auditoría, Contaduría, etc.), y segundo: ¿Cuál es el móvil o causa que incita a un funcionario público o contratista a ejecutar delitos o actos relacionados a la corrupción cuando las sanciones a imponer por la consumación de estos delitos normativamente son altas, ejemplares y repercuten en muchos aspectos sociales del delincuente?; para resolver nuestro primer interrogante, traemos a colación lo mencionado por los tratadistas Newman y Ángel (2017) en su estudio dirigido a Fedesarrollo, donde relacionan la continuidad de la corrupción a la presencia de problemas en la implementación y coordinación de las herramientas ya existentes en Colombia, así como también problemas con las entidades encargadas de la prevención, detección y penalización de la corrupción.

Aunque en nuestro país se han realizado grandes esfuerzos para regular todos los escenarios en los que pueden ocurrir actos de corrupción, así como la creación de entidades públicas encargadas de hacer cumplir estas disposiciones, es evidente para cualquier ciudadano que estas instituciones no son eficientes en su labor, y tampoco lo es el conjunto de normas creado.

Esto se debe principalmente a la presencia de diversas barreras, que incluyen: i) la falta de implementación de herramientas de lucha contra la corrupción en las áreas periféricas del país; ii) la falta de un enfoque diferenciado por sector en la aplicación de dichas herramientas; iii) el diseño institucional defectuoso de algunas entidades encargadas de regular los sectores con monopolio de generación de ingresos económicos; iv) la falta de responsabilidad política por parte de los

partidos políticos; v) la presencia de corrupción interna en los organismos de control fiscal a nivel territorial y su limitada capacidad para disuadir actos de corrupción; vi) la ausencia de una función de advertencia por parte de la Contraloría General de la República; y vii) la falta de coordinación entre la Fiscalía General de la Nación y otros organismos de control. (Newman y Angel, 2017).

Y no se cansa el honorable Congreso de la República de Colombia de combatir un fenómeno incombustible, que continuó realizando esfuerzos de gran envergadura dirigidos directamente por el Gobierno Nacional de turno, en busca de mitigar esta gran problemática; es así, como Colombia se convirtió en ejemplo para toda América Latina, al promulgar la denominada “*Ley Anticorrupción*” o Ley 1474 de 2011, que se dictó para fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y lograr la efectividad del control de la gestión pública, en donde se estableció medidas administrativas para prevenir y combatir la corrupción, creando una serie de inhabilidades para contratar con el Estado, modifico la modalidad de selección de los jefes de control interno de las entidades públicas y elimino el secreto profesional con relación a conocimiento de actos asociados a la corrupción, entre otros.

Ahora bien, referente al segundo interrogante que planteamos, relacionado con el elemento móvil de los corruptos, se encuentra que diferentes investigadores interesados en la materia han asociado diversas causales que motivan a un individuo a la consumación de este tipo de delitos en Colombia, entre ellas y más comunes están: La impunidad, la narco-corrupción, el clientelismo, la ineficiencia institucional, la deslegitimación institucional, el desprecio por la honestidad y la situación de violencia. (Cepeda, 2011).

Sin duda alguna, se encuentran fácilmente delimitadas las causales que motivan a la consumación de este tipo de delitos; sin embargo, los altos niveles de impunidad en actos de corrupción permiten avizorar las debilidades del Estado y lo ineficaz que resultan las medidas de control social ya adoptadas, pues al ser escaso

los resultados de la oportuna cultura de legalidad en el Estado y la sociedad, acrecienta el índice de consumación de esta tipología delitos tales como el prevaricato, el cohecho o la concusión, los cuales ascienden a diferente escala frente al número de fallos condenatorios expedidos por los jueces de nuestra Republica, tal como lo menciona (Correa, 2017), en su obra literaria:

Podríamos decir que se desprende de la impunidad, podríamos colocar la falta de condenas y multas meritorias que repercutan en una pena acorde al delito cometido y una sanción pecuniaria pertinente, en Colombia por ejemplo la pena por un delito de soborno puede estar rondando los dos años. (p. 61),

En tales circunstancias, nos encontramos ante un fenómeno que por su alto índice se convierte en dificultad para el Estado y más para organizaciones civiles como lo son las veedurías ciudadanas.

Es así como la corrupción se convirtió en Colombia en una práctica habitual entre los dirigentes elegidos democráticamente, entre los servidores públicos designados para contribuir en el cumplimiento de los fines del estado y entre los contratistas seleccionados para colaborar en la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, pues siempre buscan el beneficio personal sobre el colectivo; no obstante, el nivel de rechazo colectivo de los colombianos a los actos de corrupción impulsan diariamente al nacimiento de figuras de control social como lo son las veedurías ciudadanas, las cuales buscan garantizar la participación de los colombianos y acrecentar el nivel de confianza entre la sociedad, los dirigentes y las instituciones gubernamentales; tanto es así, que en apoyo a la función que desarrollan los mecanismo de control como las veedurías, se logró brindar a estas últimas, mayor facilidad para la conformación y registro, a través de la facultad que se le otorgo a la Cámaras de Comercio del país así como a las Personerías Municipales o Distritales para realizar la inscripción y reconocimiento de las veedurías y Redes de Veedurías ciudadanas, brindando cobertura en los 1.103 municipios del país, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del

artículo 67 de la Ley 1757 de 2015.

3.1 Las veedurías ciudadanas ante el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos

La Veeduría Ciudadana se constituyen en Colombia como una herramienta de participación que trasciende más allá de las tradicionales en el campo electoral y ejercer un papel muy activo a la hora de controlar la gestión pública; en tal sentido, el legislador las consagro como una mecanismo de control social poseedor de derechos y deberes contenidos en la norma independiente de su modalidad de conformación; es decir, indistintamente que puedan ser conformadas por medio de organizaciones civiles de distinto tipo lo cual les permitiría gozar de personalidad jurídica como entidad sin ánimo de lucro o si fueren integradas directamente por un número de ciudadanos sin constituir una persona jurídica, las veedurías tienen obligaciones y reglas que acatar y a su vez gozan de instrumentos y privilegios que pueden hacer valer y que el Estado colombiano debe garantizar.

En tal sentido, a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, Colombia como Estado social de derecho democrático y participativo, le brindo a toda persona nacida o conformada dentro de su territorio, un conjunto de garantías fundamentales junto con sus correspondientes mecanismos de acción para hacerlas efectivas, sin importar, nacionalidad, género, raza, condición u origen de aquel que las pretendiera valer; mencionadas acciones se encuentra agrupadas en la Carta Magna y se denominan acciones constitucionales, reconocidas por ser mecanismos de protección de derechos individuales y colectivos, entre las cuales se encuentran la Acción de Inconstitucionalidad, Acción de Tutela, el Derecho de Petición, el Habeas Data, el Habeas Corpus, las Acciones Populares y las Acciones de Grupo; acciones que se encuentran al alcance de las veedurías y que contribuyen al cumplimiento de los fines por lo que fueron concebidas.

En Colombia, las veedurías ciudadanas son una forma común de controlar la gestión pública. Sin embargo, ¿es frecuente que la corrupción viole los derechos humanos y que estas violaciones sean investigadas y controladas por las veedurías ciudadanas? Según el tercer informe del Monitor Ciudadano de Corrupción en Colombia 2016-2018, el 59% de los casos de corrupción afectaron los derechos económicos, sociales y culturales relacionados con el acceso a la educación, salud, vivienda digna, agua potable, servicios públicos de calidad, deporte y cultura. Un 39% de los actos afectaron los derechos civiles y políticos, y un 2% afectaron los derechos colectivos y del medio ambiente. Es preocupante el creciente impacto que la corrupción tiene en el disfrute efectivo de los derechos humanos, especialmente cuando estos actos están vinculados a la ejecución de actividades estatales por parte de servidores públicos o la ejecución de contratos por colaboradores del Estado, lo cual requiere la atención y análisis de las veedurías ciudadanas.

En respuesta a esta situación, el gobierno colombiano, como responsable de promover la efectividad de los derechos humanos dentro del marco del Estado de derecho social, se ha involucrado como estado miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la cual estableció el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual fue ratificada por Colombia en 1973. Estos instrumentos fueron creados con el fin de proteger los derechos fundamentales en el continente americano y establecieron dos órganos competentes para investigar las violaciones a los derechos humanos en los países miembros: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ambos con diferentes funciones y responsabilidades.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene la responsabilidad de proteger los derechos humanos y examina las denuncias, conocidas como peticiones, para determinar si un Estado miembro ha violado los derechos humanos

de una persona o grupo. En caso de comprobarse una violación, la Comisión recomienda las medidas que el Estado debe tomar para reparar los daños a la víctima y prevenir la recurrencia de hechos similares en el futuro. Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como un órgano judicial independiente, emite sentencias sobre denuncias presentadas contra los Estados miembros que han aceptado su jurisdicción contenciosa. Esta instancia se ocupa de casos que no han sido resueltos satisfactoriamente por la Comisión. Colombia, al aceptar la jurisdicción de la Corte, permite que sus ciudadanos presenten peticiones o denuncias sobre violaciones de derechos humanos que no han sido resueltas de manera adecuada a nivel nacional.

En Colombia, cuando las soluciones brindadas por el sistema judicial interno resultan insatisfactorias o incompletas, las personas, grupos o organizaciones civiles que son víctimas de violaciones de derechos humanos tienen la posibilidad de presentar una petición o denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Si los hechos investigados así lo justifican, el caso puede ser llevado ante la Corte Interamericana para buscar asistencia y resolución. En este contexto, las veedurías ciudadanas, ya sea como ciudadanos individuales o como organizaciones civiles legalmente constituidas, tienen la facultad de presentar peticiones ante la Comisión Interamericana si son víctimas de violaciones de derechos humanos e incluso pueden acceder a la Corte Interamericana.

Tras analizar la jurisprudencia en esta investigación, se ha encontrado que en varias ocasiones en nuestro sistema judicial, las veedurías ciudadanas han actuado como demandantes en diferentes acciones legales, como acciones de tutela, demandas y denuncias. Esto demuestra que los grupos de vigilancia y control en Colombia recurren al uso de las herramientas legales internas para hacer valer sus derechos en el ejercicio de sus labores. En este sentido, surge la pregunta de si esta misma práctica es recurrente ante los organismos judiciales internacionales cuando no se ha obtenido un resultado positivo en las acciones emprendidas en el

país.

En relación a esto, es importante mencionar que existen ciertas condiciones mínimas o requisitos para presentar denuncias o peticiones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se establecen en su propio reglamento. Algunas de estas condiciones son las siguientes:

La persona que presenta la denuncia ante la Comisión debe demostrar que el Estado ha violado alguno de los derechos establecidos en la Convención Americana, la Declaración Americana u otros instrumentos amparados.

Se deben agotar todos los recursos legales disponibles en el Estado donde se haya producido la violación, y la petición debe presentarse dentro de los seis meses posteriores a la fecha de notificación de la decisión final sobre el caso por parte del tribunal nacional.

La denuncia no debe estar pendiente de otro procedimiento internacional.

Estas condiciones deben cumplirse para que una denuncia o petición sea considerada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El primero de estos parámetros se refiere a que las veedurías como denunciantes, deben asegurarse de que Colombia como país infractor y autor de la comisión del delito, ha ratificado la Convención y, por lo tanto, está sujeto a su cumplimiento y a la protección de todos los derechos humanos descritos en esta (Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica -ser tratado legalmente como persona-, Derecho a las garantías del debido proceso, Derecho de reunión, Derecho de rectificación o respuesta por informaciones inexactas o agraviantes. Libertad de asociación, Derecho a igual protección de la ley, entre otros); requisito que se cumple conforme a la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, realizada en 1973.

El segundo requisito procesal se refiere a que, antes de recurrir a la Comisión, el caso debe haber sido presentado ante los tribunales de justicia o las autoridades competentes del país correspondiente, siempre y cuando no se hayan obtenido resultados favorables. En relación a este tema, Faundez, durante su ponencia en el XXV Curso Interdisciplinario en Derechos en San José de Costa Rica, que el sistema establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos no reemplaza a los tribunales nacionales, sino que los complementa. En consecuencia, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos es subsidiario, lo que significa que entra en juego solo cuando no se ha obtenido un remedio para la violación alegada a través de los recursos judiciales locales. En otras palabras, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos es subsidiario en el sentido de que debe permitir que el Estado mismo pueda tomar las medidas correctivas necesarias en primer lugar. (Faundez, 2007, p.43)

Finalmente, la tercera condición de procedibilidad exige que la denuncia a presentar no deberá estar pendiente de otro procedimiento internacional, como lo es el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Se tiene entonces, que bajo el estricto cumplimiento de estos requisitos las Veedurías ciudadanas como organizaciones civiles, legalmente conformadas y sujeto de derechos en Colombia, pueden presentar denuncias o peticiones ante la CIDH; de acuerdo con lo anterior, la participación ciudadana cuenta con mecanismos de protección de carácter internacional para luchar por la salvaguarda de sus derechos. No obstante, a la fecha no se tiene antecedentes de fallos relacionados con la presentación de denuncias o peticiones por parte de Veedurías Ciudadanas en contra del Estado colombiano ante la Comisión Interamericana por violación de derechos humanos protegidos por la Convención Americana, lo que permite inferir las siguientes consideraciones:

1. Las veedurías ciudadanas conformadas, a la fecha no han sido víctimas de violación de derechos humanos o de serlo, han recurrido a instancias judiciales

internas, encontrando respuesta satisfactoria.

2. Existe desconocimiento por parte de las veedurías ciudadanas de la aplicación de mecanismos internacionales.
3. Imposibilidad de ejercer la acción por el no cumplimiento de una o algunas de las condiciones esenciales para la presentación de denuncia o petición ante organismos internacionales.

En virtud de lo anterior, las veedurías en Colombia poseen amplios mecanismos de acción para la protección de sus derechos, tanto en la jurisdicción nacional como de manera subsidiaria en la jurisdicción internacional, sin embargo ninguno de ellos de aplicación exclusiva para mecanismos de control y vigilancia ciudadana; y aunque la anterior apreciación no es óbice para la deslegitimación de las acciones existentes, es evidente la nula recurrencia ante tribunales internacionales de los veedores, lo que deja un choque de emociones relacionado con existencia de grandes violaciones de derechos humanos a veedores y veedoras ante las pocas medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para frenar la impunidad.

3.2 Los principios de eficacia y eficiencia en las veedurías ciudadanas

A pesar de que la Ley 850 del 18 de noviembre de 2003 establece el marco legal de las Veedurías Ciudadanas y las considera como mecanismos ideales de participación y control en Colombia, en la práctica su efectividad se ve limitada, lo cual es una mera formalidad. Aunque estas organizaciones brindan innumerables beneficios a la comunidad y a la actividad estatal.

Sin embargo, también debemos considerar el otro lado de nuestra investigación, es decir, las entidades que son objeto de supervisión y control. Generar conciencia en los representantes legales de las entidades territoriales sobre el cumplimiento de

los principios constitucionales de autonomía, legalidad y transparencia en sus acciones permitiría no solo a las Veedurías Ciudadanas, sino a otros mecanismos de control y vigilancia, lograr mejores resultados.

Como ya hemos analizado, la Participación Ciudadana no se debe entender únicamente como un deber u obligación ciudadana, sino que también es una parte activa del funcionamiento de la Democracia Participativa, que es el pilar fundamental del Estado Social de Derecho. Este enfoque implica el actuar colectivo y nos debe llevar a velar por la protección y garantía de los intereses de toda la comunidad. Se convierte en un dualismo de "deber-derecho" que todos los ciudadanos tenemos en participar en la toma de decisiones que afecten a la comunidad en el ejercicio de la Función Pública, y que es reconocido y respaldado tanto por el Estado como por el orden normativo, otorgándole a los ciudadanos la calidad de Veedores.

Los veedores deben ser consecuentes con la necesidad e importancia de su correcta actuar dentro de la funcionalidad del Estado Social, es allí donde los valores orientaran la relación entre ellos y la ciudadanía, y su relación interna con otras personas que ejercen su mismo rol. Los valores son directrices, líneas, criterios, mediante las cuales se rigen comportamientos asociados al orden, la convivencia y el desarrollo. Mientras tanto, los principios son las bases sobre las cuales se funda la Veeduría Ciudadana y en virtud de los cuales se interpretarán todas las disposiciones que rigen el funcionamiento de la misma.

Es importante destacar la diferencia entre los principios de eficacia y eficiencia. El principio de eficacia se refiere a la capacidad de lograr las metas establecidas, mientras que el principio de eficiencia implica el uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado. En relación a lo mencionado, la Ley 850 de 2003 establece lo siguiente: "Artículo 12. Principio de Eficacia. Los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos establecidos en esta Ley deben contribuir a que las acciones públicas sean adecuadas, satisfagan las necesidades colectivas

y cumplan con los fines del Estado social de derecho”. (L.850/2003)

Después de diferenciar los principios de eficacia y eficiencia, señalando que el primero se refiere al cumplimiento de las determinaciones de la Administración y el segundo a la elección de los métodos más apropiados para lograr los objetivos, la Corte Constitucional (2013) concluye que la eficacia y la eficiencia son principios fundamentales que sustentan la garantía de los derechos fundamentales por parte de la Administración pública. En la Sentencia 826 del 2013, la Corte Constitucional afirma que estos dos principios están orientados hacia la producción y distribución de los bienes y servicios del Estado, y son promovidos por el propio Estado.

Por lo tanto, para lograr la transformación de un Estado en el que prevalece la función legislativa a un Estado administrativo de prestaciones, la administración requiere un respaldo logístico adecuado, una infraestructura adecuada, personal calificado y la modernización de determinados sectores. (CConst. T- 069/1998, A. Martínez).

Se han establecido numerosas veedurías ciudadanas en distintas ciudades y localidades, las cuales han demostrado resultados notables no solo en términos de eficiencia y efectividad, sino también en cuanto a su calidad.

En este momento, es crucial proporcionar a las personas y ciudadanos las herramientas necesarias y relevantes para fomentar la creación de espacios genuinos de capacitación y formación de nuevos agentes de cambio. Estos individuos están interesados en liderar una nueva cultura ciudadana, basada en la integridad y la transparencia, con el objetivo de erradicar la corrupción. (Ávila et al, 2001).

En Colombia, se estableció como objetivo en la Constitución de 1991 fortalecer la sociedad civil a través de la participación ciudadana con el fin de combatir la corrupción (Lleras de la Fuente, 1997). En ese momento histórico, se reconoció la veeduría como un mecanismo importante para contrarrestar este problema. Las

concepciones modernas de la política y del derecho público, constitucional y administrativo sostienen que la construcción de un Estado sólido y consolidado depende de la atención y relevancia que se otorgue a la participación de la población y la comunidad en la gestión pública. Sin embargo, surge la pregunta: ¿Es este el mecanismo adecuado y efectivo para combatir la corrupción? Si los órganos de control, equipados con todas las herramientas jurídicas, no han logrado hacerlo, ¿qué se puede esperar de grupos conformados por ciudadanos sin experiencia?

3.3 Las veedurías ciudadanas en la capital de Colombia en el periodo 2014 – 2018

Teniendo en cuenta lo establecido en la ley 850 de 2003, las Veedurías Ciudadanas ejercerán vigilancia sobre toda la Gestión Pública y lo que de ella provenga por parte de las Entidades Estatales, en todos sus niveles de administración pública, sean a nivel Nacional tales como Ministerios y Superintendencias, a nivel territorial como Departamentos Administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta, alcaldías, gobernaciones e incluso en entidades de naturaleza privada las cuales tenga participación de capital público o presten sus servicios a entidades públicas.

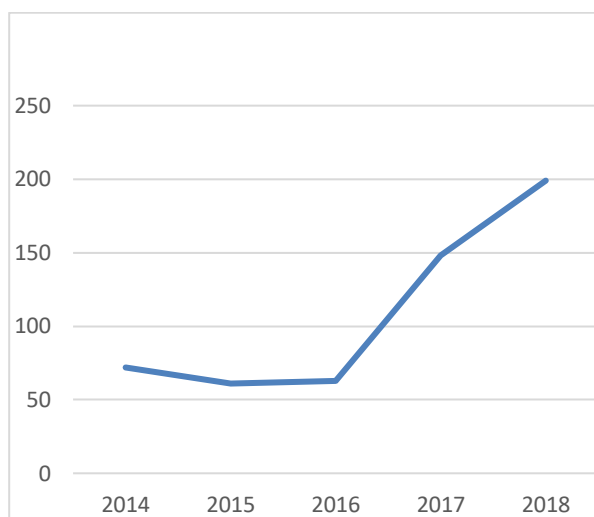
En virtud de ello, es posible deducir que los ciudadanos ejercen la democracia participativa, de manera directa en todas las instituciones y organismos que conforman la rama ejecutiva, este es el caso por ejemplo de Bogotá D. C, en donde la aplicación del principio de participación ciudadana es materializado por los veedores, al hacer vigilancia y control de las actividades que desarrollan los servidores y funcionarios públicos o contratistas del Distrito dentro del ejercicio de sus funciones o bien sea en la prestación de los servicios públicos, la ejecución de planes, programas, proyectos, o en las demás tareas encomendadas para lograr el

cumplimiento de los fines estatales, tales como una cobertura efectiva, oportuna y de calidad a los usuarios capitalinos de los servicios públicos, efectividad en la contratación pública o por ejemplo, la diligencia de las autoridades en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

A pesar que la hipótesis principal de nuestra investigación consiste en determinar la efectividad de la veedurías ciudadanas en determinado espacio temporal, teniendo como eje geográfico el Departamento del Huila, otorgar a nuestra investigación un parangón referente al desarrollo de las veedurías ciudadanas en un factor territorial diferente, otorgará a esta investigación un punto comparativo enriquecedor, que nos permitirá afianzar nuestra hipótesis, a través de métodos investigativos cuantitativos y cualitativos, y cuyo resultado se enfoque en lograr demostrar la existencia de un nivel bajo de control ciudadano a través de veedurías y en consecuencia un bajo porcentaje de efectividad de las mismas.

De hecho y relacionado con el desarrollo de las veedurías ciudadanas en Bogotá y su acogida entre la población capitalina como mecanismo de control, centramos nuestra investigación analizando cuantitativa y cualitativamente las veedurías conformadas en los años 2014 a 2018 en Bogotá; teniendo como instrumento para la recolección de datos dos fuentes principales: 1) Datos obtenidos a través de la plataforma digital distrital de datos abiertos www.datosabiertos.bogota.gov.co, y 2) Información contenida en el Registro Único Empresarial (RUES) <https://www.rues.org.co/>, el cual integra dentro de sus bases de datos, el Registro Público de Veedurías Ciudadanas inscritas ante la Cámara de comercio de Bogotá; fuentes de datos que aportan un marco contextual que sirve de referencia para la investigación desarrollada.

Grafica 1 Veedurías constituidas anualmente en Bogotá

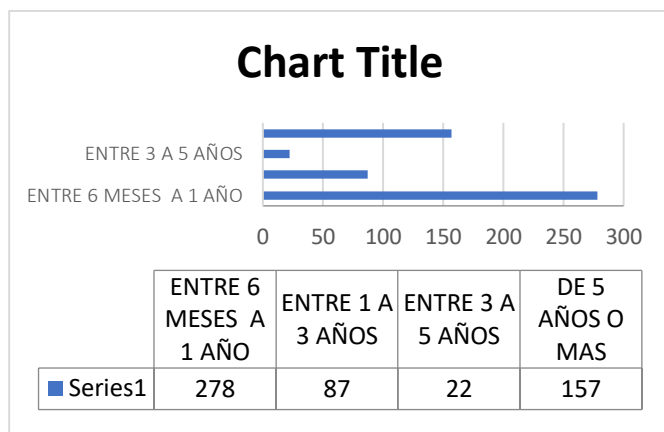


Nota: Esta grafica representa el crecimiento anual de las veedurías ciudadanas conformadas en la ciudad de Bogotá D.C. Grafica de autoría propia.

Para poner de presente algunas cifras, en la ciudad de Bogotá durante el periodo comprendido de 2014 hasta 2018 se conformaron un total de 543 veedurías ciudadanas, donde se logra inicialmente identificar que con el transcurrir de los años, el número de veedurías conformadas aumentan de manera considerable, duplicando el número de grupos de vigilancia conformados en 2014 con relación a las constituidas en 2018.

Otro dato adicional y no menos importante, es el bajo número de veedurías inscritas ante la Cámara de comercio de Bogotá, pues de las 543 registradas durante los 5 años, solo 9 de ellas fueron registradas ante esta entidad y 534 ante la Personería, este suceso se fundamenta principalmente porque al realizarse la inscripción de una veeduría ciudadana ante esta entidad, se genera el cobro de derechos de inscripción y adicionalmente del impuesto de registro a favor del Departamento de Cundinamarca y del Distrito Capital de Bogotá, razón por la cual los capitalinos se abstienen de pagar una contribución por ejercer su derecho de participación ciudadana y recurren a realizar la inscripción ante la personería municipal, la cual se realiza de manera gratuita y sin mayor tramitología.

Grafica 2 Termino de constitución de las veedurías ciudadanas



Nota: Esta grafica detalla la tendencia de constitución de veedurías con una vigencia entre 6 mes a 1 año. Consultado en <https://www.rues.org.co/>. Fecha de consulta 28-01-21. Grafica de autoría propia.

En razón a las cifras obtenidas, se realiza un análisis cualitativo de las veedurías conformadas durante el periodo comprendido de 2014 a 2018 en Bogotá (Población estadística para este análisis), donde a partir de características principales tales como objetos de vigilancia, periodo de constitución y termino de duración, se busca estudiar no solo las características que las definen, sino las preferencias de los veedores que le dan vida a estos grupos de vigilancia.

Es así, que nuestro análisis empieza teniendo como base la categorización que realiza Lugo (2010) de los objetos de vigilancia de las veedurías ciudadanas en Colombia, el cual afirma:

Las veedurías ciudadanas son una forma de control social donde una colectividad por derecho propio tiene la facultad de ejercer una vigilancia y fiscalización sobre tres aspectos fundamentales: 1. Vigilar que los recursos se estén utilizando adecuadamente. 2. que los programas y planes de gobierno se estén cumpliendo cabalmente, y 3. que la ejecución de los proyectos y las distintas contrataciones se estén produciendo dentro del

marco legal correspondiente todo ello enmarcado en el principio más importante. (p 28).

Atendiendo lo anterior, realizamos una clasificación de los principales objetos de vigilancia que desarrollan estas 543 veedurías conformadas entre 2014 a 2018 en Bogotá, de los cuales se obtuvo:

- Vigilancia específica a contratos o convenios suscritos por la alcaldía mayor de Bogotá y las alcaldías locales: Total 292.
- Vigilancia específica a los programas o planes de gobierno implementados: Total 183.
- Vigilancia a la gestión de servidores públicos: Total 56.
- Otros objetos de vigilancia (Seguimiento al cumplimiento de fallos, financiamiento a campañas electorales, otorgamiento de permisos o licencias, etc.): Total 12.

Una vez identificados los objetos de vigilancia mayormente desarrollados en la ciudad capital, puede concluirse que la participación está claramente enfocada al interior de la comunidad, en hacer control y vigilancia a los contratos, convenios o programas de gobierno que se pactaron y ejecutaron durante estos años, lo que nos da la posibilidad de interpretar, que existe especial atención a aquellos escenarios donde se han presentado mayores casos de corrupción en Colombia, esto primariamente se da porque los niveles de percepción sobre la transparencia y confianza en los procesos de contratación son bajos en los capitalinos, principalmente por los frecuentes escenarios de soborno, recompensas, incentivos ilegales, o manejo ineficiente de los recursos públicos; lo preocupante de esto es que, como refiere Serrano:

Las normas e instituciones son débiles, son escenarios corruptos, donde se presentan el robo continuado de los recursos públicos, es un círculo

sin ley, que muchas veces favorece al delincuente de cuello blanco. Las bajas penas, los vacíos de ley, impiden que la justicia actúe en beneficio del ciudadano, buscando que las instituciones sean transparentes y se logre que las personas tengan fe en el Estado. (Serrano, 2014, Pág. 9)

Frente a lo anterior, la investigación indica la necesidad de diseñar, desarrollar, monitorear y evaluar los mecanismos de participación ciudadana en los procesos licitatorios, que les permitan a estos grupos de vigilancia ser mayor influenciadores en las decisiones que adopten las entidades y a su vez obligatoria revisión por parte de los organismos de control en las contrataciones de mayor cuantía; esto con el fin de acortar los factores de riesgo por los cuales se desarrollan actos de corrupción.

Ahora, se logró determinar en términos cuantitativos cual es el tiempo estimado por estos 543 veedores ciudadanos para el cumplimiento del objeto de vigilancia por el cual conformaron estas veedurías, , donde se evidencia dos tendencias; la primera, determinada por un periodo de constitución corto (inferior a un año) donde los veedores consideran suficiente para cumplir con los fines que motivaron a su conformación; y la segunda, estiman un periodo largo (superior a 5 años), donde su vigencia la alinean con el nivel de profundidad con que se requiere adelantar la investigación en concreto y con el objeto mismo que investigan, es decir investigaciones dispendiosas tales como, seguimiento a cumplimientos normativos, licitaciones de mayor cuantía o seguimiento y vigilancia a determinado funcionario público durante todo el periodo por el cual este fue nombrado, entre otros.

Con esta comparación análoga, pretendemos afianzar nuestra investigación, al demostrar que existe un nivel bajo de conformación de veedurías ciudadanas en la ciudad de Bogotá, durante el periodo comprendido de 2014 a 2018 (543), lo anterior con relación a la población que habitaba la Capital para el año 2018 (7.181.469), pues estimando que cada veeduría estuviere conformada por un mínimo de 3 personas, es decir un total de 1.629 veedores, se tiene que solo un

0.02269% habitantes participaron o hicieron uso de la veeduría como mecanismo de participación y control.

En tanto, el tema que convoca la reflexión, en el marco del presente proyecto de investigación, resalta que esta no es una problemática sólo del Estado, de las entidades impulsadoras de los mecanismos de control social y participación o de los funcionarios públicos, sino que a su vez se trata de los ciudadanos y del bajo interés en participar, quienes no cuestionan las actividades que adelantan las entidades o funcionarios públicos y en su defecto existe una pérdida de la capacidad de asombro ante casos puntuales de corrupción, prevaleciendo la indiferencia ante actos nocivos para la sociedad; al respecto Vera (2018) considera:

Al fortalecer la participación ciudadana se contribuye para que esta intervenga a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos y, por último, apoya y complementa la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales, constitucionales y políticos. (p.20)

3.4 La participación ciudadana en el Huila.

El departamento del Huila es una de las 32 divisiones administrativas de Colombia. Está situado en el sur de la Región Andina y limita con los departamentos de Tolima, Cauca, Caquetá, Meta y con el Distrito Capital de Bogotá. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, su extensión territorial es de 19.890 kilómetros cuadrados. (Secretaría de Educación, 2008)

El territorio del departamento se divide en cuatro subregiones: Subnorte, Subcentro, Subsur y Suboccidente. Está compuesto por 37 municipios y 128 centros poblados. Su economía contribuye con el 1.74% del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística

(DANE), su población estimada para el año 2021 es de 1.131.934 habitantes. (Pava, 2021).

El departamento del Huila fue creado mediante la Ley 46 del 29 de abril de 1905, que unió la provincia de Neiva y la provincia del sur, pertenecientes al antiguo Estado Soberano denominado Tolima. El 15 de junio de la misma anualidad, comenzó su existencia como entidad territorial independiente bajo la administración de Rafael Puyo Perdomo.

En los últimos años, tanto el país en general como el departamento del Huila en particular, han sido afectados por numerosos escándalos relacionados con la corrupción, malos manejos y apropiación indebida de recursos públicos. Estos delitos han sido perpetrados tanto por funcionarios públicos como por particulares en el ejercicio de sus funciones. Aunque existen controles sobre la actividad del Estado y de quienes prestan servicios al mismo, lo cual implica la existencia de diversas formas de responsabilidad (penal, civil, fiscal, etc.) en relación a la función administrativa, muchas de estas situaciones han sido descubiertas y denunciadas por las Veedurías Ciudadanas. Estas organizaciones alzan su voz de protesta e inconformidad frente a las acciones indebidas de los funcionarios públicos, que enriquecen sus intereses personales mientras el pueblo sufre y ve sus necesidades ignoradas por algunas instituciones.

Los recientes escándalos de corrupción en el departamento del Huila involucran a funcionarios públicos que han malversado los recursos estatales. En muchos casos, han salido a la luz gracias a las denuncias realizadas por las veedurías ciudadanas de cada municipalidad. Actualmente, las comunidades están aprovechando estos espacios de participación para fortalecer una ciudadanía comprometida con la defensa de lo público y seguir consolidando su empoderamiento. Ser ciudadano, más allá de cualquier filosofía, implica asumir la responsabilidad de proteger y defender el interés general, apropiarse de la defensa de lo que es beneficio para todos.

3.5. Los “*Elefantes Blancos*” en el Huila

Muchas obras de Infraestructura se han logrado iniciar en el Departamento del Huila durante las últimas décadas, todas ellas en búsqueda de generar un bienestar y un desarrollo social para las comunidades, obras que se encuentran reguladas en procesos contractuales que en su mayoría compromete recursos públicos pero que a la fecha se convierten en monumentos que hacen alarde y honor a la corrupción, obras que desbordan los valores contratados, muchas de ellas no se terminaron, no se iniciaron o fueron abandonadas, algunas fueron utilizadas para otras actividades distintas a lo que fue inicialmente previsto, por ende en este capítulo nos permitimos hacer un recuento general de algunas de ellas:

3.5.1. Neiva: Estadio Guillermo Plazas Alcid, Patinodromo, El Caimi, Sede Esap.

Este estadio, que debería servirle a la afición del club deportivo Atlético Huila, comenzó a ser remodelado en el año 2014. El valor inicial del proyecto (2014) era de 21.000 millones de pesos, incluyendo los 1.200 millones que tuvo el costo inicial de la interventoría, hoy al presupuesto invertido se le adicionaron \$7.684 millones y tres prorrogas, lo que lleva a más de cinco años de retraso en el cronograma estimado. (Tiempo, 2016)

Es menester recordar que en agosto de 2016 cuando se desplomaron los trabajos de remodelación que se realizaban en la tribuna occidental, sucedió una tragedia que costó la vida de 4 obreros y dejó 10 más heridos, por culpa de los errores en la planeación de esa obra, hecho que paralizó el proyecto desde ese momento; si bien La Contraloría General de la República profirió fallo fiscal donde sancionaba al interventor, a los contratistas y algunos miembros de la administración municipal de Neiva por un valor aproximado de \$17.518 millones los Alcaldes municipales de Neiva de las administraciones 2012 a 2015 y 2016 a 2019 fueron

declarados sin responsabilidad fiscal. (Espectador, 2021)

Otra obra inconclusa es el patinódromo de Neiva, proyecto que lleva más de 10 años en stand by, donde las obras adelantadas se ven altamente deterioradas pues el proyecto quedo suspendido desde el 2012, estos retrasos han afectado a los 23 clubes afiliados, a más de 700 patinadores; el patinódromo tuvo una inversión de más de \$2.000 millones de pesos y en la actualidad se tiene un avance del 35% de la segunda fase y se están gestionando recursos para la tercera fase; en la actualidad los niños, niñas y jóvenes se encuentran entrenando en una pequeña pista, que se encuentra en malas condiciones y no cumple con las condiciones reglamentarias. (Arenas, 2021)

En un tercer escenario, se encuentra el Centro de Atención Materno Infantil - Caimi, este proyecto iniciado hace más de 14 años, y que en su ejecución ha presentado múltiples dificultades de tipo técnico, financiero y jurídico, ha tenido una inversión aproximada de \$29.000 millones incluyendo los aportes del Ministerio de Salud y Protección Social, destinados a la adquisición y puesta al servicio de la comunidad. Aunque por este proyecto han pasado por tres administraciones, actualmente se encuentra sin finalización de la primera fase, sujeto a la cofinanciación del Gobierno Nacional, algo alarmante para la neivanos pues se estima que este centro cuente con quirófanos, servicio de pediatría, ginecología, medicina interna, especialidades quirúrgicas, entre otros servicios. (Diario del Huila, 2021)

De la misma forma tenemos la obra que ha sido galardonada como uno de los elefantes blancos más salientes del Departamento Huila, la Torre Materno Infantil del Hospital de Neiva, la cual fue adjudicada al contratista consorcio Lopesan Fronpeca en el año 2010; sin embargo, el contrato de obra correspondiente fue liquidado al segundo año de su suscripción debido a los incumplimientos presentados.

La obra estuvo suspendida por 19 meses y un nuevo contrato fue adjudicado en

2014 al Consorcio Temporal Torre Materno, el cual ha sido prorrogado en 6 oportunidades para un total 18 meses ampliado, esto como consecuencia de modificación y compensación de las cantidades de obra; igualmente se han firmado 3 otrosies de \$4.520 millones por mayores cantidades de obra y a pesar de los incrementos realizados, los recursos siguen siendo insuficientes para la culminación de las obras. (Corrupcionaldia.com, 2021)

En resumen, la situación de la Torre Materno Infantil del Hospital de Neiva ilustra de manera elocuente la vergonzosa corrupción que ha corroído durante años el sector de la salud pública en Colombia, revelando las lamentables condiciones en las que operan los hospitales públicos del país.

Finalmente, y como ultimo obra catalogada como elefante blanco, se encontró el campus universitario de la Escuela superior de Administración pública -ESAP de Neiva, la cual se contrató bajo el convenio No. 069 de 2013 y debió iniciar su proceso constructivo en diciembre de 2013 y finalizaría en julio de 2014, sin embargo, 6 años después la obra se encuentra en estado suspendida; lo anterior debido al incumplimiento por parte del Fondo Financiero para proyectos de desarrollo (Fonade), donde mencionada entidad asumió la obligación de gerenciar de manera integral la ejecución del proyecto, lo que incluyó la entrega de los diseños, los cuales presentaban grandes fallas que conllevaron a la suspensión del contrato, hasta la fecha. (Periodico La Nación, 2021)

3.5.2. Aipe.

El megacolegio Santa Rita se convirtió en un elefante blanco más, se contrató a través del convenio interadministrativo No. 232 de 2010 suscrito con la Fundación para el Buen Gobierno. Más de diez años han pasado desde que se comenzó a construir y aún no está en funcionamiento al servicio de los aipunos y población aledaña.

El convenio incluía no solo las obras del colegio Santa Rita si no las mejoras en

otras instituciones educativas de Aipe, sectorizadas en la sede Patá, en la Institución Educativa de Praga sede Castel, en el centro educativo Mesitas sede Santa Elena sede de El Porvenir; sin embargo, a la anualidad 2018 las obras continuaban en completo abandono.

El valor inicial del convenio se estimó en \$4.341 millones de pesos; sin embargo, un año después se adiciono \$1.200 millones de pesos, para un presupuesto total de \$5.541 millones y con un plazo de ejecución de cinco meses contados desde el 04 de abril de 2010; sin embargo, ante el evidente incumplimiento de los contratistas en 2011 la administración municipal de Aipe declaro la terminación unilateral y posterior liquidación. El último plazo para su puesta en funcionamiento era en el mes de septiembre de 2020, donde se tenía un avance de obra del 90%, pero un año después, el mega colegio no ha sido entregado. Al respecto, se detalla que la Contraloría Departamental inicio un proceso de responsabilidad fiscal contra los ex alcaldes de Aipe, mandatarios en los periodos electorales 2008-2011, 2012-2015 y 2016 y 2020, el primero por haber suscrito el convenio y no haber decretado oportunamente el incumplimiento, el segundo por que recibió la obra a medias y liquidó el convenio sin iniciar un nuevo proceso competitivo, y el tercero porque como representante del pueblo al igual que los anteriormente mencionados, era su deber legal velar por la terminación de la construcción de la obra.

3.5.3. El sur del Huila.

En dicha región los municipios en donde se detectaron irregularidades fueron Pitalito, Oporapa y Palestina donde las obras a las que se le invirtieron millonarios recursos públicos y a la fecha no se encuentran al servicio de la comunidad; a continuación, una breve descripción:

Oporapa. El 28 de diciembre de 2011, la alcaldía municipal de Oporapa adjudico

un convenio a la Fundación privada Edificar de Colombia (Funecol) que tenía como objeto la remodelación de la Institución Educativa San José, en mencionado proyecto se pactó como fecha el 28 de diciembre de 2011 y con fecha final en junio de 2012; sin embargo, a la fecha la obra se encuentra sin terminar y las construcciones que medianamente se lograron ejecutar deben ser demolida por la mala calidad, en consecuencia, el establecimiento educativo se encuentra fuera del servicio de la comunidad. (Periodico La Nación, 2020)

Pitalito. En el valle de los laboyos, se encontró que en año 2014 se adjudicó el contrato 220 que tenía como objeto la “Construcción del Velódromo Centro Deportivo de Alto Rendimiento”, cuya inversión inicial era de \$4.401 millones, pero el valor final oscilo entre los \$7.781, su ejecución estuvo a cargo del Consorcio CFM & N y su entrega debió efectuarse en diciembre de 2014. Sin embargo, por aspectos cruciales como la cofinanciación, la mala calidad de las obras y la mala planeación, llevo a que se hicieran efectivas las pólizas y se generaran daños por más de \$96 millones; lo anterior evidencia la falta de veeduría ciudadana que permitiera velar por el cumplimiento de este acuerdo. (Areiza, 2021)

Palestina. En dicha municipalidad se suscribió el convenio Interadministrativo No 2133735 de 2013 el cual se dividió en 2 fases, cuyo objeto era la Construcción de la Primera Etapa del Parque Central del Municipio de Palestina, sin embargo, se suscribió el contrato sin contar con las licencias necesarias para su ejecución, lo que conllevo a un atraso de más de dos años en las obras, denotando una mala planeación en la fase precontractual.

3.6. El papel de las Personerías Municipales frente a las veedurías ciudadanas.

En Colombia, la personería municipal es una institución encargada de velar por la protección de los derechos humanos y la defensa de los intereses públicos a nivel

local. Por otro lado, las veedurías ciudadanas son grupos conformados por ciudadanos que vigilan y controlan la gestión pública.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 275, establece la creación de las personerías municipales como una institución encargada de velar por la protección de los derechos humanos y la defensa de los intereses públicos a nivel local. En este sentido, las personerías son un órgano municipal de control y vigilancia, que tiene como principal función la defensa de los derechos humanos y la protección de los intereses colectivos y públicos.

Las personerías municipales velan por el respeto y la protección de los derechos humanos, y en particular, velan por la defensa de los derechos de los grupos más vulnerables y excluidos, como los niños, las mujeres, las personas mayores, los discapacitados y los desplazados. Además, cumplen un papel importante en la promoción de la participación ciudadana, representando a los ciudadanos frente a la administración municipal y/o departamental.

Por su parte, las veedurías ciudadanas son una figura de participación ciudadana reconocida por la Constitución Política de Colombia, que tiene como objetivo principal el control y la vigilancia de la gestión pública. Las veedurías son grupos conformados por ciudadanos que, de manera desinteresada, vigilan y controlan los procesos de gestión pública, en específico los aspectos relacionados con la transparencia y el manejo correcto de los recursos públicos.

Las veedurías tienen la capacidad de conocer, vigilar y controlar las actuaciones de las autoridades públicas, para de esta manera, evitar que se presenten situaciones de corrupción o mal manejo de los recursos públicos. Las veedurías tienen autonomía frente a las autoridades locales, y su labor es complementaria y no supletiva de las funciones de las autoridades gubernamentales.

Las personerías municipales y las veedurías ciudadanas, si bien tienen funciones diferentes, comparten un objetivo común: proteger los derechos humanos y

defender los intereses públicos a nivel local. Las personerías realizan esta labor de manera institucional, a través de sus funciones como órgano de control y vigilancia de la gestión pública municipal. Las veedurías, por otro lado, realizan esta labor de manera desinteresada y desde una perspectiva ciudadana, vigilando y controlando la gestión pública en situaciones donde se presente una problemática de corrupción, de manera paralela a la del órgano gubernamental encargado.

En este sentido, ambas instituciones son complementarias y se requieren para garantizar la protección de los derechos humanos y la defensa de los intereses públicos. Las personerías, por ejemplo, pueden recibir denuncias sobre posibles violaciones de los derechos humanos por parte del gobierno y/o la administración pública, y llevar a cabo investigaciones sobre estas situaciones para determinar si hay o no una violación de los derechos humanos y tomar las acciones correspondientes. Las veedurías, por su parte, pueden presentar denuncias de corrupción o mal manejo de recursos públicos por parte de las autoridades públicas y pueden llevar a cabo investigaciones y presentar las denuncias pertinentes ante las entidades responsables.

Las personerías municipales también pueden apoyar las acciones de las veedurías ciudadanas, ofreciendo apoyo técnico y asesoramiento legal, en situaciones donde se presente posible violación de los derechos humanos. De igual forma, las veedurías pueden apoyar el trabajo de las personerías municipales, presentando denuncias y evidencia de corrupción y mal manejo de los recursos públicos.

La colaboración entre las personerías municipales y las veedurías ciudadanas puede traer beneficios significativos en la lucha contra la corrupción y la protección de los derechos humanos y la defensa de los intereses públicos. Algunos de estos beneficios son:

La posibilidad de establecer un sistema de vigilancia y control más efectivo de la gestión pública, garantizando el cumplimiento de los derechos humanos y la

transparencia en el manejo de los recursos públicos.

La creación de espacios de diálogo y cooperación entre ciudadanos y autoridades públicas para la defensa de los intereses comunes, en el marco del respeto y la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, también existen desafíos importantes para la colaboración entre las personerías municipales y las veedurías ciudadanas, como:

La falta de recursos humanos y económicos para la labor de vigilancia y control que requiere ambas instituciones.

La incidencia de la polarización política que puede entorpecer el trabajo de aquellas instituciones comprometidas con la protección de los derechos humanos y la defensa de los intereses públicos.

La falta de capacitación y conciencia ciudadana sobre la importancia de la vigilancia y el control de la gestión pública y de la cooperación entre las diferentes instituciones en beneficio de la sociedad.

Las personerías municipales y las veedurías ciudadanas son dos importantes herramientas que tienen los ciudadanos para vigilar y controlar la gestión pública, garantizar el respeto de los derechos humanos y la defensa de los intereses comunes. Si bien tienen funciones diferentes, su trabajo es complementario y se requieren mutuamente para garantizar la protección de los derechos humanos y la transparencia en el manejo de los recursos públicos. Por lo tanto, es importante que la sociedad civil, el gobierno y otros actores relevantes, se comprometan a apoyar y fortalecer el trabajo de ambas instituciones, para construir una sociedad más justa, equitativa y transparente en beneficio de toda la ciudadanía.

3.7. Los principios de eficacia y eficiencia de las veedurías conformadas en el Huila (2014-2018)

Con este trabajo investigativo, se busca analizar la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana en la conformación de Veedurías Ciudadanas en el Departamento del Huila, revisando la eficiencia y eficacia en el ejercicio de sus funciones y la dinámica jurídica frente a las distintas denuncias que se han realizado durante el 2014-2018, al respecto se presentó peticiones a las 37 personerías de los 37 municipios que conforman el departamento del Huila, con el fin de obtener una base mínima de información que nos permitiera como primera medida determinar:

1. En el análisis documental ¿Existe un formato estándar para la constitución de una veeduría ciudadana?
2. ¿Cuántas veedurías ciudadanas existían para el periodo 2014 a 2018?
3. ¿Cuántas veedurías se encontraban activas para el 2021?
4. ¿Cuál es el año donde más se conformaron veedurías?
5. ¿Cuántos veedores legalmente registrados, existían en los años 2014 al 2018?
6. ¿Cuáles fueron los principales objetos de vigilancia de las veedurías conformadas?
7. ¿Cuál fue el tiempo considerado por los veedores en cual se desarrollaría la vigilancia?
8. ¿Estructuraron manuales de funciones que contemplaran el diseño de estructura interna?

9. En el perdurar del tiempo ¿Cuántas permanecieron activas durante el periodo investigado?

Igualmente, se presentó derecho de petición ante los órganos de control del Departamento y provincias (Procuraduría Regional del Huila, Procurador Provincial de Garzón y Neiva, Contraloría Departamental del Huila, Contraloría Municipal de Neiva) y ante la Cámara de comercio del Huila, con el fin obtener la siguiente información:

- 1) Número de recomendaciones, denuncias, quejas o derechos de petición interpuesto a nombre de algún veedor o veeduría ciudadana conformada en nuestro departamento durante el periodo 2014 a 2018.
- 2) cuales denuncias, quejas, recomendaciones o derechos de petición presentados, prosperaron a ser investigaciones o sanciones a funcionarios o entidades públicas o sirvieron de evidencia o sustento probatorio para su apertura.
- 3) Número de capacitaciones, charlas, foros o talleres han sido dirigidas a los veedores o veedurías ciudadanas del Huila durante el periodo 2014 a 2018, así como la fecha en que se impartió y el tema que se desarrolló.
- 4) Cuáles son los programas, proyectos o mecanismos de apoyo que se tiene implementado a favor de la constitución de veedurías ciudadanas o de uso de los mecanismos de participación ciudadana.

3.6.1. Descripción de resultados

A continuación, se ilustra los resultados obtenidos a cada una de las peticiones elevadas por este grupo de investigación.

Tabla 1

Municipios del Huila con derechos de petición

No.	Municipio	Fecha de respuesta	Personero
1	<i>Acevedo</i>	<i>27/julio/2021</i>	<i>Ediver Guevara Ortiz</i>
2	<i>Aipe</i>	<i>04/sept/2018</i>	<i>German Eduardo Guzmán</i>
3	<i>Algeciras</i>	<i>15/agosto/2018</i>	<i>Basilio Arias Ávila</i>
4	<i>Altamira</i>	<i>26/julio/2021</i>	<i>Juan Camilo Gómez M.</i>
5	<i>Baraya</i>	<i>4/agosto/2018</i>	<i>Cristi Yohanna Díaz L.</i>
6	<i>Campoalegre</i>	<i>28/agosto/2018</i>	<i>Rodrigo Lizcano Quintero</i>
7	<i>Colombia</i>	<i>4/agosto/2018</i>	<i>Yimi Arley Cardozo C.</i>
8	<i>Elías</i>	<i>2/agosto/2018</i>	<i>Jan Marco Cortés Guzmán</i>
9	<i>El Agrado</i>	<i>18/noviembre/2019</i>	<i>Yina Fernanda Cerquera M.</i>
10	<i>Garzón</i>	<i>8/agosto/2018</i>	<i>Sandra Milena Álvarez Z.</i>
11	<i>Gigante</i>	<i>20/sept/2018</i>	<i>Hernán Muñoz Sánchez</i>

12	<i>Guadalupe</i>	<i>9/agosto/2018</i>	<i>Eliana María Chicue</i>
13	<i>Hobo</i>	<i>31/julio/2018</i>	<i>Sindi Yoana Caliz R.</i>
14	<i>Íquira</i>	<i>16/agosto/2018</i>	<i>Juan David Rincón Salazar</i>
15	<i>Isnos</i>	<i>10/agosto/2018</i>	<i>Mónica Ximena Moreno</i>
16	<i>La Argentina</i>	<i>3/agosto/2018</i>	<i>Gelvi Esther Cabrera H.</i>
17	<i>La Plata</i>	<i>9/agosto/2018</i>	<i>Nicolás Andrés Murcia</i>
18	<i>Nátaga</i>	<i>17/agosto/2018</i>	<i>Gustavo Adolfo Mancipe</i>
19	<i>Neiva</i>		<i>Carlos Arturo Rivera</i>
20	<i>Oporapa</i>	<i>10/agosto/2021</i>	<i>Oscar Humberto Bermeo</i>
21	<i>Paicol</i>	<i>16/agosto/2018</i>	<i>Héctor Javier Dussan</i>
22	<i>Palermo</i>	<i>31/agosto/2021</i>	<i>Jesús Andrés Vargas</i>
23	<i>Palestina</i>	<i>9/agosto/2018</i>	<i>Hernán Felipe Rincón</i>
24	<i>Pital</i>	<i>1/agosto/2018</i>	<i>Ana María Chaux A.</i>

25	<i>Pitalito</i>	<i>21/agosto/2018</i>	<i>María Eugenia Herrera</i>
26	<i>Rivera</i>	<i>29/julio/2021</i>	<i>Andrea Archipiz Diaz</i>
27	<i>Saladoblanco</i>	<i>2/agosto/2018</i>	<i>Adriana María Chinchilla</i>
28	<i>Santa María</i>	<i>22/septiembre/2021</i>	<i>Claudia Liliana Osorio</i>
29	<i>San Agustín</i>	<i>21/Julio/2021</i>	<i>Mónica Ximena Moreno</i>
30	<i>Suaza</i>	<i>No contestaron</i>	<i>No contestaron</i>
31	<i>Tarqui</i>	<i>21/agosto/2018</i>	<i>Diana Marcela Tovar</i>
32	<i>Tello</i>	<i>26/sept/2021</i>	<i>Luisa Fernanda Gutierrez</i>
33	<i>Teruel</i>	<i>15/agosto/2018</i>	<i>Adriana María Ladino</i>
34	<i>Tesalia</i>	<i>1/octubre/2021</i>	<i>Keinly Leandra Salazar</i>
35	<i>Timaná</i>		<i>María Catalina Rojas Hermida</i>
36	<i>Villavieja</i>	<i>10/agosto/2018</i>	<i>Christian Camilo Lugo</i>
37	<i>Yaguará</i>	<i>21/agosto/2018</i>	<i>Jeisson Arley Lasso</i>

Nota: Elaboración propia

Para ello, se enviaron derechos de petición de información a las 37 personerías de los municipios del Departamento del Huila, a los Organismos de Control y a la Cámara de Comercio del Huila, en el cual se solicita lo siguiente:

1. Copia del formato de la resolución por medio del cual se reconoce y se inscribe el acta de constitución de la veeduría.
2. Copia del formato de registro de veedurías.

Sobre estos primeros dos ítems, los personeros municipales respondieron:

- Acevedo, anexa formatos de creación de veedurías ciudadana (acta de conformación, acta de reunión y carta de presentación).
- Aipe, anexa copia del formato de la resolución por medio del cual se reconoce y se inscribe el acta de constitución de la veeduría. También anexa copia del formato de registro de veedurías. En el formato de resolución se evidencian unos considerandos y seis artículos relacionados con la inscripción y reconocimiento de la personería jurídica para actuar al comité de veeduría, Representación Legal y período de ejercicio, Principios, Objeto, y Comunicaciones.
- Algeciras no allega respuesta de esta pregunta.
- Altamira, adjunta el modelo del formato o acta para la conformación de una veeduría ciudadana, la cual contempla los datos de los veedores según artículo 3 de la ley 850 de 2003, la denominación y duración de la veeduría, el presidente o secretario, compromisos como grupo de control social y firmas que ratifican ese compromiso.
- Baraya informó que no cuenta con formato o acta implementada para la constitución de una veeduría ciudadana.

- Campoalegre no allega respuesta de esta pregunta.
- Colombia, anexa acta de constitución de veeduría ciudadana, que consta de los datos de objeto de la veeduría, una constancia de charla sobre la ley 850 de 2003 y los datos de veedores ciudadanos, presidente y suplentes.
- Elías, adjunta el modelo del acta para la conformación de una veeduría ciudadana, la cual contempla los datos de los veedores según artículo 3 de la ley 850 de 2003, la denominación y duración de la veeduría, objeto, el presidente o secretario, compromisos como grupo de control social y firmas que ratifican ese compromiso. En relación con el registro de las veedurías, el Personero informa que desde el 2017 se gestionó el acceso al Registro Único Empresarial y Social (RUES) y que actualmente cuenta con la posibilidad de registrar las veedurías del municipio de Elías ante la gestión de Confecamara y la Cámara de Comercio de Neiva.
- El Agrado, remite copia de un acta emitida por Asociacion de Padres de Familia Hogar Infantil “*La Escalereta*” Agrado (H), donde mediante reunion en Asamblea conformaron veeduría ciudadana denominada “*Juntos por un mejor bienestar*” en la cual se evidencian los datos de los veedores según artículo 3 de la ley 850 de 2003, la denominación y duración de la veeduría, objeto, el presidente o secretario, compromisos como grupo de control social y firmas que ratifican ese compromiso.
- Garzón, anexa el modelo de solicitud de inscripción de veedurías con el que cuenta actualmente la Personería y el formato de acta de constitución de la veeduría con los datos de denominación, duración, objeto, integrantes, domicilio principal, notificaciones, funciones, firmas, soportes de aceptación de cargo y copias de cédulas de ciudadanía.
- Gigante, no allega respuesta de esta pregunta.
- Guadalupe, remite copia de acta de conformación de veeduría ciudadana, en el cual se da un orden de día con fortalecimiento control social, explicación del objeto de la reunión, información general del proyecto a realizar,

presentación de la metodología de acompañamiento social, elección de los veedores, inhabilidades y periodicidad de las reuniones, establecimiento e funciones de la veeduría.

- Hobo, anexa copia del formato modelo Acta de constitución de veeduría ciudadana de la Personería de El Hobo Huila, el cual no lleva ningún logo, puesto que solo es una ayuda para quien la quieren conformar, en la cual La asamblea adopta el siguiente orden del día: Constatación de asistencia, Nombramiento del presidente de la Asamblea y secretario, Explicación del objeto de la reunión, Designación de los veedores ciudadanos, Nombramiento de la Junta Directiva al interior de la veeduría.
- Iquira, expresa que no cuenta en la actualidad con formato o acta para la constitución de las veedurías ciudadanas, toda vez que la conformación de las mismas es de libre albedrio por parte de la comunidad y el formato es escogido por quienes la integren. Señala, asimismo que una vez constituidas las veedurías, el acta de conformación de las mismas es radicada en la Personería para proceder a su respectivo registro y reconocimiento.
- Isnos, adjunta copia del acta de conformación Comité de veeduría *“Mejoramiento de vivienda Grupo interno de trabajo de hábitat del 3 de mayo de 2017”* en donde se evidencian las funciones, los datos de los integrantes del comité, duración, firmas y soportes de copia de cédulas de ciudadanía.
- La Argentina, indica que no cuenta con un formato adaptado para la constitución de una veeduría ciudadana, ya que los mismos grupos al conformarse traen su propio formato.
- La Plata, no allega respuesta de esta pregunta.
- Nátaga, remite una resolución del 2017 con siete artículos relacionados con la inscripción y reconocimiento de la veeduría, los integrantes, duración, domicilio, y notificación. También allega siete actas de constitución del comité de veedurías que tienen por orden del día, la verificación de asistencia, comprobación de requisitos señalados en la ley 850 de 2003 y ley

1757 de 2015, la elección del comité de veeduría.

- Neiva, presenta el formato de Acta para conformar una veeduría ciudadana, el cual constituye una guía para dar cumplimiento al artículo 3 de la ley 850 de 2003 y poder reportar la veeduría en el Registro Único Empresarial y Social - RUES de las Cámaras de Comercio del país.
- Oporapa, informa que tiene un formato de Resolución Administrativa emanada por el despacho de la Personería Municipal, mas no lo adjunta.
- Paicol, informa que no poseen un formato especial para la constitución de una veeduría ciudadana, sin embargo, la solicitud para el registro de las veedurías ante el despacho debe especificar nombre de la veeduría, datos de los integrantes, objeto, nivel territorial, duración y lugar de residencia. Señala que mediante resolución administrativa se realiza la respectiva inscripción y anexa modelo de la resolución que consta de unos considerandos y dos artículos.
- Palermo, adjunta formato o acta implementada para la constitución de una veeduría ciudadana.
- Palestina, responde que no se tiene destinado un formato o modelo en específico para la constitución de las veedurías ciudadanas. Generalmente, la solicitud de registro de la veeduría llega acompañada de su respectiva acta de constitución, sin embargo, cuando se requiere asesoría por parte de la comunidad para la creación de una veeduría, desde la personería se acompaña y se dispone de lo necesario para conformarla.
- Pital, allego solo un formato de registro de veedurías para responder este ítem.
- Pitalito, señala que no exige formato o acta para la constitución de las veedurías, sin embargo, se le informa de la importancia de cumplir con los requisitos establecidos en la ley 850 de 2003 a la hora de presentar el acta para la correspondiente inscripción.
- Rivera, Anexa archivo denominado formato implementada para constitución

de veeduría ciudadana.

- Saladoblanco, adjunta copia del formato o acta implementada para la constitución de una veeduría ciudadana, con un orden del día sobre Registro de asistencia de ciudadanos, constancia de asistencia, Instalación del evento, Aprobación del orden del día, Explicación del objeto de la reunión a cargo del director, Aprobación del Objeto de la Veeduría y definición de Nivel Territorial, Conformación comité de veeduría, Propositiones y varios.

3. Número de Veedurías Ciudadanas Registradas durante el periodo 2014-2018

En relación con la categoría “*Número de Veedurías Ciudadanas Registradas durante el periodo 2014-2018*”, cada uno de los municipios respondieron lo siguiente:

Tabla 2

Veedurías Ciudadanas Registradas durante el periodo 2014-2018

Municipio	Número de Veedurías Ciudadanas Registradas durante el periodo 2014-2018	Veedurías activas	Veedurías finalizadas
Acevedo	18	2	16

<i>Aipe</i>	24	4	No informa
<i>Algeciras</i>	7	No informa	No informa
<i>Altamira</i>	4	No informa	No informa
<i>Baraya</i>	9	4	4
<i>Campoalegre</i>	8	No informa	No informa
<i>Colombia</i>	18	No informa	No informa
<i>Elías</i>	10	2	8
<i>El Agrado</i>	23	3	23
<i>Garzón</i>	13	8	4
<i>Gigante</i>	13	3	No informa
<i>Guadalupe</i>	23	2	21
<i>Hobo</i>	14	7	7
<i>Íquira</i>	6	2	4

Isnos	20	6	14
La Argentina	3	15	No informa
La Plata	44	15	No informa
Nátaga	9	2	5
Neiva	303	No informa	No informa
Oporapa	9	25	8
Paicol	14	2	12
Palermo	28	26	10
Palestina	14	6	8
Pital	17	3	14
Pitalito	No especifica	49	No informa
Rivera	17	17	17
Saladoblanco	9	1	8

<i>Santa María</i>	5	6	No informa
<i>San Agustín</i>	54	2	54
<i>Suaza</i>	No contesto	No contesto	No contexto
<i>Tarqui</i>	19	No informa	No informa
<i>Tello</i>	9	1	9
<i>Teruel</i>	6	No informa	No informa
<i>Tesalia</i>	6	3	6
<i>Timaná</i>	No se visualiza la respuesta con claridad		
<i>Villavieja</i>	12	6	6
<i>Yaguará</i>	21	6	15

Nota: Elaboración propia

Ejercicio de funciones de los veedores en el Huila

En lo referente a los reglamentos y funciones de las veedurías, las mismas esta contempladas en la ley 850 de 2003. Sin embargo, en algunas respuestas de los personeros de municipios, se logró evidenciar algunas funciones que se relacionan:

- Ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y órganos de control, así como entidades públicas o privadas, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público, con el fin de garantizar la divulgación y promoción de las veedurías ciudadana en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para promover la transparencia en la gestión del INPEC.
- Velar que el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales establecidos y conforme a la norma.
- Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programa que son objeto de veeduría.
- El ejercicio constitucional de participar en la vigilancia y fiscalización de la gestión pública se rige por los principios de representatividad, democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, neutralidad política y legalidad. Sus actos serán públicos y con carácter propositivo y preventivo para evitar la desviación de las acciones y demás aspectos relacionados con esta veeduría y colaborar así en asegurar la eficacia social del proceso. Además, todos sus aportes se seguirán bajo los principios que rigen el control social, consignados en la Ley 850 de 2003, y el funcionamiento interno de la Veeduría se basará en la concertación y el dialogo.
- Mantener informados a los ciudadanos beneficiarios y comunidad en general de los aspectos relacionados con la ejecución de la Orden de Servicios
- Garantizar que las obras y actividades se realicen, ejecuten y terminen de acuerdo con las características pactadas en la Orden de Servicios y en el tiempo estipulado.

- Denunciar ante las Autoridades Locales y Departamentales sobre eventuales irregularidades en la ejecución de la Orden de Servicios objeto de la Veeduría, y en los casos pertinentes poner en conocimiento a los Entes de Control.
- Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras y actividades que son objeto de la veeduría.

Respuesta Órganos de Control

Al respecto se indica que mediante oficio D-49 del 25 de enero de 2020, la Procuraduría Regional del Huila, menciona que presta un apoyo en las capacitaciones, talleres y cursos dirigidos a las veedurías ciudadanas en el Departamento del Huila, lo cual es coordinado por la Red de Veedurías Ciudadanas conformada por Contraloría General de la República, Procuraduría, Gobernación, Defensoría del Pueblo y ESAP.

Por su parte, relaciona que entre el periodo 2014 al 2018 han recibido un total de 19 peticiones o quejas presentadas por veedurías ciudadanas, lo cual fue revisado en las bases de datos SIGDEA, GEDIS y SIM. Señala que algunas fueron remitidas por competencia, en otras se profirió autos inhibitorios, y de archivo y en algunas acciones preventivas.

Respuesta Cámara de Comercio del Huila

Mediante Oficio CNNE21-181 del 28 de enero de 2020, la Cámara de Comercio del Huila informa que la elaboración del documento de constitución de una veeduría ciudadana está a cargo de las personas interesadas en su conformación, por lo cual no cuenta con modelo o formato específico para ello. No

obstante, tienen en la página web un modelo de acta de constitución y estatutos para las entidades sin ánimo de lucro en general (asociaciones, fundaciones, etc) los cuales se podrían ajustar a las características de las veedurías ciudadanas.

Informa también que entre los años 2014 y 2018, se registraron 3 veedurías ciudadanas: VEEDURIA CIUDADANA CON AMOR A LO NUESTRO, VEEDURIA CIUDADANA NUEVA ESPERANZA VCNE DE TARQUI HUILA, VEEDURIA CIUDADANA YAGUARA.

Refiere que tienen 5 veedurías ciudadanas vigentes, pero esas inscripciones están inactivas por no haber renovado o haber efectuado alguna inscripción en más de tres años.

Señala que entre los años 2014 a 2018, no se radicaron solicitudes de liquidación de veedurías ciudadanas y que la entidad en este periodo no dictó capacitaciones, talleres o cursos dirigidos específicamente a las veedurías ciudadanas.

CONCLUSIONES

La Participación ciudadana a través de la historia ha evolucionado de manera paulatina a la luz de la modernización de los Estados y la implementación de Democracias y Soberanías populares que delegan en el Constituyente primario facultades de gozar de garantías para ejercer control y vigilancia en la gestión pública, y a su vez permite a los ciudadanos consolidar de manera organizada y a la luz del ordenamiento jurídico esas organizaciones comunitarias denominadas “Veedurías Ciudadanas” que focalicen su accionar en la tarea de erradicar la corrupción inmersa en la Administración Pública.

En los ordenamientos Jurídicos de Perú y México, los mecanismos de participación son muy similares al de Colombia, ya que la normatividad avala el

control a la gestión pública mediante la conformación de organizaciones de ciudadanos encargados de vigilar y fiscalizar la gestión y administración de sus gobernantes regidos por principios de transparencia, eficiencia, eficacia y buscando minimizar los índices de corrupción.

A diferencia de nuestro país, en Perú se expidió el 4 de Junio de 2008, el Decreto Legislativo N° 1017 (La Nueva Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado) en el que se establece el protocolo para facultar a la ciudadanía a ejercer control y vigilancia en materia de Contratación y Adquisición de bienes por parte de Estado, logrando de esta manera modernizar su sistema Jurídico combatiendo inadecuadas prácticas que generan desviación de los recursos públicos y los focos ilícitos de corrupción, lo que se denomina proceso piloto de implementación y estructuración de nuevas garantías Constitucionales, además se da como medio de descentralización y delegación de funciones que permeaban en funciones inherentes a los órganos de Control y que por facultad residual y legal recaen en el ciudadano activo que con un grado inquietud comienza hacer parte de la gestión pública.; mientras que en México, la Participación ciudadana a través del Control y vigilancia se ven materializadas en las Contralorías Sociales lo que debe generar la participación de la comunidad en los asuntos públicos, consagrándolo como principio y deber en ejercicio por parte de los ciudadanos y como obligación por parte del Estado en garantizarlo.

El análisis realizado a partir de la constitución de 1886, pasando por la constitución de 1991 y finalizando por los desarrollos jurisprudencial obtenidos por la Corte Constitucional, ha permitido que los ciudadanos puedan intervenir activamente en el control de la gestión pública y de esta forma se abre paso a una nueva modalidad de participación en lo público, es decir, en asuntos de interés general o asuntos que tengan como fin el alcance de un bien común; de esta forma se sintetiza la existencia del control ciudadano en la Constitución.

Visto esto como avance en doble sentido, por un lado porque da paso a los

ciudadanos a que participen en las actuaciones del estado y sean estos los que velen también por sus intereses, sin olvidar el papel fundamental del estado como garante de los mismos; y por otro, por que faculta a los ciudadanos a que investiguen, controlen o denuncien de ser pertinente, aquellas conductas inocuas y jurídicamente sancionables; sin embargo y pese a las grandes logros obtenidos Las veedurías Ciudadanas como mecanismo de participación democrática a la luz del desarrollo normativo y jurisprudencial realizado, se percibe como insuficiente y poco desarrollado, ya sea por la forma como se reglamentó su ejercicio, como por la escasa respuesta que su uso genera de parte de las autoridades del Estado

A pesar que el primer desarrollo normativo de las Veedurías ciudadanas mediante ley 563 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, al ser consagrada como norma de carácter ordinario, es la misma Corte Constitucional en la evolución de su jurisprudencia quien reconoce que pueden existir normas específicas sobre veedurías ciudadanas que sean constitucionales, así no se encuentren en una ley estatutaria siempre y cuando no se vea comprometido el núcleo esencial del derecho en cuestión; siendo un precedente aplicable no solo a la regulación de los mecanismos de participación sino a todo aquello proscrito en la constitución.

El Sistema democrático y de Participación Ciudadana en Colombia, requiere ajustes distintos a los instituidos hasta el momento, ya que no es suficiente garantizar que la toma de decisiones que afecten el interés general esté antecedida por momentos democráticos, como la elección de los líderes que deberán de tomar las decisiones, sino que se debe sumar la oportunidad de controlar el ejercicio del poder. En tal sentido, resulta pertinente tener en cuenta el aumento de oportunidades para que el Congreso de la República controle políticamente al poder ejecutivo, así como la existencia de una Corte Constitucional encargada del control jurídico de las decisiones legislativas.

De acuerdo a la Jurisprudencia emanada por la Corte Constitucional se

deduce que de manera indirecta las veedurías ciudadanas no se pueden concebir como un mecanismo que puede suplir las funciones encomendadas por la Constitución a las autoridades del Estado, específicamente a los organismos de control y vigilancia, estas son ejes de apoyo en cuanto a sus investigaciones, recomendaciones y/o denuncias realizadas, pero no son equiparables como órganos con funcionalidad similar, ni sus investigaciones deben ser criterio vinculante obligatorio para los organismos de control.

La participación ciudadana es un principio Constitucional que debe permear todo el actuar social y colectivo en el Estado social de Derecho, que debe propender por un aumento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de hacer parte de los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo y desde la perspectiva del ciudadano, la participación democrática es un derecho y un deber, toda vez que le otorga la facultad y a su vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se matricula a los procesos políticos, y su ejercicio debe estar adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores.

La Corte enfatiza que las veedurías ciudadanas se inspiran en dos grandes principios: de un lado el principio democrático, que según fue indicado, irradia transversalmente todo el ordenamiento constitucional, incluidos obviamente los mecanismos de participación ciudadana. 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

La Corte Constitucional considera que no se debe delimitar la participación ciudadana, por el contrario, el Estado deberá garantizar las herramientas necesarias

para que la comunidad haga parte activa de su gestión pública, por ellos debe expedirse una Ley Estatutaria que pueda llevar a cabo el control social, mediante el mecanismo de las veedurías.

Respecto del objetivo de establecer a través de un análisis histórico el desarrollo cuantitativo y cualitativo de las Veedurías Ciudadanas que se conformaron en el Departamento del Huila, durante el período 2014-2018, se logró concluir a través de resultados, que:

- Neiva, es el municipio del Huila que más ha tenido conformación de veedurías ciudadanas entre el periodo 2014 al 2018, con un dato representativo de 303. Le sigue en orden descendente el municipio de San Agustín con 54, la Plata con 44 veedurías inscritas en este periodo, en siguiente lugar, Palermo con 28 inscritos.
- Las veedurías vigentes, no han adoptado un reglamento interno, por lo cual el marco de su funcionalidad sigue siendo la ley 850 de 2003.
- La duración de las veedurías es generalmente por un año, dos años o hasta que finalice la obra.

Respecto al objetivo consistente en identificar los Fundamentos Jurídicos y Constitucionales relacionados con las Veedurías Ciudadanas que se conformaron en el Departamento del Huila, durante el período 2014-2018, se logró concluir en el desarrollo de los tres capítulos, que las veedurías ciudadanas se han regido por lo estipulado en la ley 850 de 2003 y ley 1757 de 2015 y además se tiene en cuenta las siguientes consideraciones de tipo normativo:

- La Constitución Política de 1991, fundada en claros principios de democracia participativa y pluralista, consagra como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afecten.

- El derecho constitucional facilita la participación ciudadana para la vigilancia y fiscalización de la gestión pública mediante espacios válidos para que las entidades y organizaciones de la sociedad civil lo ejerzan en forma autónoma e independiente mediante mecanismos democráticos y con carácter preventivo y propositivo.
- La Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana en su artículo 100, se refiere a las veedurías ciudadanas así: *“las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos”*.
- Se precisa que en la Ley 850 de 2003 se reglamenta las Veedurías Ciudadanas, y en su artículo 3 señala que la inscripción de estas 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.
- Es 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 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 le ha encomendado.

Respecto al tercer objetivo relacionado con determinar los resultados de las veedurías ciudadanas desde el entendido de analizar la aplicabilidad de los principios de la eficacia y eficiencia de aquellas que se conformaron en el Departamento del Huila, Durante el período 2014-2018, se logró concluir que con el fin de generar nuevos espacios de participación y control para prevenir el riesgo y posibles actos de corrupción; se instituyeron las veedurías ciudadanas como mecanismo para hacer seguimiento, revisión, control de los actos de las entidades gubernamentales, y es dependiendo del ejercicio de la actividad adelantada por las veedurías, en donde los ciudadanos se equiparan con los entes de control y tienen la oportunidad de entrar a observar, controvertir, petitionar, recomendar e incluso denunciar los presuntos hallazgos que consideren desproporcionados y no ajustados a la legalidad.

Este instrumento en nuestra región del Huila no resulta ser el más efectivo por su corta duración para lo cual se ha establecido. Se evidencia que los integrantes deben recibir mayor capacitación en conocimientos apropiados y específicos para la elaboración y formulación de observaciones, recomendaciones y propuestas.

Resulta preocupante la cantidad de veedurías constituidas en el periodo 2014 al 2018, ya que, según información suministrada por la Procuraduría Regional del Huila, tan solo se presentaron 19 quejas o peticiones, siendo un numero bastante bajo durante estos 5 años, es decir un promedio de casi 4 peticiones por año.

En igual sentido, no se evidencia un registro satisfactorio en la Cámara de Comercio de las veedurías ciudadanas inscritas en cada municipio del Huila, pues en el periodo 2014-2018 tan solo aparece registro de 3 y las mismas se inactivaron por no renovar, lo que permite concluir que no es la entidad preferida por los huilenses para su inscripción como veeduría, principalmente porque sus oficinas se encuentran centralizadas en 2 o 3 municipios y no tienen presencia en cada uno de los municipios como si lo tiene las personerías; y segundo, por los costos asociados a su registro ante la cámara de comercio a diferencia de las personerías, cuyo

tramite es gratuito.

Las personerías municipales desempeñan un papel fundamental en Colombia en relación con las veedurías ciudadanas. Estas entidades tienen la responsabilidad de velar por la protección de los derechos de los ciudadanos y garantizar el correcto funcionamiento de la administración pública a nivel local.

En primer lugar, es importante destacar que las personerías municipales son entidades autónomas encargadas de defender los derechos de los ciudadanos y promover la participación ciudadana en los asuntos públicos. Estas entidades son esenciales para garantizar que las veedurías ciudadanas tengan un respaldo institucional y puedan desempeñar su labor de control y vigilancia de manera efectiva. Las personerías municipales actúan como intermediarias entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales, facilitando la comunicación y asegurando que las denuncias y quejas de las veedurías sean atendidas de manera adecuada.

Una de las principales funciones de las personerías municipales en relación con las veedurías ciudadanas es la de brindar apoyo y asesoramiento legal a estos grupos de vigilancia. Las personerías proporcionan orientación jurídica a las veedurías en la presentación de denuncias y peticiones, así como en la elaboración de informes y seguimiento de los casos. Además, las personerías pueden intervenir en los casos de violaciones de derechos humanos y corrupción que sean denunciados por las veedurías, realizando investigaciones y promoviendo acciones legales para su resolución.

Otra función importante de las personerías municipales es la de promover la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública local. Estas entidades tienen la facultad de realizar auditorías y evaluaciones de las instituciones gubernamentales, incluyendo la revisión de los informes de gestión y el control de los recursos públicos. En este sentido, las personerías pueden colaborar

estrechamente con las veedurías ciudadanas en la detección de posibles casos de corrupción y malversación de fondos, contribuyendo así a fortalecer la gobernabilidad y la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Además de estas funciones específicas, las personerías municipales tienen un papel más amplio en la promoción y protección de los derechos humanos. Estas entidades deben garantizar que los derechos fundamentales de los ciudadanos sean respetados por parte de las instituciones públicas y privadas, y velar por el cumplimiento de las leyes y normas en materia de derechos humanos. En este sentido, las personerías pueden colaborar con las veedurías ciudadanas en la defensa de los derechos de los ciudadanos, especialmente en aquellos casos en los que se vean vulnerados.

En cuanto a las veedurías ciudadanas, es importante resaltar su relevancia en el fortalecimiento de la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. Estos grupos de vigilancia son conformados por ciudadanos comprometidos con el control y la transparencia en la gestión pública, y juegan un papel clave en la denuncia de irregularidades y en la exigencia de rendición de cuentas a las autoridades. Las veedurías ciudadanas actúan como contralores sociales, complementando la labor de las instituciones gubernamentales y contribuyendo a reducir los niveles de corrupción en el país.

En este contexto, las personerías municipales desempeñan un papel fundamental al respaldar y promover el trabajo de las veedurías ciudadanas. Estas entidades deben facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos de control y vigilancia, brindando los espacios necesarios para que las veedurías puedan presentar sus denuncias y propuestas. Asimismo, las personerías deben asegurar que las denuncias realizadas por las veedurías sean investigadas de manera adecuada y que se tomen las medidas necesarias para solucionar los problemas identificados.

Es importante destacar que el papel de las personerías municipales y las veedurías ciudadanas no puede ser subestimado en la construcción de una sociedad más justa y transparente. Estas entidades promueven la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública, pilares fundamentales de una democracia sólida. Además, contribuyen a generar confianza entre los ciudadanos y las instituciones, fomentando una cultura de legalidad y respeto por los derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de la importancia y el potencial de las personerías municipales y las veedurías ciudadanas, aún existen desafíos que deben ser abordados. Entre ellos se encuentran la falta de recursos y capacitación para las personerías, así como la falta de conocimiento y participación de los ciudadanos en las veedurías. Para superar estos desafíos, es necesario fortalecer el apoyo institucional y financiero a las personerías municipales, así como promover la formación y sensibilización de los ciudadanos en relación con las veedurías ciudadanas.

En conclusión, las personerías municipales desempeñan un papel crucial en la promoción de la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción en Colombia. Estas entidades respaldan y promueven el trabajo de las veedurías ciudadanas, garantizando la protección de los derechos de los ciudadanos y la transparencia en la gestión pública. Sin embargo, es necesario seguir fortaleciendo el rol de las personerías y las veedurías, proporcionándoles los recursos económicos y la educación necesaria para su funcionamiento efectivo, ellos son la línea directa de comunicación y asesores en todo aquello que es desconocido para los veedores.

De esta manera, se podrá construir una sociedad más justa, transparente, participativa y crítica, donde los veedores sean los líderes que permitirán ser el ejemplo de la demás ciudadanía para que todos seamos actores activos en la construcción de nuestro propio destino, de un país más justo y menos corrupto, más ético y menos desigual.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Areiza, R. (16 de Noviembre de 2021). Periódico La Nación. Obtenido de Periódico La Nación: <https://www.lanacion.com.co/velodromo-con-proyeccion-olimpica-en-pitalito/#:~:text=El%20escenario%20deportivo%20termin%C3%B3%20costando,inversi%C3%B3n%20ascendi%C3%B3%20a%202.099%20millones>

Arenas, F. (26 de Septiembre de 2021). El Tiempo. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/neiva-tendra-patinodromo-tras-nueve-anos-de-espera-621034>

Areiza, R. (16 de Noviembre de 2021). Periódico La Nación. Obtenido de Periódico La Nación: <https://www.lanacion.com.co/velodromo-con-proyeccion-olimpica-en-pitalito/#:~:text=El%20escenario%20deportivo%20termin%C3%B3%20costando,inversi%C3%B3n%20ascendi%C3%B3%20a%202.099%20millones>

Arenas, F. (26 de Septiembre de 2021). El Tiempo. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/neiva-tendra-patinodromo-tras-nueve-anos-de-espera-621034>

Bustamante, M. T. (2009). Participación ciudadana en la Constitución de 1886 a propósito del bicentenario constitucional. 13.

Bustamante, M. T. (2009). Participación ciudadana en la Constitución de 1886 a propósito del bicentenario constitucional. 13.

Capelle, W. (1958). Historia de la Filosofía Griega. Obtenido de https://www.academia.edu/75004241/Historia_de_la_filosof%C3%ADa_griega_C_Wilhem

Cardona, S. (2012). Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local. Administración & Desarrollo, 81.

Capelle, W. (1958). Historia de la Filosofía Griega. Obtenido de https://www.academia.edu/75004241/Historia_de_la_filosof%C3%ADa_griega_C_Whilhem

cardona, S. (2012). Las veedurías ciudadanas en cuanto mediaciones/mediadores de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito local. Administración & Desarrollo, 81.

Centeno, M. D., Garcia Calderon, H. M., Linares Herrera, V. A., Pacheco Posada, R. E., & Saenz Espinoza, N. A. (2015). "Formas de Participación Ciudadana en las Decisiones Políticas. Obtenido de <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/10489/1/Participacion%20Ciudadana.pdf>

Cepeda Ulloa, F. (2011). Narcotráfico, Financiación Política y Corrupción. Bogotá D.C.: Ecoe ediciones.

Correa, F. M de J, (2017) Corrupción en Colombia: El lado oscuro de un país en desarrollo. Obtenido de <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/marioalariodfilippo/article/view/2054/1682>

Faundez, L. H (2007) El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Lilian Patiño Gonzales, L. M. (2017). Las Veedurías Ciudadanas En El Derecho Colombiano Y En El Derecho Francés. 7.

Lugo, R. M.A. (2010) Análisis del control ciudadano de la gestión pública en el municipio de Riohacha durante el periodo comprendido entre los años 2004 y 2007.

Londoño, J. F. (1997). Aproximación a la democracia participativa. "En: Sociedad Civil, control social y democracia participativa. 17.

Newman, P. V, Ángel A. M.P. (2017) Estado del arte sobre la corrupción en Colombia.

Pava, D. (29 de Julio de 2021). Departamento del Huila. Obtenido de <https://lugaresquever.com/wiki/departamento-del-huila>

Pineda, O.I (2011) Análisis de los factores de éxito y fracaso del control social a la gestión pública estatal. estudio de caso: la red ciudadana de control social en bienestar- componente de discapacidad en Bogotá D.C

Ramirez, J. E. (2107). Las Veedurías Ciudadanas como Herramientas de Control contra la Corrupción en la Gestión Pública. 14.

Saavedra Roja, H., & Romero Arias, O. (2011). Diseño de un modelo de participación ciudadana y comunitaria aplicado al Municipio de La Victoria Valle. Obtenido de <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/13567/0475425.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Serrana, C.A. (2014) Corrupción en la Contratación Pública en Colombia.

Soledad, G. O. (2005). Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México, 51.

Suarez, C. M. (2012). Democracia participativa y participación ciudadana en Colombia: el caso de la escuela de gobierno 2009-2011 en la localidad de teusaquillo en Bogotá, d.c. 25.

Vera, L.V (2018) Las veedurías mecanismos para combatir la corrupción en Colombia.

REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

Concejo de Bogotá D.C. (10 de Marzo de 2005). Acuerdo 142 . Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16066>

Congreso Constituyente Democrático del Perú. (18 de Abril de 1994). Ley 26300. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/76AA4A37BC523EA8052586DB00226C55/\\$FILE/LEY-26300.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/76AA4A37BC523EA8052586DB00226C55/$FILE/LEY-26300.pdf)

Congreso de Colombia. (18 de Noviembre de 2003). Ley 850. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10570>

Congreso de Colombia. (6 de Julio de 2015). Ley 1757 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática". Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

Congreso de la República de Perú. (2 de Agosto de 2002). Ley N° 27806 LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101008&view=article&catid=298&id=830&lang=es-ES

Congreso de la República de Colombia. Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Art.100 De las veedurías ciudadanas.

Congreso de la República de Colombia. Ley 850 de 2003. Por medio de la cual

se reglamentan las veedurías ciudadanas. Literal b), Artículo 16. Instrumentos de acción.

Constitución Política de Colombia, 1991.

CConst. C -180/1994 M.P: H. Herrera Vergara. Obtenido de
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm>

CConst. T-713/ 1999 M.P: A. Barrera Carbonell. Obtenido de
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-713-99.htm>

CConst. C-1338/2000 M.P: C. Pardo Schlesinger. Obtenido de
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1338-00.htm>

CConst. T-596/2002 M.P: M. Cepeda Espinosa. Obtenido de
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-596-02.htm>

CConst. C-292/2003 M.P: E. Montealegre Lynett. Obtenido de
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-292-03.htm>

CConst. T-690/2007 M.P. N. Pinilla Pinilla. Obtenido de
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2007/T-690-07.htm>

CConst. T – 146/2012 M.P. J. Pretelt Chaljub. Obtenido de
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-146-12.htm>

CConst.. C-150/2015 M.P: M. González Cuervo. Obtenido de
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>

CConst. T – 121/2017 M.P: L.Vargas Silva. Obtenido de
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-121-17.htm>

CConst. C – 180/1994 M.P: H. Herrera Vergara.

CConst. C – 1388/2000 M.P: C. Pardo Schlesinger.

CConst. T – 12/2017 M.P: L. Vargas Silva.

CConst. C – 180/1994 M.P: H. Herrera Vergara.

CConst. T – 713/1999 M.P: A. Barrera Carbonell.

CConst. C – 1338/2000 M.P: C. Pardo Schlesinger.

CConst. T – 596/2002 M.P. M. Cepeda Espinosa.

CConst. C – 292/2003 M.P: E. Montealegre Lynett.

CConst. T – 690/2007 M.P: N. Pinilla Pinilla.

CConst. C – 150/2015 M.P: M. González Cuervo.

CConst. T – 146/2012 M.P: J. Ignacio Pretelt.

Gaceta del Congreso. (5 de Junio de 2001). Ponencia para segundo debate al proyecto de ley estatutaria 217 de 2001 cámara. Obtenido de

<https://vlex.com.co/vid/ponencia-segundo-estatutaria-ca-mara-451248074>

Secretaria de Educación. (2008). Catedra de la Huilensidad. Obtenido de <https://www.huila.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=3484>

Presidencia de la Republica. (16 de marzo de 2020) Artículo 3 (Título I) Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. (Decreto 403 de 2020) Recuperado de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30038961#ver_30214927

Corrupción al día. (21 de Abril de 2020). Corrupción al día. Obtenido de Corrupción al día: <https://corrupcionaldia.com/torre-materno-infantil-del-hospital-de-neiva-el-retrato-de-la-corrupcion-en-salud-que-hoy-pasa-cuenta-en-tiempos-del-covid-19/>

Corrupcionaldia.com. (15 de Julio de 2021). Megacolegio que terminó en mega-elefante en Aipe (Huila). Obtenido de <https://corrupcionaldia.com/megacolegio-que-termino-en-mega-elefante-en-aipe-huila/>

Diario del Huila. (2021 de Diciembre de 2021). Diario del Huila. Obtenido de Diario del Huila: <https://diariodelhuila.com/29-000-millones-invertidos-12-anos-transcurridos-y-el-caimi-aun-no-se-termina/#:~:text=Desde%20el%202009%2C%20han%20rotado,para%20finiquitar%20la%20importante%20obra.>

Espectador, E. (22 de Junio de 2021). Periódico El Espectador . Obtenido de Periódico El Espectador : <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/la-contraloria-sanciono-la-fallida-remodelacion-de-estadio-de-neiva/>

Periódico La Nación. (8 de Julio de 2020). Periódico La Nación. Obtenido de Periódico La Nación: <https://www.lanacion.com.co/ex-alcalde-enredado-por-fallas-en-colegio-san-jose-de-oporapa/>

Periódico La Nación. (25 de Enero de 2021). Periódico La Nación. Obtenido de Periódico La Nación: <https://www.lanacion.com.co/campus-de-la-esap-en-neiva-podra->

resucitar/#:~:text=A%20pesar%20de%20los%20alarmantes,entregarla%20termina
da%20en%2018%20meses.

Tiempo, D. E. (26 de Agosto de 2016). Diario El Tiempo. Obtenido de Diario El
Tiempo: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16680457>

Análisis | Las veedurías ciudadanas, ¿Cuál es su contribución a la paz?.

Redacción 180 Grados. 17 Marzo 2018. Obtenido de
[https://180gradosprensa.com/en-el-angulo-cronicas-y-reportajes-regionales/390-
veedurias-ciudadanas-contribucion-democracia-huila.html](https://180gradosprensa.com/en-el-angulo-cronicas-y-reportajes-regionales/390-veedurias-ciudadanas-contribucion-democracia-huila.html)